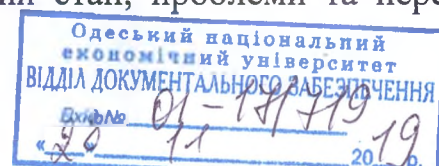


ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Хомутенко Алли Віталіївни на тему:
«Управління державними фінансами: теорія та методологія», подану на
здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю
08.00.08 – гроші, фінанси і кредит

Актуальність теми дослідження. Проблематика управління фінансами, як багатограним, суперечливим і непередбачуваним суспільним явищем завжди була в центрі уваги економічної науки, що врешті-решт обумовило формування її самостійного напрямку – фінансового менеджменту. Особливо складними є питання управління фінансами на макрорівні. Якщо відносно корпоративних фінансів існує, по-перше, чітко структурована й відпрацьована на практиці сукупність показників, коефіцієнтів та індикаторів, які доволі точно відображають фінансовий стан та ефективність діяльності (створюючи тим самим надійне підґрунтя для прийняття своєчасних і обґрунтованих рішень), і по-друге, належна система мотивації персоналу, то на макрорівні, не зважаючи на численні розробки науковців і практиків, ці ключові елементи надійної системи управління фінансами є обмеженими й доволі розмитими. Наприклад, безліч спроб визначити показники ефективності бюджетних програм, і не тільки в Україні, поки що не дали належних результатів. Надзвичайно складною є проблема визначення максимально наближених до реалій планових показників бюджету та державних фондів цільового призначення, а також результативності й ефективності контролю за їх виконанням. Не менш важливим є оптимізація структури органів оперативного управління державними фінансами та раціонального розмежування функцій, повноважень і сфер відповідальності між ними.

Вищезазначене обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження, яке виконано відповідно до програм і планів наукових досліджень Одеського національного економічного університету за темами: «Бюджетна система України: аналіз стану і основні напрямки вдосконалення бюджетних відносин в умовах макроекономічного розвитку» (ДР № 0107U011415); «Трансформаційні процеси у податковій системі України» (ДР № 0112U007707); «Сучасний стан, проблеми та перспективи



розвитку фінансової системи України» (ДР № 0116U000217); «Регулювання та контроль у системі управління державними та місцевими фінансами» (ДР № 0115U004588); «Використання методів, об'єктів та алгоритму проведення судово-економічної експертизи з питань повноти, правильності нарахування та сплати податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість для оцінки якості висновку експерта» (ДР № 0119U102625).

Ступінь достовірності та обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Вивчення дисертаційної роботи, автореферату та публікацій за темою дисертації дозволяє зробити висновок, що наукові результати у цілому є належним чином обґрунтованими, логічними й достовірними. Вони базуються на фундаментальних положеннях теорії державних фінансів та державного управління, а також широкому застосуванні загальнонаукових та спеціальних методів пізнання, що забезпечило реалізацію поставленої мети та вирішення завдань наукового дослідження. Інформаційною й фактологічною базою дослідження є нормативно-правові акти, монографічні дослідження й наукові публікації провідних вітчизняних та зарубіжних учених і практиків, аналітична інформація науково-дослідних установ, статистичні матеріали та звітні дані Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Національного банку України, Рахункової палати, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Державної аудиторської служби України, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Організації економічного співробітництва та розвитку, Швейцарського економічного інституту та інших міжнародних організацій, а також ресурси мережі Інтернет.

