

Голові спеціалізованої вченої ради
Д 26.891.02 в Інституті підготовки кадрів
державної служби зайнятості України
доктору наук з державного управління,
професору **Р.В. Войтович**

ВІДГУК

офіційного опонента доктора наук з державного управління, професора **Івашової Людмили Миколаївни** на дисертацію Дяченко Світлани Анатоліївни на тему: «Розвиток системи місцевих фінансів України в контексті децентралізації державного управління», подану до захисту в спеціалізовану вчену раду Д 26.891.02 в Інституті підготовки кадрів державної служби зайнятості України на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Актуальність теми дисертації. Важливість дослідження процесів становлення і розвитку системи місцевих фінансів та ефективного управління фінансовими ресурсами територіальних громад важко переоцінити, особливо за умов реформи децентралізації державного управління в Україні. Забезпечення територіальних громад стабільними та достатніми фінансовими ресурсами є запорукою створення потужного та дієвого місцевого самоврядування. Вплив децентралізаційних процесів на місцеві фінансові інститути, суб'єкти, об'єкти та взаємозв'язки в системі публічних фінансів України, формування й реалізація механізмів їх розвитку є надзвичайно актуальним питанням, яке потребує ґрунтовних наукових досліджень та всебічної конкретизації в сучасних реаліях розвитку механізмів державного управління фінансовими потоками на різних рівнях їх формування та використання.

Варто зазначити, що ступінь актуальності обраної теми посилюється тим, що забезпечення розвитку держави, регіону чи територіального утворення напряму залежить від ефективної фінансової політики, котру в умовах децентралізації на регіональному та місцевому рівнях можливо реалізувати лише за умови застосування комплексу дієвих механізмів державного управління, що забезпечують реалізацію основних засад цієї політики.

Також, актуальність дисертаційної роботи підтверджується її зв'язком з двома фундаментальними науково-дослідними роботами Національної академії державного управління при Президентові України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналіз змісту дисертаційної роботи С. А. Дяченко надає змогу зробити висновок, що отримані в роботі наукові результати, висновки та рекомендації є в достатній мірі обґрунтованими. Мету й завдання дисертаційної роботи сформульовано на основі ґрунтовного аналізу вітчизняної і зарубіжної наукової літератури, узагальнення отриманих результатів, що дозволило авторці виявити актуальну державно-управлінську проблему, чітко вибудувати алгоритм виконання дисертаційного дослідження. Поставлені в дисертації мету і завдання досягнуто завдяки застосованому в процесі дослідження методологічному підходу, який характеризується цілісністю й послідовністю.

Цілісність структури дисертації забезпечено вірно обраним і використаним дисертанткою методологічним підходом, який базується на доречному застосуванні таких методів, як: історичний та логічний методи, методи абстрактного та конкретного аналізу вжито при визначенні сутності місцевих фінансів, розкритті еволюції їх розвитку, ідеології фінансової автономії місцевих органів влади та теоретико-методологічних засад організації фінансових відносин органів місцевого самоврядування; методи аналізу та синтезу, порівнянь, економіко-статистичного аналізу застосовано при дослідженні європейських стандартів організації місцевих фінансів, зарубіжних моделей управління міжбюджетними відносинами, основних фінансових інститутів місцевого самоврядування України, розподілу видаткових повноважень між рівнями влади, чинної системи фінансування суспільних благ із місцевих бюджетів України, джерел фінансування видатків місцевих бюджетів, місця та ролі міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України; розробку концепцій, моделей, схем та шляхів подальшого реформування фінансових відносин органів місцевого самоврядування та системи публічного управління місцевими фінансами здійснено з використанням історичного, логічного, дедуктивного методів, системного аналізу та синтезу, моделювання.

Також, у дослідженні було використано положення теорії суспільного вибору, суспільних благ та структурно-функціональний підхід для удосконалення методології визначення ступеня фінансової децентралізації, управління бюджетними коштами в умовах децентралізації.

Висновки загальні та до розділів дисертації є сповна аргументованими та логічно сформульованими, вони корелюють із завданнями та повною мірою відображають отримані результати дослідження.

