

До спеціалізованої вченої ради Д 12.105.03
у Донбаській державній машинобудівній академії
Міністерства освіти і науки України

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

**на дисертаційну роботу Долозіної Ірини Леонідівни
«Податково-бюджетні дисбаланси в розвитку субнаціональної
ланки публічних фінансів»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора економічних
наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит**

Актуальність обраної теми дослідження.

Реалізація євроінтеграційних прагнень України в якості обов'язкової передумови потребує розв'язання двох взаємопов'язаних завдань: по-перше, підвищення ефективності формування і використання публічних фінансових ресурсів, і, по-друге, поширення демократичних практик публічного управління на всіх інституційних рівнях державної влади. Міжнародний досвід та українська практика свідчать, що однією з проблем, які найчастіше виникають при вирішенні цих завдань, є виникнення податково-бюджетних дисбалансів у субнаціональній ланці публічних фінансів.

Сьогодні в більшості академічних та урядових кіл підвищення фінансової автономії та адміністративної самостійності субнаціональних суб'єктів публічного управління розглядається як один з доступних шляхів використання резервів підвищення якості публічного управління. В той же час економічні умови, інституційне середовище та механізми реалізації бюджетної та податкової політики на субнаціональному рівні значно варіюються залежно від багатьох передумов і чинників. Зазначена обставина спонукає і науковців, і практиків шукати найбільш прийнятні з точки зору загальних закономірностей та локальних особливостей способи виявлення податково-бюджетних дисбалансів, їх попередження та подолання їх наслідків.

Вхід №	460/05
№	09
Дата	2019
ДДМА	

Разом з тим, попри високий загальний рівень наукового обґрунтування теоретико-методологічних засад подолання податково-бюджетних дисбалансів на загальнодержавному рівні, слід відзначити відсутність цілісної методології виявлення таких дисбалансів саме у субнаціональній ланці, недостатню розробленість методичних підходів до розв'язання конкретних завдань аналізу податково-бюджетних дисбалансів та розробки заходів з протидії їм. Зазначене вище обумовлює актуальність дослідження Долозіної І.Л.

Додатковим аргументом на користь даного твердження є виконання дисертації в рамках плану науково-дослідних робіт Донбаської державної машинобудівної академії МОН України за темою «Фундаментальні та прикладні аспекти фіскальної децентралізації як засобу реалізації соціально-економічної політики на пост-конфліктних територіях» (номер держреєстрації 0117U001166, 2017-2019 рр.) та ДВНЗ «Донецький національний технічний університет» МОН України за темами «Розвиток фінансової системи України в умовах децентралізації» (номер держреєстрації 0117U002695, 2017-2019 рр.), «Методологічний базис реформування системи місцевих фінансів на засадах фіскальної децентралізації: європейський досвід, вітчизняна практика та можливості застосування для розвитку пост-конфліктних територій» (номер держреєстрації 0116U007288, 2016-2017 рр.).

Основні наукові результати та ступінь їхньої новизни

Основним науковим результатом, який було отримано у дисертаційній роботі Долозіної І.Л., є розробка нових і поглиблення існуючих методологічних та методичних засад виявлення та подолання податково-бюджетних дисбалансів у розвитку субнаціональної ланки публічних фінансів.

Узагальнення теоретичних поглядів на сутність категорії «фінанси», «місцеві фінанси», вивчення змістових аспектів поняття публічності дозволило дисертанту обґрунтувати виокремлення субнаціональної ланки

публічних фінансів (с. 52-57), визначити його змістову сутність у порівнянні із широковживаним поняттям місцевих фінансів (с. 58), довести значущість структурних та функціональних передумов існування субнаціональної ланки публічних фінансів (с. 58-66) та чинників конкретної архітектури відносин в її межах (с. 67-68).

Автором доведено, що дисфункціональність публічних фінансів на субнаціональному рівні, об'єктивна нерівномірність просторового розміщення складових економічного, зокрема, фінансового потенціалу, та історично й ситуативно зумовлена соціально-економічна політика держави викликають порушення у кількісних пропорціях субнаціональної ланки публічних фінансів (с. 68-79). З урахуванням критичного аналізу підходів до визначення дисбалансів, зокрема у податково-бюджетній сфері, були поглиблені наукові уявлення про сутність податково-бюджетних дисбалансів в цілому, визначено ключові ознаки їх класифікації та окреслено комплекс наслідків (с. 79-87).

Заслуговує на увагу науковий результат автора щодо теоретичної концептуалізації механізмів виникнення податково-бюджетних дисбалансів. (підрозділ 1.3). Оригінальний погляд дисертанта, який полягає в акцентуванні уваги на важелях та трансмісійних способах передавання їх впливу (с. 91-92, с. 109-115), а також на виділенні низки властивостей таких механізмів (с. 115, 119), по-перше, дає змогу отримати нові знання щодо передумов прояву податково-бюджетних дисбалансів у цілому та в частині субнаціонального рівня; по-друге, підвищує дієвість принципу наукової обґрунтованості у формуванні податкової та бюджетної політики за сучасних умов.