Дисертаційна робота має логічну структурну будову і засновується на ґрунтовному підході до теоретико-методологічних засад сутності, функцій та ролі державних фінансів у забезпеченні соціально-економічного розвитку, обґрунтуванні змісту та складових компонентів системи управління ними. Здобувачем проведене ґрунтовне дослідження етимології ключових термінів за обраною проблематикою (державні фінанси, публічні фінанси, суспільні фінанси), визначено прагматику їх вживання та запропоновано їх авторське трактування. На цій основі визначено структуру системи управління

державними фінансами та обґрунтовано атрибутивні властивості її елементів, які сформували базис подальшого наукового дослідження: об'єкти – державний бюджет, державні цільові фонди, фонди грошових коштів суб'єктів господарювання державного сектора економіки; суб'єкти з їх поділом за рівнями повноважень (вищого, середнього та нижнього рівнів); функції – планування, організація, мотивація, контроль; мета – задоволення суспільних інтересів; завдання – надання якісних і доступних суспільних благ та послуг, забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни, підвищення стійкості державних фінансів, покращення добробуту населення, поліпшення іміджу країни на міжнародній арені, що визначаються виходячи з цілей фінансової політики держави (с. 69–96).

З метою виявлення ключових засад, на яких має ґрунтуватися управління державними фінансами, дисертантом проведено компаративний аналіз основних методологічних підходів – системного, холістичного, проектно-орієнтованого, процесного, кібернетичного, інформаційного, синергетичного, структурно-функціонального, функціонально-вартісного, сигнального, соціокультурного, інституціонального (с. 100–123). У подальшому ці методологічні підходи автором запропоновано закладати в основу методології планування показників державних фінансів, їх інституційно-організаційного забезпечення, оцінювання ефективності та модернізації управління державними фінансами. Належним чином обґрунтовано авторські підходи до складу доктринальних принципів управління державними фінансами: а) принципи, що встановлені до персоналу, зокрема компетентність та відповідальність; б) принципи, які відносяться до управлінської діяльності загалом: науковість, системність, законність, плановість, відкритість, ефективність. Визначені принципи є базовими домінантами підвищення ефективності управлінської діяльності.

Вагомим результатом дослідження стала систематизація механізму управління державними фінансами з виділенням наступних його елементів: методи – прогнозування, екстраполяція, моделювання, нормативний, програмно-цільовий, регулювання (с. 135); інструменти – податки, внески, платежі, кредити, асигнування тощо (с. 138); важелі – санкції та заохочення (с. 140). Заслуговує на увагу, представлений у дисертації ряд сучасних технологій в механізмі управління державними фінансами (фінансова

логістика, бенчмаркінг, краудсорсинг, реінжиніринг та ін.), правильне застосування яких, на думку автора, дасть змогу підвищити якість управління державними фінансами (с. 142–146).

До науково-практичних здобутків дисертанта можна віднести визначення методологічного підґрунтя державного довгострокового й середньострокового фінансового планування. Обґрунтовано, що стратегічне фінансове планування на макрорівні доцільно засновувати на оцінці ресурсів та можливостей їх використання, що сприятиме збалансуванню суспільних інтересів і фінансового потенціалу країни (с. 151–154). Заслужують на увагу запропоновані дисертантом практичні рекомендації з оновлення методичного інструментарію бюджетного планування (с. 171–186), планування державних позабюджетних фондів грошових коштів (с. 187–202), фондів коштів суб'єктів державного сектору економіки (с. 203–218), які дозволять покращити надійність прогностичних розрахунків й підвищити обґрунтованість складених планів. Виходячи із запропонованої методики, дисертантом здійснено прогнозування доходів (с. 183–184), видатків (с. 184–185) і дефіциту (с. 185–186) державного бюджету України, які дозволили встановити окремі тенденції, що мають враховуватися у бюджетному плануванні.

