

Спеціалізованій вченій раді К 23.073.03
Центральноукраїнського національного
технічного університету

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора економічних наук, професора
Мельник Мар'яни Іванівни
на дисертаційну роботу Горбунова Олександра Володимировича
«Бюджетний менеджмент в системі державного регулювання економіки»,
подану до захисту на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук
за спеціальністю 08.00.03 – економіка та управління
національним господарством

Актуальність теми дисертаційного дослідження

В сучасних умовах інтеграції України до ЄС та зумовлених цими процесами перетвореннями у бюджетній сфері, що передбачені Коаліційною угодою, Середньостроковим планом дій Уряду до 2020 року, Меморандумом з МВФ та Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, суттєво зростає роль і значення управлінських рішень, які приймаються на різних рівнях влади і управління у цій сфері. Такі рішення лежать в основі державного регулювання економіки, а від їх ефективності залежить стійкість фінансової системи держави, її макроекономічна стабільність та спроможність до реалізації державними інституціями властивих їм завдань і функцій.

В силу своєї значимості, управлінські рішення, що стосуються управління бюджетом та процесами, які супроводжують його формування та виконання (оскільки зачіпають інтереси різних верств населення, підприємців, гілок влади, політичних сил), мають бути обґрунтованими, скоординованими та узгодженими на всіх рівнях економічної системи. Це зумовлює необхідність побудови єдиного комплексного механізму управління, яким є бюджетний менеджмент. Відтак, актуальними є питання дослідження теоретико-

організаційних основ функціонування бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки, науково-методичних засад оцінювання його ефективності та визначення пріоритетних напрямів розвитку. Слід вказати на те, що незважаючи на значимість дослідження означених питань, наразі вони залишаються мало розробленими як в теоретичному, так і в практичному аспектах. З огляду на це, дисертаційна робота Горбунова Олександра Володимировича є надзвичайно важливою, актуальною і своєчасною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами

Дисертація Горбунова О.В. пов'язана з темами науково-дослідних робіт Центральноукраїнського національного технічного університету, зокрема: «Формування наукових основ розвитку системи національного фінансового контролю в Україні» (номер державної реєстрації 0106U000978), у межах якої автором були запропоновані напрями удосконалення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) як елементу системи бюджетного менеджменту організаційного та інституційного характеру; «Податкове планування та адміністрування як складова державної та регіональної політики соціально-економічного розвитку» (номер державної реєстрації №0115U006031), під час виконання якої 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.

Рівень обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, їх достовірність і новизна

Достовірність та обґрунтованість основних наукових положень, методичних розробок, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації забезпечується методологією дослідження, основою якої є фундаментальні положення економічної теорії, макроекономіки, методичні рекомендації провідних вітчизняних і зарубіжних науковців з проблем державного

управління, державного регулювання, бюджетного менеджменту. Висновки і рекомендації дисертації достатньо обґрунтовані, що підтверджується їх апробацією на науково-практичних конференціях та впровадженням у практичну діяльність органів законодавчої, виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, державних установ і організацій.

Об'єктивність результатів проведеного дослідження підтверджується також коректним та методологічно виправданим застосуванням різнопланових загальнонаукових та спеціальних методів, серед яких: методи абстрагування, узагальнення, індукції, дедукції, аналізу, синтезу; сітьовий метод; системний, процесний та програмно-цільовий методи; метод морфологічної декомпозиції; інституціонально-функціональний підхід та метод інституціонального аналізу; графічний метод; матричний метод; метод динамічного моделювання; метод бюджетування, орієнтованого на результат. Використаний системний методичний підхід дослідження, відповідно з яким теоретико-методичні та організаційні засади бюджетного менеджменту розглядаються у нерозривному зв'язку з системою державного регулювання економіки.

Наукові положення, висновки та рекомендації, викладені у дисертаційній роботі є обґрунтованими та достовірними, ґрунтуються на теоретичних та фундаментальних науково-прикладних дослідженнях вітчизняних та зарубіжних авторів (опрацьовано 247 літературних джерел), аналітичній інформації науково-дослідних установ, статистичних матеріалах та звітних даних Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Рахункової палати України, Державної служби статистики України, Державної аудиторської служби України, Національного банку України, міжнародних організацій, висновках, які були зроблені в результаті власних досліджень і спостережень здобувача. Це свідчить про високий рівень володіння автором проблематикою дослідження.

Грунтовність роботи забезпечується також коректним формулюванням наукових і практичних завдань дослідження, цілісністю, узгодженістю та завершеністю наукового дослідження, логічним зв'язком емпіричної частини дослідження з теоретичними результатами.