Цілком логічно, що основою власних досліджень дисертанта виступили питання методології виявлення податково-бюджетних дисбалансів у розвитку субнаціональної ланки публічних фінансів. Зокрема, в ході розгляду еволюції методологічних підходів до опису і визначення функціональних властивостей податкового та бюджетного механізмів, було вдало поєднано принципи інституціоналізму, неокласицизму та кейнсіанської школи

економічної думки, а також фізичної економії. Це привело автора до досить цікавої думки про те, що кожний дисбаланс може бути представлений як прояв неоднорідності або викривлення поля із певною кількісною або якісною характеристик (с. 145), і формування інтегрального показника незбалансованості можна здійснювати лише у динамічному аспекті. В підсумку дисертантом синтезовано спеціальну методологію виявлення податково-бюджетних дисбалансів у субнаціональній ланці публічних фінансів (с. 146-147).

Оцінку дисбалансів у статичному аспекті запропоновано здійснювати з використанням удосконаленого комплексу методичних положень, який передбачає використання різноманітних методів економічного дослідження – методи статистичного зведення та групування, коефіцієнтного аналізу, багатомірних статистичних порівнянь, структурно-динамічного та кластерного аналізу, причому дисертант досить прискіпливо поставився до визначення обмежень використання цих методів та відповідних методик. Зазначені методи в руслі позиції автора спрямовані на виявлення окремих проявів податково-бюджетних дисбалансів, які відображаються на структурних показниках виконання бюджетів та зв'язку між їх доходною та видатковою частинами, а також дозволяють оцінити зміни у цих структурних показниках, і, відповідно, прослідкувати нагромадження або подолання дисбалансів у динаміці (с. 148-171). Надалі автор поглиблює методичний підхід, який дозволяє оцінити динамічну збалансованість виконання субнаціональних бюджетів (с. 173-182) за частковими та інтегральним показником.

В рамках оцінки пропорцій виконання доходної та видаткової частин бюджетів різних країн автором отримані важливі результати, які підтверджують той факт, що попри теоретичні моделі зв'язку між бюджетним устроєм та пропорціями формування субнаціональних бюджетів, цей зв'язок проявляється лише як закономірність, а на конкретні форми його прояву впливає низка ситуаційних та інституційних чинників. Проведене

дослідження також дозволило сформулювати низку модельних підходів до формування доходної та видаткової частин національних та субнаціональних бюджетів у федеративних та унітарних країнах, а також виявити моделі розподілу тягаря фінансування витрат за функціональною класифікацією між національним та субнаціональними бюджетами. Це дозволило визначити основні дисбаланси у функціонуванні податкових та бюджетних відносин на субнаціональному рівні систем публічних фінансів у федеративних та унітарних країнах з різним рівнем розвитку економіки (підрозділи 3.1-3.4), а також розвинути систематизацію основних методів боротьби з ними (с. 271-272, 278-279).

Важливі наукові результати отримані в розділі «Діагностика податково-бюджетних дисбалансів у розвитку субнаціональної ланки публічних фінансів України». Зокрема, це стосується виявлення основних ситуаційних проблем в становленні системи публічних фінансів в Україні: оцінка тенденцій динаміки частки місцевих бюджетів в доходах зведеного бюджету, розподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами (с. 293-300). Це дозволило автору довести, що у ресурсному аспекті реформа фінансової децентралізації не призвела до суттєвого підвищення автономії місцевого самоврядування у вирішенні проблем розвитку територій (с. 293, 300). Також за результатами коефіцієнтного та статистичного аналізу, застосування запропонованих у розділах 2.2-2.3 методичних положень було доведено, що практичне зростання незбалансованості всіх показників податкових та неподаткових доходів, а витрат бюджетів субнаціонального рівня (с. 300-313). Проведений аналіз дозволив Долозіній І.Л. окреслити основні дисбаланси у розвитку субнаціональної ланки публічних фінансів України (с. 313-314) і обґрунтувати передумови їх виникнення і нагромадження (с. 323-325).

Важливим внеском автора у розвиток фінансової науки є обґрунтування концепції формування політики протидії податково-бюджетним дисбалансам (с. 337, 340-348). Її новизна полягає у перенесенні

акцентів з макрофінансового регулювання на регулювання проблем у функціонуванні субнаціональної ланки, які можуть виникати як внаслідок макрофінансових дисбалансів, так і самостійно. Саме ця визначальна ідея покладена у формулювання імперативів, цілей політики і окреслення механізмів її реалізації.