Цілком аргументовано у дисертаційному дослідженні важливе місце відведено оцінці нормативно-правового забезпечення системи управління державними фінансами. Ґрунтовний аналіз стану правового регулювання у цій сфері дозволив встановити низку прогалин та недоліків. Враховуючи значну кількість працюючих в Україні інформаційних систем за різними напрямками управління державними фінансами і суб'єктів, уповноважених їх обслуговувати, автором розроблено пропозиції щодо покращення інформаційного забезпечення управління державними фінансами через створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи, у яку будуть інтегровані системи ProZorro, SPENDING, ProZvit та ін. (с. 235–249). Виходячи з того, що людський фактор є ключовим у менеджменті, в роботі проаналізовано інституційно-кадрове забезпечення управління державними фінансами, виявлено його недоліки та запропоновані напрямки їх усунення шляхом зміни підходів до оплати праці державних службовців, зокрема щодо

співвідношення частки окладу, надбавок і премій та використання премій і доплат як засобу заохочення до праці та ін. (с. 269–287).

Належне місце у роботі відведено проблематиці контролю у сфері державних фінансів. Заслужують на увагу розроблені та практично апробовані методичні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів Рахункової палати і Державної аудиторської служби України (с. 308–310). Зокрема, запропоновано поступово змінити статус Рахункової палати з колегіального органу на орган, що уповноважений приймати рішення за результатами контролю з притягнення до відповідальності підконтрольних суб'єктів (с. 312–313). Також пропонується наділення Рахункової палати повноваженнями щодо здійснення комплексної оцінки ефективності управління державними фінансами (с. 312–313), що дозволить своєчасно виявляти та усувати виникаючі проблеми.

Безумовний науковий та практичний інтерес представляє розроблена на основі результатів проведеного дослідження дескриптивна концепція модернізації управління державними фінансами, яка визначає: мегатренди та тренди суспільного розвитку; тенденції у сфері управління державними фінансами; стратегічну мету та завдання; принципи; напрямки досягнення поставленої мети; очікувані результати (с. 373–388).

Наукова і практична значимість одержаних результатів. Серед найбільш вагомих результатів дисертаційної роботи, що характеризують прирощення наукових знань та визначають її *наукову новизну*, слід відзначити наступні:

вперше:

– розроблено науково-методологічний базис управління державними фінансами, який включає: принципи цілеспрямованого впливу (законність, прозорість, ефективність тощо), релевантні методологічні підходи (системний, проектно-орієнтований, процесний, сигнальний, інформаційний, синергетичний, структурно-функціональний, результативний, соціокультурний, інституціональний, продуктоорієнтований), які об'єднують діалектично пов'язані між собою загальнонаукові та спеціальні методи (компаративний, квантифікації, морфологічної декомпозиції тощо), що

склало теоретичну, методологічну, емпіричну й логічну основу дослідження державних фінансів як об'єкту управління;

– запропоновано науково обґрунтовану дескриптивну концепцію модернізації управління державними фінансами, яка ґрунтується на поєднанні інституціонального, функціонального та результативного підходів, що дозволить побудувати систему управління державними фінансами замкнутого циклу та досягнути місії управління державними фінансами – задоволення суспільних потреб;

– розроблено методологічні засади комплексного, системного оцінювання ефективності управління державними фінансами, які ґрунтуються на поєднанні результативного (враховує лише кінцеві результати управлінської діяльності, що виражаються через ефекти) і продуктоорієнтованого (орієнтований на кінцевий продукт – суспільні блага) підходів, що базуються на запропонованій системі індикаторів, які структуровані за окремими ефектами (економічний, соціальний та організаційний);

удосконалено:

– методологію та методичний інструментарій управління вхідними й вихідними фінансовими потоками в сфері державних фінансів на основі групування методів управління – за класичними функціями цілеспрямованого впливу, інструментів – за складовими державних фінансів, а важелів – за ступенем впливу на об'єкт;

– науково-методичні підходи до реалізації контрольної функції управління державними фінансами, які враховують організаційно-функціональну структуру фінансового контролю та базуються на використанні комплексного аналітико-прогностичного інструментарію оцінювання результативності, дієвості, економічності контролю органів Рахункової палати й Державної аудиторської служби України;

