

Спеціалізованій вченій раді К 23.073.03
Центральноукраїнського національного
технічного університету

ВІДГУК
офіційного опонента
ЛІСОВОГО АНДРІЯ ВАСИЛЬОВИЧА
на дисертацію Горбунова Олександра Володимировича
«Бюджетний менеджмент в системі державного регулювання економіки»,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук
за спеціальністю 08.00.03 – економіка та управління національним
господарством

Актуальність теми дисертаційного дослідження. В системі державного регулювання економіки основна роль належить державним фінансам і бюджету, оскільки досягнення цільових орієнтирів соціально-економічного розвитку передбачає наявність ефективних економічних важелів та інструментів управління, серед яких центральне місце займає бюджет як комплексна категорія і бюджетний менеджмент зокрема. Теоретико-методичні та науково-практичні проблеми соціально-економічного розвитку нашої країни потребують постійного удосконалення та трансформації елементів, інструментів і методів бюджетного менеджменту. Стрімкі темпи та вплив глобалізації й інтеграції, стратегічний курс нашої країни на євроінтеграцію, активізація процесів фінансової децентралізації, розвиток інформаційних технологій створюють нові виклики для сфери державного регулювання в цілому й для бюджетного менеджменту зокрема, оскільки підвищується значимість узгоджених та скоординованих дій держави, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, громадян.

З цих позицій дослідження Горбунова Олександра Володимировича на тему «Бюджетний менеджмент в системі державного регулювання економіки» є сучасним, актуальним та таким, що відповідає потребам вітчизняної науки, економічної освіти, розвитку національної економіки та механізмів державного регулювання й управління. Актуальність даної теми обумовлюється недостатністю наукових досліджень, які б надавали системне та цілісне уявлення про бюджетний менеджмент в системі державного регулювання економіки, а визначення напрямів його трансформації, враховуючи євроінтеграційні процеси, процеси фінансової децентралізації, необхідність гармонізації вітчизняного законодавства із вимогами міжнародних організацій та Директив ЄС, залишається однією з недостатньо досліджених сфер економічної науки.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота Горбунова Олександра Володимировича була виконана у відповідності з науково-дослідними темами Центральноукраїнського національного технічного університету: «Формування наукових основ розвитку системи національного фінансового контролю в Україні» (номер державної реєстрації 0106U000978) та «Податкове планування та адміністрування як складова державної та регіональної політики соціально-економічного розвитку» (номер державної реєстрації №0115U006031) під час виконання яких дисертантом були запропоновані напрями удосконалення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) як елементу системи бюджетного менеджменту організаційного та інституційного характеру; розвинуто організаційні та методичні положення щодо удосконалення управління податковими доходами в системі бюджетного менеджменту, розроблено пропозиції щодо удосконалення бюджетного менеджменту в умовах фінансової децентралізації й запровадження стратегічного і середньострокового бюджетного прогнозування і планування.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна.

Наукові положення, висновки і пропозиції, що містяться у дисертації Горбунова Олександра Володимировича, достатньою мірою обґрунтовані, логічні і достовірні.

Поставлена мета, що полягала у поглибленні теоретико-методичних основ і розробці науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки досягнена.

Дисертація відзначається змістовною та логічно ув'язаною схемою побудови і викладення матеріалу, а ознайомлення з її змістом та структурою свідчить про комплексний підхід до проведеного автором дослідження. Кожний розділ дисертаційної роботи завершується висновками, де автором узагальнено та підсумовано матеріали дослідження. У кінці роботи подано загальні висновки, в яких висвітлено результат дослідження та їх значимість для подальшого розвитку науки і практики в сфері бюджетного менеджменту та державного регулювання економіки. Висновки та пропозиції, сформульовані за результатами дослідження, є логічними і в повній мірі відображають основні результати, що впливають з мети та завдань дисертаційної роботи.

Під час підготовки дисертаційної роботи автором опрацьовано 247 джерел, серед яких нормативно-правові документи, праці провідних науковців з означеної проблематики, методичні рекомендації, періодичні видання тощо. Наукові напрацювання автора ґрунтуються на аналізі вітчизняних законодавчих й нормативних документів з питань бюджетного менеджменту, статистичних даних Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Міністерства

економічного розвитку і торгівлі України, Рахункової палати України та Державної аудиторської служби України. Під час підготовки дисертаційної роботи використані офіційні дані Міжнародного бюджетного партнерства (International Budget Partnership) та інших міжнародних організацій.

Достовірність та об'єктивність наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, підтверджується як належним рівнем теоретичного обґрунтування, проведеного на основі вивчення та аналізу праць вітчизняних і зарубіжних вчених, так і логічним зв'язком з поставленою метою і основними завданнями.