Сформульована мета та поставлені завдання повністю реалізовані у ході дослідження. Автор дотримався системного підходу до вивчення економічних явищ і процесів, побудови науково-дослідної роботи загалом, в логічній послідовності розглянуті питання теоретичної й методичної основи функціонування бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки. Це послужило основою для напрацювання власних пропозицій, а також забезпечило достовірність та обґрунтованість зроблених висновків і рекомендацій.

Отримані в дисертації наукові результати в сукупності вирішують актуальне науково-практичне завдання, сутність якого полягає у поглибленні теоретико-методичних основ і розробці науково-практичних рекомендацій щодо удосконалення бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки. В процесі вирішення цього завдання дисертантом отримані результати, що містять елементи наукової новизни. Їх можна вважати внеском в теорію і практику державного регулювання економіки. Зокрема, до найбільш значимих здобутків можна віднести наступні наукові положення:

- удосконалено теоретичні підходи щодо визначення сутності поняття «бюджетний менеджмент», яке автором розглядається дуально: як система управління, (складовими елементами організації якої є управління бюджетним процесом, бюджетною системою, бюджетними відносинами та бюджетними ресурсами й яка ґрунтується на відповідних принципах, методах, функціях, інструментарії організаційно-розпорядчої та виконавчої діяльності органів державної влади і управління та/або місцевого самоврядування у поєднанні і взаємозв'язку з різноманітними формами участі громадськості) та як процес прийняття і реалізації управлінських рішень, що спрямовується на забезпечення стійкого економічного розвитку на всіх рівнях економічної системи й

належного виконання державою її завдань і функцій (стор. 25 - 47);

- обґрунтовано морфологічну декомпозицію бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки, що сфокусована на ідентифікації його об'єктів, суб'єктів, мети, цілей, завдань, основоположних принципів, структурних елементів, функцій, методів, а відтак розширює підходи до його сприйняття як динамічної науково-практичної системи, багатогранної за змістом та умовами організації, яка трансформується під впливом зміни економічних умов й орієнтована на забезпечення макроекономічної збалансованості, підвищення ефективності управління і прозорості використання бюджетних ресурсів (стор. 48 – 75);

- запропоновано методичні положення щодо оцінювання якості бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки, які базуються на визнанні пріоритетності інститутів довіри та відповідальності в суспільстві на державному і місцевому рівнях та використанні адаптованих показників (індексів) відкритості й прозорості бюджетного менеджменту, враховують функціональні складові бюджетного менеджменту як системи вищого рівня для таких його елементів, як бюджетна система, бюджетна політика, бюджетний процес й спрямовані на забезпечення комплексної характеристики відкритості та прозорості бюджетного менеджменту за суб'єктними та процесними рівнями (стор. 181 – 194);

- удосконалено організаційно-економічну модель контролю як функції бюджетного менеджменту, яка базується на необхідності гармонізації інституційного забезпечення державного фінансового контролю та бюджетного менеджменту зі стандартами ЄС й рекомендаціями міжнародних організацій, ураховує специфіку та наслідки процесів децентралізації, підвищення самостійності місцевих бюджетів та органів місцевого самоврядування і передбачає в якості пріоритетних – заходи із забезпечення ефективності координації та активізації відносин й взаємозв'язків між органами державного фінансового контролю, розширення кола їх повноважень, завдань та об'єктів контролю з урахуванням особливостей бюджетного менеджменту та контролю

на державному і місцевому рівнях (стор. 195 – 217);

- розвинено методичні підходи щодо оцінювання сучасного стану та тенденцій розвитку бюджетного менеджменту й моніторингу його ефективності, які ґрунтуються на оцінці якості бюджетного прогнозування та планування, ефективності бюджетного регулювання та організації виконання бюджету, інституційного-правового забезпечення бюджетного менеджменту, прозорості і відкритості бюджетного менеджменту, якості бюджетного контролю, що забезпечує комплексне оцінювання результативності функціонування бюджетного менеджменту й спрямовано на розширення можливостей щодо його удосконалення (стор. 125 – 141);

- розроблено стратегічні і тактичні цільові орієнтири розвитку бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки, що представлена за рівнями бюджетної системи, враховує результати порівняльного аналізу позиції України серед інших країн світу з використанням даних Open Budget Index на основі групування країн з використанням матричного підходу для встановлення взаємозв'язку рівнів Індексу відкритості бюджету та рівнів показників участі громадськості, нагляду з боку законодавчих органів та нагляду з боку Вищого органу фінансового контролю й дозволяє комплексно визначити напрями підвищення ефективності бюджетного менеджменту в Україні, реалізація яких сприятиме сталому економічному розвитку держави та її національній безпеці (стор. 141 – 145, 107 – 133, 134 – 140);

- обґрунтовано заходи щодо удосконалення бюджетного менеджменту на основі запровадження стратегічного та середньострокового бюджетного прогнозування і планування, особливістю яких є орієнтація на застосування програмно-цільового методу та бюджетування, орієнтованого на результат, що забезпечує можливість оптимального розподілу бюджетних ресурсів та сприятиме підвищенню ефективності бюджетного менеджменту (стор. 150 – 180).