– концептуальні засади оцінювання рівня: соціального ефекту – як результат управлінської діяльності у сфері соціального забезпечення й соціальної справедливості; економічного ефекту – як результат забезпечення бюджетної, боргової й інвестиційної стійкості держави та фінансової стійкості суб'єктів господарювання державного сектора економіки;

організаційного ефекту – як результат адміністрування й контролю у сфері державних фінансів;

набули подальшого розвитку:

– науково-методичні підходи до планування показників державного бюджету, які передбачають застосування оновленого інструментарію (методів прогнозування, технологій бенчмаркінгу і краудсорсингу тощо) та врахування складного конгломерату ендогенних й екзогенних факторів впливу, які залежать від виду вхідних (податкові надходження, доходи від операцій з капіталом тощо) і вихідних (за видами суспільних благ) фінансових потоків;

– методологія та методичний інструментарій планування державних позабюджетних фондів, що представлено, зокрема, нормативним та індикативним методами й багатоваріантними розрахунковими прийомами і способами прогнозування, які враховують певну сукупність чинників впливу на планові показники доходів (кількість застрахованих осіб, темпи зростання доходів працюючого населення та ін.) і видатків (залежать від виду діяльності фонду);

– науково-методологічні підходи до державного фінансового планування як на довгостроковий, так і на середньостроковий періоди. Обґрунтовано, що стратегічне планування повинно містити загальне оцінювання обсягів наявних у країні фінансових, природних і трудових ресурсів та можливостей їх використання для вирішення поставлених завдань. До укрупнених показників середньострокового фінансового планування варто відносити як загальновідомі макроекономічні показники, так і показники, що характеризують рівень соціального розвитку;

– концептуальні підходи до організації інформаційного забезпечення управління державними фінансами через упровадження єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи, яка створить ландшафт нової відкритої, соціально-орієнтованої системи;

– методологічне підґрунтя кадрового забезпечення управління державними фінансами на основі: удосконалення підходів до формування посадового окладу й заохочувальних доплат; використання сучасних мотиваційних засобів, таких як грейдування й партисипативне управління;

посилення юридичної відповідальності посадових осіб та вдосконалення порядку притягнення до неї.

Практична цінність результатів дисертаційного дослідження полягає у тому, що авторські наукові пропозиції й методичні розробки доведені до рівня практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності управління державними фінансами на всіх рівнях економічної системи.

Результати дисертаційного дослідження пройшли апробацію в Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету, Міністерстві фінансів України, територіальному управлінні Рахункової палати по Одеській, Миколаївській та Херсонській областях (у м. Одеса), Пенсійному фонді України в Одеській області, департаменті фінансів Одеської та Київської обласних державних адміністрацій, департаменті фінансів Одеської міської ради, державному підприємстві «Чорноморський експертно-технічний центр Держпраці», управлінні захисту економіки в Одеській області Департаменту захисту економіки Національної поліції України, Одеському науково-дослідному експертно-криміналістичному центрі МВС України, що засвідчено відповідними довідками.

Положення дисертаційної роботи запроваджено в навчальний процес Одеського національного економічного університету у процесі формування освітньо-професійних та освітньо-наукових програм підготовки здобувачів вищої освіти зі спеціальності «Фінанси, банківська справа та страхування», під час розробки методичного забезпечення з підготовки магістерських (дипломних) робіт, навчально-методичного забезпечення з таких дисциплін, як «Фінанси», «Суспільні фінанси», «Фінансовий контроль», «Бюджетна система», «Фінансова система».

Повнота висвітлення положень, висновків і рекомендацій в опублікованих працях. Наукові положення, висновки та практичні рекомендації дисертаційної роботи достатньо повно висвітлені у 80 наукових працях загальним обсягом 155,7 др. арк., із яких особисто авторові належать 63,6 друк. арк., зокрема: 1 одноосібна монографія обсягом 20,3 друк. арк., 5 колективних монографій, 46 статей у наукових фахових виданнях України (із них 40 – у виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз), 8 статей в іноземних періодичних виданнях, 1 стаття в науковому виданні, 19

тез доповідей за результатами участі в міжнародних науково-практичних конференціях.