Характеризуючи ступінь обґрунтованості наукових результатів варто звернути увагу на те, що прикладні аспекти механізмів розвитку системи місцевих фінансів України в контексті децентралізації державного управління сформульовані авторкою на основі результатів ґрунтовного аналізу теоретичних розробок щодо сучасних світових парадигм державного управління (розділ 1), ретельного аналізу відповідного європейського і вітчизняного досвіду (розділи 2, 3), досягнення високого рівня емпіричних знань щодо процесів децентралізації та особливостей здійснення державного управління місцевими фінансами в реаліях сьогодення в Україні (розділи 4, 5).

Відтак, сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації слід вважати всебічно обґрунтованими, підтвердженими ретельним аналізом наукових джерел, опрацьованими емпіричним та аналітичним матеріалом.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів. Результати дисертаційної роботи характеризуються ознаками обґрунтованості наукової новизни, на підставі яких можна зробити висновок про їх достовірність. Насамперед, дисертанткою доречно використано наукові методи дослідження, які базуються на сучасній науковій методології та застосуванні сучасних прийомів проведення наукових досліджень в галузі науки державного управління. Достовірність одержаних результатів дослідження підкріплюється класичними постулатами теорії державного управління, сучасними парадигмами реформування державного управління та концепціями побудови механізмів управління, які є теоретичним підґрунтям дослідження. Цілком достатньою є інформаційна база дослідження, яку становлять матеріали Міністерства фінансів України, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерства розвитку громад та територій України, Міністерства цифрової трансформації України, Державної фіскальної служби України, Державної податкової служби України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, законодавчі та нормативні акти з питань організації місцевих фінансів України, наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних учених, матеріали науково-практичних конференцій, міжнародних організацій.

Одержана С.А. Дяченко в ході проведення дисертаційного дослідження наукова новизна підтверджується цілою низкою наукових результатів, а саме:

– розробкою вперше концепції формування моделі фінансової децентралізації в Україні, яка включає методологічну (місію, цілі, завдання,

принципи, процедури), інституційну (організаційно-правове та інструментальне забезпечення) та функціональну (прогнозування бюджетних потреб та моделювання системи місцевих податків і зборів, стимулювання господарської діяльності для збільшення надходжень до місцевих бюджетів, визначення ставок місцевих податків і зборів, адміністрування податкових надходжень, акумуляція неподаткових надходжень, перерозподіл місцевих фінансів) складові. Запровадження даного концепту передбачає ефективну реалізацію державної політики у сфері місцевих фінансів та вирішуватиме низку ключових проблем сталого розвитку територій (С. 366–368);

– розкриттям механізму реалізації міжбюджетних трансфертів між органами місцевого самоврядування – розпорядниками коштів місцевих бюджетів, що здійснюється у формі позики/позички на основі домовленостей, досягнутих між органами місцевого самоврядування, з укладанням відповідного адміністративного договору, та механізм міжбюджетного співробітництва для фінансування спільних для кількох громад суспільних благ/ініціатив (С. 361–364);

– визначенням ролі партисипативного бюджету як одного з основних інструментів реалізації співробітництва між органами місцевого самоврядування двох та більше територіальних громад і необхідність його законодавчого закріплення як інструменту фінансової децентралізації шляхом розробки порядку формування та використання партисипативного бюджету, зокрема обґрунтовано необхідність прийняття закону про норматив коштів, виділених на прийняття рішень за участю громадян, не менше 10% від бюджету розвитку, з подальшим збільшенням та доведенням протягом кількох років до 20 % (С. 372–373);

– пропозицією структури механізму фінансової децентралізації з використанням інструментів діджиталізації, який, на відміну від наявних, супроводжується належними програмними та апаратними засобами, характеризується комплексним застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що значно підвищує оперативність та ефективність реалізації місцевих фінансових програм, якість контролю за витратами, наповнення місцевих бюджетів (підрозділ 5.3.).