Дослідження є особистою авторською роботою, цілісною і завершеною стосовно поставленої мети і визначених завдань.

Наукова новизна одержаних результатів. До найважливіших результатів даного наукового дослідження, які характеризуються науковою новизною та мають важливе значення для науки і практики, можна віднести такі положення:

1. На основі дослідження процесів регулювання економічних систем, сутності державного регулювання, системи його засобів і інструментів (стор. 25-30), зокрема бюджетної політики (стор. 31-33), взаємозв'язку та узгодженості стадій бюджетного процесу та його учасників (стор. 33-37), визначення понять «бюджет», та «менеджмент» (стор. 40-46) обґрунтовано місце бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки (стор. 39) та поглиблено визначення сутності поняття «бюджетний менеджмент», в якому враховано його комплексність на основі дуального розгляду як системи управління, з одного боку, та організаційно-розпорядчої та виконавчої діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вигляді процесу прийняття і реалізації управлінських рішень (стор. 47-48, 53-54).

2. Запропоновано морфологічну декомпозицію бюджетного менеджменту у вигляді розробленої структурологічної моделі бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки (стор. 75), яка включає цілі та завдання, деталізовані за стратегічними та тактичними рівнями (стор. 51-52), передбачає виділення та класифікацію його об'єктів (бюджетний процес, бюджетна система, бюджетні відносини, бюджетні ресурси) суб'єктів (прямих та непрямих) та відповідних структурних елементів (стор. 49-50), основоположних принципів (стор. 56-57), функцій (стор. 58-73), методів (стор. 74), інформаційного забезпечення (стор. 76-80, 87), що розширює підходи до його сприйняття як динамічної науково-практичної системи, багатогранної за змістом та умовами організації, створює засади для ефективного використання з метою забезпечення макроекономічної збалансованості, підвищення ефективності управління і прозорості використання бюджетних ресурсів в умовах євроінтеграційних процесів та активізації процесів фінансової децентралізації.

3. Сформовано стратегічні та тактичні цільові орієнтири розвитку бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки (стор. 141-145) на основі результатів та висновків, по-перше, оцінки сучасного

стану та тенденцій розвитку бюджетних відносин та бюджетного менеджменту в Україні за рівнями бюджетної системи (Державний та місцеві бюджети) (стор. 92-106), по-друге, оцінки ефективності бюджетного менеджменту в контексті міжнародних порівнянь з іншими країнами світу з використанням даних Open Budget Index (стор. 107-137), по-третє, моніторингу ефективності бюджетного менеджменту (стор. 134-141).

4. Розвинуто методичні підходи щодо оцінювання сучасного стану та тенденцій розвитку бюджетного менеджменту й моніторингу його ефективності, в межах яких обґрунтовано доцільність застосування індексу ефективності бюджетного менеджменту, розрахованого з використанням бальної оцінки ефективності бюджетного менеджменту, яка базується на визначених критеріях (якість бюджетного прогнозування та планування, ефективність бюджетного регулювання та організації виконання бюджету, інституційно-правове забезпечення бюджетного менеджменту, прозорість і відкритість бюджетного менеджменту, якість бюджетного контролю), розроблених показниках, їх оптимальних (критичних) значень та шкалі ефективності (стор. 130-141). Їх використання дозволяє здійснити оцінювання результативності функціонування бюджетного менеджменту, яке доповнює його аналіз на міжнародному рівні, макро- та мезорівнях.

5. Розроблено концептуальні засади удосконалення бюджетного менеджменту на основі запровадження стратегічного та середньострокового бюджетного прогнозування і планування, які базуються на обґрунтовані орієнтирів та пріоритетів бюджетної стратегії (стор. 158), доцільності планування бюджетних доходів і видатків на основі методу «ковзного триріччя» (стор. 159), дослідженні вимог Директив ЄС та інших міжнародних документів (стор. 160-162), переваг та специфіки організації бюджетного процесу з використанням програмно-цільового методу та методу бюджетування, орієнтованого на результат (стор. 177-178). Автором запропоновано структурно-функціональну модель середньострокового бюджетного прогнозування та планування (стор. 167), перелік заходів, яких потребує його впровадження (стор. 168-169), взаємозв'язок стратегічного та середньострокового бюджетного прогнозування та планування, програмно-цільового методу та методу бюджетування, орієнтованого на результат (стор. 180).