Зауваження до дисертаційної роботи. В дисертаційній роботі є окремі положення, що мають дискусійний характер чи потребують додаткового уточнення й аргументації:

1. Дещо спрощеною й дискусійною є характеристика призначення фінансової науки, визначена у пункті наукової новизни «набули подальшого розвитку», яке, на думку автора, полягає в «пошуку нових ефективних методів управління процесами формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів» (с. 37). Безумовно, це дуже важлива сторона призначення фінансової науки, але, враховуючи багатогранність фінансів як суспільного явища, та багатоаспектність його сутнісних проявів (філософсько-політекономічний, матеріальний, інституційний, правовий, управлінський та інфраструктурний), безумовно, призначення фінансової науки набагато ширше.

2. З нашої точки зору, допущені певні неточності у характеристиці функцій державних фінансів (рис. 1.1 – с. 59). Так, розподільчу функцію здобувач трактує наступним чином: «через створений фінансовий механізм відбувається розподіл, первинний перерозподіл ВВП і вторинний перерозподіл державного бюджету, державних позабюджетних фондів грошових коштів і фондів грошових коштів суб'єктів господарювання державного сектору економіки». Незрозуміло, по-перше, що розуміється під вторинним перерозподілом державного бюджету та інших державних фондів? По-друге, процеси розподілу й перерозподілу стосуються саме ВВП і відбуваються вони не через фінансовий механізм, а насамперед через державний бюджет та цільові фонди за допомогою сформованого фінансового механізму і, по-третє, навряд чи доречно до процесів перерозподілу відносити державний сектор економіки. Також нечітко визначена контролююча функція – вказано, що вона «сприяє справедливому розподілу суспільних ресурсів, оптимізації ресурсів». Врешті-решт, вказаному сприяють усі перелічені функції: розподільча, контролююча, регулююча та забезпечуюча. У чому ж полягає зміст контролюючої функції в роботі чітко не представлено.

3. Не заперечуючи внесок здобувача у визначення взаємозв'язку і співвідношення між ключовими дефініціями дослідження – державними, публічними і суспільними фінансами, все ж вважаємо, що авторські підходи є досить дискусійними. Так, в дисертації відмічається, що найбільш ширшим поняттям є суспільні фінанси, які складаються з фінансів домогосподарств, фінансів приватних підприємств, публічних фінансів, які об'єднують державні та місцеві фінанси (с. 67). Виникає декілька питань. Перше, що взагалі розуміється під терміном «суспільні»? Як правило, це поняття відображає певну усупільнену частину чогось, зокрема, фінансів. Тому можна сперечатися, наприклад, який термін відносно усупільненої частини є більш доречним – публічні чи суспільні фінанси, але, підкреслюємо, тут є логічна основа, оскільки ці терміни у певному їх розумінні є по суті синонімами. Якщо ж здобувач під цим терміном розуміє те, що охоплює усе суспільство, то швидше мова має йти про фінансову систему. Але тоді незрозуміло, чому десь зник фінансовий ринок, який теж має вагоме суспільне призначення. Друге, у контексті зазначеного неясно, як розуміти тезу: «призначенням суспільних фінансів, на відміну від публічних та державних, є задоволення не лише суспільних, а й індивідуальних інтересів» (с. 65). Третє, незрозуміло, чому термін «публічні фінанси» автор пропонує вживати тільки відносно тих відносин, які мають імперативний характер? Одна з ключових проблем того ж бюджету – забезпечення оптимального використання обмежених ресурсів на основі концепції суспільного вибору. Якщо це задані відносини, то ніякого вибору не може бути, але це суперечить сучасним тенденціям розвитку теорії та практики публічних фінансів.