До наукових положень, що відрізняються новизною, слід також віднести такі, як:

– удосконалено алгоритм, процедури та умови реалізації міжбюджетних відносин по горизонталі між бюджетами одного рівня, що передбачає: прийняття рішення місцевою радою про залучення коштів для покриття бюджетного дефіциту шляхом отримання позики та/або позички з іншого бюджету; наділення

повноваженнями виконавчого органу відповідної місцевої ради щодо звернення до визначеного в рішенні органу місцевого самоврядування іншої територіальної громади з метою отримання такої позики та/або позички; розгляд місцевою радою такого звернення про можливість надання позики та/або позички виключно за рахунок профіциту бюджету і лише для покриття дефіциту місцевого бюджету; декларування відповідних умов у рішенні місцевої ради (підрозділ 4.3., С. 369-372);

– удосконалено механізм фінансового вирівнювання міжтериторіальних диспропорцій у розподілі бюджетних ресурсів шляхом: розвитку нормативно-правової бази, що регламентує порядок формування обсягів трансфертів з урахуванням особливостей територій; забезпечення збалансованості місцевих бюджетів; формування державної політики в напрямі стимулювання податкового потенціалу територій; застосування механізмів публічно-приватного партнерства; зменшення частини соціального навантаження (субвенції соціального значення, освітня та медична субвенції) у трансфертах за рахунок економічного розвитку територій та ефективного використання фінансових, матеріальних та трудових ресурсів (підрозділ 4.2.);

– удосконалено механізми впровадження новітніх методик управління бюджетними процесами в умовах децентралізації, основними з яких є: перехід на бюджет об'єднаної територіальної громади з бюджетів територіальних громад, які об'єдналися; управління бюджетними коштами в частині розподілу фінансової підтримки між бюджетами об'єднаних територіальних громад; управління бюджетними коштами територіальної громади, засноване на її фінансовій незалежності за рахунок надання додаткових джерел податкових надходжень, перерозподілених із загальнодержавних платежів на користь такої громади; управління місцевими бюджетами, що полягає у можливостях запозичень усіх бюджетів органів місцевого самоврядування, насамперед бюджетами об'єднаних територіальних громад; громадський контроль у сфері місцевих бюджетів (підрозділ 5.2.);

– удосконалено інституціональну модель управління місцевими фінансами в контексті децентралізації державного управління, що включає: взаємовідносини між органами управління різних рівнів; нормативно-правове забезпечення розвитку місцевих фінансів; перехід на середньо- і довгострокове бюджетне планування; дворівневу структуру міжбюджетних відносин; розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування за принципом субсидіарності; різноманітні моделі та форми співпраці органів

місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, інших інститутів громадянського суспільства у процесі реалізації повноважень щодо управління місцевими фінансами (підрозділ 5.1.);

– подальший розвиток понятійно-категоріального апарату теорії державного управління в контексті визначення таких дефініцій: «партисипативний бюджет» як план формування та використання протягом бюджетного періоду фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що входять до законодавчо закріпленого переліку завдань та функцій органів місцевого самоврядування, але виконання і реалізація яких не може бути забезпечена за рахунок одного місцевого бюджету, або виконання та реалізація яких пов'язана із здійсненням дій та заходів на території кількох територіальних громад (С. 369); «управління фінансовими ресурсами територіальних громад» як сукупність взаємопов'язаних способів, методів та інструментів, застосовуючи які суб'єкти управління взаємодіють з метою забезпечення ефективності, прозорості й відкритості процесу формування та використання фінансових ресурсів громад (С. 133); «місцеві фінанси» як економічні відносини між органами місцевого самоврядування, державною владою, фізичними та юридичними особами, пов'язані з розподілом і перерозподілом частки вартості створеного в суспільстві валового внутрішнього продукту з метою задоволення потреб населення в суспільних благах (С. 54); «механізм державного управління в системі міжбюджетних відносин» як динамічний прояв управлінського впливу суб'єкта публічного управління (орган державної влади або орган місцевого самоврядування) на керований об'єкт (бюджет відповідного рівня) за допомогою реалізації сукупності інструментів публічно-управлінського впливу на систему бюджетних відносин як у горизонтальній, так і вертикальній площині з метою пошуку оптимальних напрямів перерозподілу бюджетних коштів між бюджетами різних рівнів (у тому числі, але не виключно з метою покриття бюджетного дефіциту) (С. 330);