6. Обґрунтовано концептуальний підхід щодо оцінювання якості бюджетного менеджменту за критеріями відкритості та прозорості в системі державного регулювання економіки, відмінною особливістю якого є врахування факторів забезпечення якості бюджетного менеджменту, використання системи показників, деталізованих за рівнями оцінювання та об'єктам оцінювання, орієнтація на пріоритетне оцінювання відкритості та прозорості бюджету, діяльності суб'єктів бюджетного менеджменту, органів контролю, участі громадськості та суспільного (громадського) нагляду (стор. 190-194). Запропонований підхід враховує вплив формальних та неформальних інститутів на якість бюджетного менеджменту за критерієм відкритості (прозорості).

7. Запропоновано напрями удосконалення організаційно-економічної

моделі контролю як функції бюджетного менеджменту, які ураховують специфіку процесів фінансової децентралізації, підвищення самостійності місцевих бюджетів та органів місцевого самоврядування, вимоги щодо організації державного зовнішнього фінансового контролю з боку міжнародних організацій (стор. 202-217) та базуються на необхідності розширення прав та повноважень органів державного фінансового контролю, об'єктів контролю сферою публічних фінансів та активізації участі громадськості.

Практичне значення висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Результати дослідження, наукові висновки, положення та рекомендації дисертації мають важливе значення для розвитку як теоретичних та методологічних основ бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки, так і для практичної діяльності, що підтверджується їх впровадженням органами державного управління, зокрема: Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету під час законотворчої діяльності, зокрема при опрацюванні законопроектів та підготовці пропозицій до законодавчих документів у бюджетному процесі (довідка № 04-13/14-1184(131605) від 20.06.2018 р.); Міністерством фінансів України під час формування та реалізації державної соціально-економічної політики (довідка № 05000-08-10/16459 від 18.06.2018 р.); Рахунковою палатою України при підготовці висновків щодо необхідності удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази в сфері державного фінансового контролю як важливої функціональної складової системи бюджетного менеджменту (довідка № 16-1413 від 21.06.2018 р.).

Теоретичні та практичні положення дисертаційної роботи Горбунова Олександра Володимировича використовуються у навчальному процесі Центральноукраїнського національного технічного університету під час формування освітньо-професійних та освітньо-наукових програм підготовки здобувачів вищої освіти зі спеціальностей «Менеджмент», «Публічне управління та адміністрування», «Фінанси, банківська справа та страхування», «Облік і оподаткування», розробки методичного забезпечення із підготовки магістерських (дипломних) робіт, навчально-методичного забезпечення з таких дисциплін, як «Державний фінансовий контроль», «Бюджетна система України», «Бюджетний менеджмент», «Державний та місцевий бюджети», «Адміністративний менеджмент», «Публічне управління», «Податкова політика та управління оподаткуванням», «Адміністрування податків» (довідка №31-15/1786 від 4.06.2018 р.).

Повнота викладу основних результатів дисертаційного дослідження в опублікованих працях. Результати дисертаційної роботи опубліковано у 10 наукових працях загальним обсягом 6,08 друк. арк. Публікації включають 6 статей у наукових фахових виданнях України, які включено до міжнародних наукометричних баз, 4 публікації у інших виданнях та матеріалах наукових конференцій. Наведені публікації повною мірою відображають основні наукові результати дисертації.

Результати дисертації в достатній мірі апробовані. Основні положення і висновки були викладені й обговорені на 6 міжнародних науково-практичних

конференціях.

Мова, стиль та оформлення дисертації й автореферату. Дисертація та автореферат написані грамотно, з дотриманням стилістичних та граматичних вимог. Наукові терміни, що вживаються у дослідженні, є загальновизнаними. Викладення завдань та результатів досліджень, положень наукової новизни, висновків і рекомендацій є доступним для сприйняття, логічним та добре структурованим.

Дисертаційна робота містить додатки, які доповнюють та розширюють її положення. Автореферат за змістом відповідає основним положенням дисертації, в повній мірі відображає її структуру та логіку викладення матеріалу. Оформлення дисертаційної роботи та автореферату відповідає вимогам державних стандартів та Міністерства освіти і науки України.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи. Критичний аналіз сформульованих у дисертації тверджень, висновків і практичних рекомендацій свідчить, що в роботі мають місце окремі положення, до яких є зауваження або які є дискусійними та потребують уточнення. До них, зокрема, можна віднести:

1. Серед запропонованих принципів бюджетного менеджменту (рис. 1.5., стор. 57) автором принципи ефективності та результативності об'єднані в один, хоча, на мій погляд, слід було б розглядати їх окремо, оскільки це різні поняття. Також не можу погодитися з тлумаченням результативності, яке розглядається як «відповідність управлінської діяльності фактично отриманим результатам щодо реалізації поставлених цілей і завдань», оскільки результативність має визначатися у взаємозв'язку із запланованими, а не фактично отриманими результатами.