В той же час дисертант справедливо відзначає, що у реалізації зазначеної політики слід користуватися принципом «бритви Оккама», тому напрацьовані рекомендації щодо механізмів реалізації політики передбачають модифікацію або більш прискіпливу увагу до вже відомих економічних та позаекономічних механізмів державної фінансово-економічної політики (с. 352-360).

Практичний досвід автора багато в чому визначив змістовність пропозицій щодо розвитку організаційного, методичного та інформаційного забезпечення політики протидії податково-бюджетним дисбалансам (с. 364-375). Автор цілком аргументовано зазначає, що необхідність вжиття тих або інших заходів забезпечення значною мірою визначається ситуаційними умовами і можуть у короткостроковій перспективі призвести, по-перше, до збільшення напруженості внаслідок конфлікту інтересів між державним та недержавним сектором, а по-друге, передбачають посилення публічного контролю за економічними процесами.

В цілому наукові здобутки Долозіної І.Л. являють собою комплекс взаємопов'язаних методологічних та методичних положень, які в рамках міждисциплінарного підходу, дозволяють забезпечити суб'єктів ухвалення регуляторних рішень на всіх рівнях публічного управління інструментарієм аналізу контролю і постійного удосконалення політики протидії податково-бюджетним дисбалансам у процесі розвитку субнаціональної ланки публічних фінансів.

Ступінь обґрунтованості й достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Обґрунтованість та вірогідність положень, висновків та рекомендацій, викладених в дисертаційній роботі Долозіної І.Л., визначається низкою передумов. По-перше, слід вказати на солідну теоретико-методологічну базу дослідження. Автором опрацьована значна кількість джерел, представлених науковими працями вітчизняних та зарубіжних фахівців, експертними матеріалами, нормативно-правовими актами з питань податкової політики та аналізу ефективності виконання бюджетних програм. Висновки дисертації спираються на широкий фактологічний матеріал, отриманий як з відкритих джерел (дані Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України Департаменту фінансів Донецької обласної державної адміністрації, Міжнародного валютного фонду, Світового Банку тощо), так і в результаті власних наукових пошуків.

По-друге, важливе значення має релевантність використаних методів дослідження поставленим в роботі завданням. Це стосується як культури володіння загальнонауковими методами та підходами, так і влучності застосування спеціальних методів (структурно-динамічний аналіз, кластерний аналіз, рейтингування, ситуаційний аналіз, коефіцієнтний аналіз та ін.) для отримання вірогідних наукових та прикладних результатів.

Результати дослідження отримали схвалення на науково-практичних конференціях різного рівня, в т.ч. за кордоном.

Теоретичне та практичне значення роботи

Теоретичне значення отриманих наукових результатів полягає у поглибленні фундаментальних положень фінансової науки стосовно механізмів функціонування публічних фінансів на субнаціональному рівні, зокрема щодо передумов, чинників та механізмів формування і трансформації податково-бюджетних дисбалансів, концептуалізації шляхів їх подолання. Автором істотно доповнено методологію виявлення й оцінки

податково-бюджетних дисбалансів у розвитку субнаціональної ланки публічних фінансів, теоретичне підґрунтя класифікації таких дисбалансів та наукові уявлення про механізми їх виникнення. Доробок автора дозволяє реалізувати пізнавальну та пояснювальну функції науки у відповідній предметній сфері, що підтверджується його впровадженням у навчальний процес Донбаської державної машинобудівної академії МОН України та Маріупольського державного університету МОН України.

Прикладний характер результатів дисертаційної роботи визначається спрямованістю розроблених рекомендацій на удосконалення відповідних напрямів державної та місцевої фіскальної політики, підвищення результативності організації і процедур здійснення політики протидії податково-бюджетним дисбалансам. Підтвердженням практичної значущості дисертації Долозіної І.Л. виступає наявність довідок про різнопланове впровадження запропонованих рекомендацій у діяльність Головного управління Державної фіскальної служби України в Донецькій області, Управління Східного офісу Державної аудиторської служби України в Донецькій області, фінансового управління Чернігівської міської ради та Департаменту фінансів Донецької обласної державної адміністрації.

Повнота викладення наукових результатів в опублікованих працях

Результати дослідження опубліковано у 37 наукових працях, з яких: 5 – монографії та розділи в монографіях обсягом 74,96 друк. арк. (в т.ч. 1 одноосібна монографія обсягом 16,21 друк. арк.); 21 – статті у наукових фахових виданнях обсягом 10,69 ум.-друк. арк., в т.ч. 10 – у виданнях, внесених до міжнародних наукометричних баз; 8 – публікації апробаційного характеру обсягом 1,57 друк. арк.; 3 – у зарубіжних виданнях, обсягом 2,43 ум.-друк. арк., в т.ч. 2 – у виданнях, що входять до наукометричних баз. Загальний обсяг публікацій становить 89,9 ум.-друк. арк.; особисто автору належать 34,10 ум.-друк. арк. Зі змісту колективних публікацій автором в дисертації викладено лише власний доробок.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертаційної роботи.