– подальший розвиток суб'єктно-об'єктної структури відносин у системі управління місцевими фінансами України на основі багаторівневого підходу до градації суб'єктів (державного, регіонального, субрегіонального та рівня місцевого самоврядування), яка обґрунтовує необхідність удосконалення системи з позиції зміни «вертикальних» зв'язків між органами влади на «горизонтальні» та посилення ролі органів місцевого самоврядування (підрозділи 4.3., 5.1.);

– подальший розвиток розширення таких компетенцій органів місцевого самоврядування: розпорядження надлишком місцевих коштів, що сформувався у вигляді профіциту місцевих бюджетів; запровадження на договірних засадах

міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами одного рівня; закріплення у власності територіальної громади місцевих податків, зборів і прямих надходжень від використання ресурсів громади; запровадження консолідованого нерегулярного місцевого податку як елемента фінансової децентралізації та ін. (С. 400–401).

Повнота викладу основних положень дисертації в опублікованих працях. Основні наукові положення, висновки і рекомендації дисертації, які становлять наукову новизну та винесені на захист в достатній мірі висвітлено в опублікованих дисертанткою працях. Загалом положення дисертаційного дослідження опубліковано самостійно та у співавторстві в 59-ти наукових працях, зокрема: 3-х монографіях (із них: одна – одноосібна), 20-ти статтях у наукових фахових виданнях України; 5-ти статтях у наукових періодичних виданнях інших держав із напрямку, з якого підготовлено дисертацію; а також у 22-х публікаціях у матеріалах і тезах наукових конференцій та 9-ти працях, які додатково відображають наукові результати дисертації.

Теоретична та практична цінність дослідження для науки та практики. Одержані С. А. Дяченко в ході проведеного дисертаційного дослідження результати є вагомим доробком у галузі науки «Державне управління». Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що вони можуть бути використані для підготовки й узгодження управлінських і суспільно-політичних рішень щодо розвитку системи місцевих фінансів України, в процесі розробки й оновлення нормативно-правових документів з питань міжбюджетних відносин та міжтериторіального співробітництва, а також поглиблення процесів децентралізації державного управління в Україні. Результати дисертаційного дослідження характеризуються теоретичною та практичною значущістю. Теоретико-методологічні розробки та науково-практичні рекомендації автора впроваджено в діяльність Державної фіскальної служби України, Житомирської обласної державної адміністрації, Києво-Святошинської районної державної адміністрації Київської області, Боярської міської ради Київської області, Фастівської міської ради Київської області, Шумської об'єднаної територіальної громади Тернопільської області, Національної академії державного управління при Президентіві України.

Результати дослідження щодо розвитку системи місцевих фінансів України будуть становити концептуальну основу для практичного вдосконалення децентралізаційних процесів. Їх можна буде використати в діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі при

викладанні дисциплін з економічного врядування, публічних фінансів та менеджменту організацій. Наукові висновки та теоретичні положення дисертаційного дослідження фактично доведені до рівня конкретних пропозицій і практичних рекомендацій для використання в галузі державного управління.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності та відповідності встановленим вимогам. Структурно дисертаційна робота складається зі вступу, п'яти розділів, висновків та додатків, які системно розкривають основну мету дослідження.

У дисертації авторкою чітко окреслені: мета, завдання, предмет та об'єкт дослідження. Дисертанткою проаналізовані та використані нормативні-правові документи, офіційні статистичні дані, інформаційно-аналітичні документи, монографії, численні публікації у вітчизняних фахових виданнях та наукових періодичних виданнях інших держав із напрямку, з якого підготовлено дисертацію, довідкова література, включаючи зарубіжну, рекомендації провідних міжнародних фахівців-експертів, офіційні публікації міжнародних організацій та інститутів. Дисертантка виважено і критично оцінює погляди різних науковців та дослідників, чітко й аргументовано доводить власну позицію.

Висновки та пропозиції дисертації сформульовані чітко і повністю передають зміст основних результатів проведеного наукового дослідження. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації у повному обсязі розкриті й обґрунтовані в тексті дисертації.

Зауваження та дискусійні положення щодо змісту дисертації. Позитивно оцінюючи дисертацію С. А. Дяченко, відмічаючи її науково-практичну цінність та належний рівень проведеного автором наукового дослідження, мають місце певні зауваження та рекомендації щодо змістовного і технічного виконання роботи, а також деякі дискусійні положення.