Всі наукові результати, що викладені у дисертації і виносяться на захист, одержані автором самостійно. Достовірність наукових результатів підтверджена необхідним обсягом теоретичних та прикладних досліджень, повною відповідністю поставлених і вирішених завдань сформульованій меті, використанням сучасного інструментарію досліджень.

Теоретична цінність та практичне значення результатів дослідження

Теоретична цінність роботи полягає у тому, що розробки автора доповнюють і розвивають економічну науку з питань теорії та методології організації бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки. А саме, вагоме теоретичне значення мають розроблені в роботі підходи щодо визначення місця і ролі бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки, морфологічна декомпозиція бюджетного менеджменту на основі якої автором побудовано його структурологічну модель, інформаційне забезпечення бюджетного менеджменту та його складові, що забезпечує комплексний підхід до розкриття змісту бюджетного менеджменту та його сприйняття як одного з основних елементів системи державного регулювання економіки.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що авторські розробки, доведені до рівня практичних рекомендацій, формують методичну основу для підготовки державних програм управління бюджетним процесом, бюджетною системою, бюджетними відносинами та бюджетними ресурсами в інтересах забезпечення реалізації завдань соціально-економічного розвитку держави. До результатів, які мають найбільше практичне значення належать пропозиції щодо формування організаційно-економічної моделі контролю, яка, базується на необхідності гармонізації інституційного забезпечення державного фінансового контролю та бюджетного менеджменту зі стандартами ЄС й рекомендаціями міжнародних організацій; методичні положення щодо оцінювання якості бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки, які базуються на визнанні пріоритетності інститутів

довіри та відповідальності в суспільстві на державному і місцевому рівнях та використанні адаптованих показників (індексів) відкритості й прозорості бюджетного менеджменту; система заходів удосконалення бюджетного менеджменту на основі запровадження стратегічного та середньострокового бюджетного прогнозування і планування.

Окремі положення, висновки та рекомендації, що містяться у дисертаційній роботі використані Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету у практичній діяльності під час законотворчої діяльності; Міністерством фінансів України під час формування та реалізації державної соціально-економічної політики; Рахункової палати України при підготовці висновків щодо необхідності удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази в сфері державного фінансового контролю. Основні положення дисертації запроваджено у навчальний процес 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»

Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій в опублікованих працях

Теоретичні та прикладні розробки дисертаційної роботи Горбунова Олександра Володимировича достатньо повно викладені в опублікованих працях. За результатами досліджень було видано 10 одноосібних наукових праць загальним обсягом 6,08 друк. арк., з яких 6 статей – у наукових фахових виданнях України, що включені до міжнародних наукометричних баз даних, 4 публікації – в інших виданнях. На захист дисертаційної роботи виносяться виключно особисті розробки автора.

Основні методичні положення, наукові розробки та результати дослідження доповідалися й отримали позитивну оцінку на науково-практичних конференціях міжнародного рівня.

Автореферат дисертації за своїм змістом повністю відповідає основним положенням, результатам та висновкам дисертаційної роботи, відображає її структуру та логіку викладення матеріалу.

Відповідність структури дисертації встановленим вимогам

Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. За структурою, обсягом, оформленням та змістовним наповненням дисертація відповідає вимогам, встановленим МОН України до кандидатських дисертацій.

Основні результати дослідження та висновки є конкретними, достатньо аргументованими та являють собою предмет для захисту. За складом вирішених задач дисертація відповідає паспорту спеціальності 08.00.03 – економіка та управління національним господарством, а саме напрямом: моделі державного регулювання національною економікою, стратегія економічного розвитку, прогнозування та державне регулювання окремих макроекономічних процесів.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертаційної роботи

Відзначаючи актуальність обраної здобувачем теми, наукову новизну результатів дисертаційного дослідження, їх достовірність та повноту викладу в опублікованих працях, необхідно звернути увагу на деякі положення дисертаційної роботи, які, на наш погляд, мають дискусійний характер, містять недоліки чи потребують додаткового обґрунтування.

1. Досліджуючи теоретико-організаційні основи функціонування бюджетного менеджменту та визначаючи сутність бюджетного менеджменту (стор. 47 – 48), автор зазначає, що бюджетний менеджмент, як система управління «... ґрунтується на інструментарії організаційно-розпорядчої та виконавчої діяльності органів державної влади і управління та/або місцевого самоврядування у поєднанні і взаємозв'язку з різноманітними формами участі громадськості», проте, у роботі належної уваги цим питанням не приділено.