У цілому відзначаючи високий рівень проведеного дослідження, слід звернути увагу на окремі дискусійні положення та недоліки дисертаційної роботи.

1. Дисертантом при розбудові теоретичних засад податково-бюджетних дисбалансів та механізмів їх виникнення достатньо широко враховано окремі складові сфери публічних фінансів (і податкові, і власне бюджетні); разом з тим, доцільно було б більше уваги приділити оцінці проявів та діагностиці причин саме податкових дисбалансів у розвитку субнаціональної ланки публічних фінансів для зарубіжних країн та для України.

2. Запропонований методичний підхід до оцінки динамічної збалансованості виконання субнаціональних бюджетів хоча й має безперечну наукову цінність, оскільки передбачає оцінку динаміки співвідношень між різними групами індикаторів податково-бюджетних відносин, проте він виходить із внутрішньої збалансованості часткових та інтегральних показників у часі і не дозволяє оцінити збалансованість реальних надходжень і видатків бюджетів із потребами в них.

3. Дисертантом справедливо відзначено, що сучасна фінансова наука зосереджується на фіскальних дисбалансах макрорівня, зокрема, зв'язку між показниками виконання бюджетів та платіжним балансом; в той же час даному питанню у аналітичній частині дослідження та при розробці рекомендацій приділено замало уваги, хоча проблема муніципальної заборгованості перед зовнішніми кредиторами достатньо гостро проявилася у період фінансової нестабільності 2014-2016 р.

4. Дисертантом проведена досить масштабна робота з оцінки параметрів виконання доходної та видаткової частин бюджетів різних рівнів у низці країн; разом з тим, питання вибору множини цих країн в кожному окремому випадку (федеративні, унітарні) вирішене в роботі неоднозначно,

що певною мірою піддає сумніву репрезентативність результатів оцінки.

5. У зв'язку із зазначеним вище, також слід відзначити, що дисертація значно виграла б, якщо б при розгляді та систематизації міжнародного досвіду застосування інструментарію протидії податково-бюджетним дисбалансам автором було забезпечено відповідність об'єктів вивчення досвіду (країн) тому набору країн, які були обрані для проведення кластерного аналізу.

6. На нашу думку, автор цілком слушно визначає політичні передумови в якості найбільш значущих у формуванні податково-бюджетних дисбалансів у розвитку субнаціональної ланки публічних фінансів в Україні; разом з тим у рамках Концепції формування політики протидії податково-бюджетним дисбалансам, не визначено цільових орієнтирів та механізмів боротьби з впливом таких передумов.

7. Необхідно відзначити певну непослідовність використання термінів «місцеві бюджети» та «субнаціональні бюджети» в ході аналізу параметрів бюджетів в зарубіжних країнах та в Україні – подекуди ці терміни вживаються як рівнозначні.

Разом з тим, зазначені зауваження в цілому не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи.

Загальний висновок.

В цілому слід відзначити, що:

1) дисертація Долозіної І.Л. на тему «Податково-бюджетні дисбаланси в розвитку субнаціональної ланки публічних фінансів» є цілісною завершеною науковою працею, в якій викладено обґрунтовані теоретико-методологічні, методичні та науково-практичні здобутки автора, що складають суттєвий внесок в розв'язання проблеми виявлення та протидії податково-бюджетним дисбалансам у розвитку субнаціональної ланки публічних фінансів;

2) отримані в роботі результати поглиблюють наукові положення в сфері публічних фінансів, бюджетної та податкової політики, що підтверджується відповідністю змісту дисертації паспорту спеціальності 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит; водночас, наведені у ній наукові положення і результати характеризуються єдністю змісту;

3) дисертантом дотримано вимоги щодо обсягів та змісту дисертаційних робіт та авторефератів на здобуття наукового ступеня доктора наук; автореферат дисертації повною мірою розкриває її зміст; на захист винесено лише ті результати, які отримано автором особисто;

4) результати дослідження, що виносяться на захист, належним чином опубліковані та апробовані; теоретичні й науково-прикладні результати впроваджено або рекомендовано до використання, що підтверджується відповідними довідками.

Таким чином, дисертаційна робота на тему «Податково-бюджетні дисбаланси в розвитку субнаціональної ланки публічних фінансів» відповідає вимогам п. 9, 10, 12, 13, 14 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 зі змінами та доповненнями, а автор – Долозіна Ірина Леонідівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Офіційний опонент:

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри фінансових ринків
Університету державної фіскальної
служби України (м. Ірпінь)



О.М. Воронкова

Воронкова О.М.
засвідчую:
...ений сектор УДФС України
(« 9 » вересня 2019 р.)