1. У підрозділі 1.2. дисертаційної роботи «Ідеологія фінансової автономії місцевих органів влади в історичній ретроспективі» досить докладно проаналізовано сутність та історію розвитку фінансової самостійності й фінансової автономії, однак вважаю, що авторка дещо захопилася викладенням історичних аспектів (більше 70% підрозділу - 20 сторінок з 28) та не достатньо глибоко проаналізувала розвиток фінансової автономії органів місцевого самоврядування в Україні. Дослідження цього питання є особливо актуальним з огляду на процеси децентралізації.

2. У підрозділі 2.3. дисертації «Методи, принципи та інструменти управління місцевими фінансами в сучасних економічних системах» проаналізовано методи управління місцевими фінансами та систематизовано їх за

групами, висвітлено та систематизовано принципи діяльності органів місцевого самоврядування щодо управління місцевими фінансами, але, на нашу думку, дещо замало уваги приділено саме інструментам управління місцевими фінансами. Доцільно було б повніше розкрити дане питання в рамках підрозділу.

3. На стор. 149 дисертації наведено Рис. 2.7 «Основні етапи розвитку системи від державного до публічного управління на підставі обраної стратегії децентралізації», в якому зазначені методи децентралізації (деконцентрація, деволюція, дивестиція), далі розглянуто форми децентралізації влади в системі державного управління. Потім на стор. 155 автор знову повертається до методів децентралізації та зазначає, що «...прийнято розрізняти наступні методи децентралізації як способу досягнення цілей та завдань децентралізації: деконцентрація, деволюція та дивестування». Доцільно було б методи децентралізації подати компактно відразу ж після Рис. 2.7 для збереження логічної послідовності викладення матеріалу.

4. У підрозділі 4.2 дисертації достатньо обґрунтовано вплив різних фінансових механізмів та інструментів на стан фінансової автономії регіонів та територій. При цьому на стор. 353-357 широко висвітлено особливості дії механізму приватно-публічного партнерства на стабілізацію фінансового забезпечення місцевих громад. Цікавою є думка авторки щодо формування нового типу суспільних відносин – муніципально-приватного партнерства (с.353), яка на жаль не знайшла свого подальшого розвитку в роботі. Вважаю, що наукове обґрунтування особливостей муніципально-приватного партнерства та розкриття інституціональних засад його розвитку на рівні місцевих фінансів збагатило б це дослідження.

5. У підрозділі 5.1. розкрито різні наукові підходи до визначення терміну «інституціоналізація» (табл. 5.1), які є не однозначними, а в деяких випадках і суперечливими. На нашу думку, в роботі доцільно було б більш чітко показати авторську позицію стосовно цих підходів та надати власне визначення терміну «інституціоналізація».

Проте, висловлені зауваження і рекомендації ніяк не зменшують наукову цінність дисертаційного дослідження, носять дискусійний характер та істотно не впливають на наукову новизну та практичну значущість результатів виконаної дисертації.

Висновок про відповідність дисертації вимогам Порядку присудження наукових ступенів. З огляду на актуальність теми, рівень розробленості новизни одержаних результатів, їх важливість, обґрунтованість, достовірність, єдність

змісту, наукову цінність сформульованих теоретичних положень, висновків і практичних рекомендацій дисертація Дяченко Світлани Анатоліївни є самостійною, кваліфікованою науковою працею, в якій вирішено актуальну наукову проблему – обґрунтування теоретико-методологічних засад та розробка науково-практичних рекомендацій щодо формування й реалізації механізмів розвитку системи місцевих фінансів України в контексті децентралізації державного управління.

На підставі вищезазначеного слід констатувати, що дисертаційна робота «Розвиток системи місцевих фінансів України в контексті децентралізації державного управління» за своїм змістом та оформленням відповідає вимогам пунктів 9, 10, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24.07.2013 року, а її авторка Дяченко Світлана Анатоліївна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Офіційний опонент:

професор кафедри публічного управління
та митного адміністрування
Університету митної справи та фінансів,
доктор наук з державного управління, професор



Л.М. Івашова