Теоретична частина роботи була б більш ґрунтовною, якби автор дослідив інституційно-функціональну складову бюджетного менеджменту, визначив особливості організаційно-розпорядчої, виконавчої та іншої діяльності суб'єктів бюджетного менеджменту, їх взаємозв'язки, взаємозалежність та підпорядкованість.

2. Структурологічна модель бюджетного менеджменту, розроблена автором (стор. 75, рис. 1.7), є дискусійною в частині систематизації структурних елементів бюджетного менеджменту, які потребують додаткового обґрунтування та методів бюджетного менеджменту, які представлені узагальнено. Акцентуючи увагу на методах бюджетного менеджменту, автор зазначає, що їх застосування забезпечує реалізацію функцій бюджетного менеджменту (стор. 73 - 74). На наш погляд, доцільно було б визначити, які конкретно методи застосовуються під час реалізації відповідних функцій (прогнозування, планування, організації, регулювання ...).

3. Здійснюючи оцінку ефективності бюджетного менеджменту в контексті міжнародних порівнянь (стор. 107 – 127), автор основну увагу зосередив на проведенні порівняльного аналізу позиції України серед інших країн світу на основі індексів відкритості (прозорості) бюджету, участі громадськості, нагляду (контролю) з боку законодавчих органів та Вищого органу фінансового контролю, що цілком слушно. Проте, на нашу думку, такий аналіз мав би бути доповнений показниками, які характеризують рівень державного богу, дефіциту/профіциту державного бюджету тощо, що забезпечило б комплексний підхід до визначення рейтингу України на міжнародному рівні.

4. Проводячи моніторинг ефективності бюджетного менеджменту (п. 2.3.), та визначаючи критерії й відповідні показники ефективності (стор. 129 – 134), поза увагою автора залишився такий важливий критерій як бюджетна безпека, яка є вагомим чинником соціально-економічного розвитку країни та показником ефективності бюджетного менеджменту.

5. Обґрунтовуючи доцільність використання програмно-цільового методу у бюджетному процесі (стор. 169 – 174) та запровадження бюджетування, орієнтованого на результат (стор. 175 – 180) автору слід було б чітко виокремити умови застосування кожного з цих методів та навести орієнтовний перелік державних послуг або функцій, які здійснюються державними органами та для яких доцільно застосовувати метод бюджетування орієнтованого на результат під час планування бюджетних витрат.

6. Не можна не погодитися із запропонованими автором напрямками удосконалення організаційно-економічної моделі контролю, як елементу бюджетного менеджменту (стор. 200 – 217), проте автор здебільшого обмежується лише переліком заходів, які мають бути реалізовані, не зосереджуючи уваги на механізмах їх реалізації.

Однак, вказані недоліки та зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку роботи Горбунова О.В., виконану на належному теоретико-методичному рівні, а наявність дискусійних положень свідчить про складність обраного напрямку дослідження.

Загальний висновок

Дисертаційна робота Горбунова Олександра Володимировича «Бюджетний менеджмент в системі державного регулювання економіки» є самостійним завершеним науковим дослідженням, виконаним на актуальну тему, яка характеризується новизною одержаних результатів і висновків, має теоретичне і практичне значення.

Аналіз змісту дисертації, автореферату та основних опублікованих робіт Горбунова О.В., дозволяє зробити висновок про те, що визначені здобувачем завдання дослідження ретельно опрацьовані і вирішені на високому теоретико-методичному рівні. Автореферат повною мірою висвітлює усі положення наукової новизни та отримані в дисертації результати.

Сукупність одержаних результатів забезпечує нове вирішення важливого науково-практичного завдання, що полягає в поглибленні теоретичних основ та

розробці науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення бюджетного менеджменту в системі державного регулювання економіки та відповідає спеціальності 08.00.03 – економіка та управління національним господарством.

Дисертаційна робота на тему: «Бюджетний менеджмент в системі державного регулювання економіки» за науковим рівнем, змістом та оформленням відповідає вимогам пп. 9, 11, 12, 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 зі змінами і доповненнями, а 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 сектору просторового розвитку
ДУ «Інститут регіональних досліджень
імені М.І. Долишнього НАН України»,



М. І. Мельник

Підпис д.е.н., проф. Мельник М.І.
засвідчую:

Вчений секретар ДУ «Інститут
регіональних досліджень імені
М.І. Долишнього НАН України» (м. Львів),
к.ф.-м.н.



В.В. Демченко