4. Певні неточності, з нашої точки зору, допущені у структуризації органів управління державними фінансами. Так, спочатку автор цілком аргументовано відносить Міністерство фінансів України до органів оперативного управління процесами формування, розподілу і використання державного бюджету (с. 89). При визначенні рівнів морфологічної декомпозиції організаційної структури управління державними фінансами (табл. 1.6 – с. 93) воно віднесено до вищого рівня, куди також включені також Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, Президент України, Національний банк України, Рахункова палата. Навряд чи це аргументований підхід, оскільки рівень повноважень Верховної Ради,

Кабінету міністрів та Президента на щабель вищий від Міністерства фінансів. Також незрозуміло, чому такі важливі органи як Державна фіскальна служба (нині знову розділена на податкову та митну служби), Державна аудиторська служба і Рахункова палата віднесені до органів опосередкованого, а не прямого оперативного управління державними фінансами?

5. Розглядаючи базові функції управління державними фінансами (рис. 2.7 – с. 135), виходячи у цілому із загальноприйнятих у науці підходів, дисертант повною мірою не враховує дискусійність даного питання, внаслідок чого не знайшли відображення такі функції як визначення стратегії розвитку (хоча в роботі й відмічається практична відсутність цієї вихідної основи ефективної системи управління державними фінансами в Україні) та облік і звітність, що формують підґрунтя для прийняття вірних і своєчасних рішень. Віднесення ж до функцій управління мотивації, з нашої точки зору, є досить дискусійним. Встановлення належної мотивації є не стільки функцією управління, скільки ключовою передумовою повноцінної реалізації визначених функцій. Дійсно, забезпечення належної мотивації персоналу в сфері управління державними фінансами є надзвичайно складним та важливим завданням і тому цим питанням цілком логічно приділена належна увага в роботі. Однак без належної системи обліку виконання бюджету та достовірності й публічності звітності про його виконання навряд чи можливо сформувати повноцінну й ефективну систему управління державними фінансами. Безумовно, це певною мірою технічні, але вкрай важливі питання. До речі, у представлених здобувачем у роботі результатах оцінки міжнародними організаціями ефективності управління державними фінансами в Україні (табл. 5.8 – с. 316–317) відображені і питання фіскальної стратегії, і обліку та звітності.

6. Важливе місце в роботі приділено проблематиці планування в системі управління державними фінансами у цілому і бюджетному плануванню зокрема. Безумовно, організація цього процесу, якій відведена значна роль у роботі, має важливе значення. Але усе ж таки основою розробки й прийняття реалістичного бюджету є наявність повної й достовірної інформації та надійні методи розрахунку планових показників. Відтак вважаємо, що проблематиці методики планування показників

бюджету, цільових фондів та діяльності підприємств державного сектора мало бути приділено більше уваги.

Загальний висновок. У цілому дисертаційна робота Хомутенко Алли Віталіївни є самостійним, логічно побудованим, завершеним науковим дослідженням, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують важливу наукову проблему, пов'язану з розробкою теоретико-методологічних положень і науково-методичних підходів щодо удосконалення управління державними фінансами з метою підвищення якості надання суспільних благ. Дисертації притаманна наукова новизна і практична значимість. Оформлення дисертації відповідає встановленим вимогам. Висловлені у відгуку зауваження не впливають на її загальну позитивну оцінку.

Вищевикладене дає підстави стверджувати, що дисертаційна робота «Управління державними фінансами: теорія та методологія» за актуальністю, змістом, обсягом досліджень, науковою новизною та практичним значенням отриманих результатів відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України, зокрема п. п. 9, 10, 12, 13 та 14 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 зі змінами, внесеними згідно з постановою від 19.08.2015р. № 656, а її автор – Хомутенко Алла Віталіївна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Офіційний опонент:
 професор кафедри фінансів ДВНЗ
 «Київський національний економічний
 університет імені Вадима Гетьмана»
 доктор економічних наук, професор

Опарін В.М.