2. В представленій автором схемі зв'язку, взаємодії та розмежування функцій бюджетного менеджменту за стадіями управління (рис. 1.6, стор. 61) контроль розглядається лише з точки зору «контролю за виконанням прийнятих рішень». Отже, поза увагою залишаються такі види контролю, як попередній та поточний. Це ж зауваження стосується і матеріалу, представленого в параграфі 3.3., в якому висвітлюються напрями удосконалення організаційно-економічної моделі контролю як елементу бюджетного менеджменту.

3. Аналізуючи результати Індексу відкритості бюджету (Open Budget Index), можна відмітити цікаву тенденцію. Якщо за результатами оцінки в 2015 році 82 країни зі 102 мали низький рівень індексу участі громадськості, 13 – обмежений, а 7 країн – високий (табл. 2.10, стор. 119), то за результатами оцінювання в 2017 році 111 країн зі 115 мали низький рівень, 4 – обмежений і жодна з країн не отримала більше 60 балів (табл. 2.11, стор. 120). Враховуючи, що автором акцентується увага на участі громадськості, необхідно було б дати пояснення такому низькому рівню даного показника та його зниженню в цілому по досліджуваним країнам світу.

4. Дослідження якості та ефективності бюджетного менеджменту

суттєво виграли б, якби автор більш детально дослідив зарубіжний досвід бюджетного менеджменту, особливо країн ЄС, а не лише звіти Міжнародного бюджетного партнерства (International Budget Partnership), висновки зроблені за результатами розрахунку Індексу відкритості бюджету (Open Budget Index). Крім того, доцільно було б здійснити аналіз і інших міжнародних індексів, про які сам автор згадує в підрозділі 1.3, зокрема: Benchmarking Public Procurement (Індекс ефективності публічних закупівель), Public Investment Efficiency Index (Індексу ефективності публічних інвестицій), Doing Business (Індекс легкості ведення бізнесу), Paying Taxes (Оподаткування) тощо.

5. Відзначаючи обґрунтованість авторських пропозицій щодо удосконалення методичних підходів щодо оцінювання якості бюджетного менеджменту на макро- та мезорівнях (параграф 3.2), вважаю, що робота набула б значно більшої практичної вагомості, якби була запропонована конкретна методика розрахунку відповідних індексів.

6. В роботі багато з пропозицій автора спираються на необхідності активізації та підвищення рівня «неформальних інститутів довіри та відповідальності» (стор. 85, 145). Підтримуючи дану позицію, разом з тим вважаю, що необхідно було б підкріпити її теоретичними розробками та дослідженням сутності даних неформальних інститутів.

7. Погоджуючись з логікою відбору показників для розрахунку інтегрального індексу ефективності бюджетного менеджменту на мезорівні, який представлено в параграфі 2.1 (стор. 105-106), разом з тим вважаю, що їх кількість є надто обмеженою і доцільно було розглянути не лише дохідну частину місцевих бюджетів, а й видаткову у взаємозв'язку з рівнем соціально-економічного розвитку регіону.

Водночас зазначені зауваження не знижують наукової і практичної цінності основних положень дисертації, зроблених висновків і сформульованих рекомендацій, а підкреслюють актуальність, складність та комплексність обраної теми.

Загальний висновок. Дисертаційна робота Горбунова Олександра Володимировича на тему «Бюджетний менеджмент в системі державного регулювання економіки» є завершеним науковим дослідженням, що відповідає обраній темі та визначеній меті. В роботі отримано нові науково обґрунтовані результати, які полягають в узагальненні теоретичних положень та розробці наукових рекомендацій щодо вдосконалення бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки.

Дослідження виконано автором самостійно на достатньо високому теоретико-методологічному рівні. Основні положення та отримані наукові результати висвітлено у публікаціях автора. Автореферат дисертації відображає основні наукові результати та висновки, сформульовані у дисертаційному дослідженні.

Дисертація має наукове та практичне значення, належним чином структурована, порядок викладення матеріалу відображає послідовність

проведеного автором дослідження. Тема та зміст дисертаційної роботи відповідає паспорту спеціальності 08.00.03 – економіка та управління національним господарством.

Враховуючи актуальність теми, наукову новизну дослідження, значимість отриманих результатів для науки і практики, відповідність дисертаційної роботи вимогам Міністерства освіти і науки України, пп. 9, 11, 12, 13, «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 зі змінами і доповненнями, вважаю, що її автор – Горбунов Олександр Володимирович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.03 – економіка та управління національним господарством.

Офіційний опонент:

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри аудиту та
економічного аналізу
Університету державної фіскальної
служби України



А. В. Лісовий

А. В. Лісовий
Відомий секретар ПДБ: *О. А. Дрова*
25 09 20 18

25.09.2018 року