

**ВІДГУК**  
**офіційного опонента на дисертаційну роботу**  
**Крамаренко Олени Анатоліївни**  
**«Домінанти бюджетної політики місцевого економічного розвитку в**  
**Україні», подану на здобуття наукового ступеня**  
**кандидата економічних наук**  
**за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит**

**Актуальність теми дослідження**

В Україні, протягом останніх двох років, сфера місцевих фінансів зазнала значних змін, що зумовлено запровадженням реформи міжбюджетних відносин. У 2014 р. розпочато масштабну підготовку законодавчої бази процесів децентралізації влади в Україні та, протягом 2014-2016 pp., прийнято ряд законодавчих ініціатив у цьому напрямку. Основна ідея — створення ефективного місцевого самоврядування через розширення повноважень органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів, надання якісних суспільних благ населенню, зміцнення соціально-економічного та бюджетного потенціалів територіальних громад, стимулювання відповіального управління бюджетними доходами і видатками.

Рівень фінансового забезпечення територіальних громад в Україні на сучасному етапі не відповідає поставленим цілям держави щодо створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів та забезпечення їх сталого розвитку. Результати дослідження показали, що обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів є критичним (за економічною класифікацією видатків, їх частка у 2015 р. склала лише 11,5%, решта – це фінансування поточних потреб населення). Виходячи із проблеми слабкої ролі ОМС у забезпеченні економічного зростання територій, держава взяла курс на

підтримку інфраструктури об'єднаних територіальних громад та фінансування інвестиційних проектів регіонального розвитку. Проте, це лише тимчасові дії Уряду. На перспективу, якщо не буде розроблено чіткого механізму забезпечення інноваційних програм місцевого економічного розвитку, масштабний процес об'єднання територіальних громад матиме лише механічний характер, без якісних змін, що поставить під загрозу успішність реалізації заходів бюджетної децентралізації.

Нові виклики для України потребують розробки чітких рекомендацій щодо підвищення інвестиційної складової видатків місцевих бюджетів, збільшення їх впливу на формування валового регіонального продукту, сприяння швидкій адаптації територіальних громад до нинішніх змін умов їх функціонування, побудови бюджетного механізму, спрямованого на формування та реалізацію такої бюджетної політики, яка забезпечить зростання фінансової спроможності територіальних громад, залучення іноземних інвестицій в регіони, зменшення рівня безробіття тощо.

Вищевикладене дає підстави для висновку про те, що тема дисертаційної роботи О.А. Крамаренко, присвяченої поглибленню теоретичних положень та розробці практичних рекомендацій щодо формування й реалізації домінант бюджетної політики місцевого економічного розвитку, є, безперечно, актуальною та своєчасно. Актуальність теми підтверджується її зв'язком з планом наукових досліджень Науково-дослідного інституту фінансового права Університету державної податкової служби України, зокрема за темою «Науково-методичні засади оцінки податкового потенціалу» (номер державної реєстрації 0112U0005559), у межах обґрунтування науково-методичного підходу до оцінки податкового потенціалу регіону.

## **Обґрунтованість та достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації**

Представлена до захисту робота є цілісним дослідженням. Структура роботи логічно побудована і відповідає предмету, об'єкту, меті та завданням дослідження. У роботі чітко прослідковується взаємозв'язок поставлених завдань, досягнутої новизни та сформульованих висновків.

Достовірність та наукові принципи дослідження обумовлені використанням та критичним аналізом робіт закордонних і вітчизняних вчених-економістів, законів України, нормативно-правових актів з питань регулювання діяльності ОМС, фінансів, бюджету та оподаткування.

Крім того, інформаційну базу дослідження склали звітні дані Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, аналітичні матеріали міжнародних фінансових організацій.

Достовірність одержаних О.А. Крамаренко наукових результатів підтверджується вдалим вибором методів проведення дослідження, зокрема економіко-математичного моделювання при формуванні підходів до оцінювання ефективності бюджетної політики місцевого економічного розвитку; опрацюванням значного обсягу наукових робіт (309 джерел), використанням великих масивів статистичних даних.

Дисертаційна робота має міцну методологічну базу. Оновоположним поняттям роботи є «бюджетна політика» як «...складова фінансової політики, яка має на меті ефективне використання централізованих фінансових ресурсів держави і сприяння суспільному розвитку» (с. 19) та, виходячи із аналізу різних наукових праць, доповнено її основні складові частини (с. 251-253). Це, на думку автора, дозволяє проводити дослідження окремих компонентів бюджетної політики або їх сукупності в залежності від завдань, які виникають у зв'язку із європейським вектором суспільного розвитку України (с. 24).

Автор досить чітко аргументував свою позицію щодо використання терміну «архітектоніка» бюджетної політики, який дозволяє вивчити взаємозв'язок між частинами об'єкту дослідження та виразити його динамічний стан (с. 23). Варто відмітити проведену здобувачем систематизацію теорій та концепцій функціонування бюджетної політики місцевого рівня (с. 248-249), що надало змогу дослідити еволюцію поглядів взаємовідносин держави з місцевими громадами, ролі місцевих органів влади у суспільному секторі економіки.

Системно та досить глибоко досліджено концептуальні основи визначення складових бюджетної політики місцевого економічного розвитку, до яких автор безпосередньо відносить «адміністрування податків, встановлення рівня платежів до місцевих бюджетів, розпоряджання власними фінансовими, природними, виробничими ресурсами» (с. 33). Цим самим автор актуалізує проведене дисертаційне дослідження, адже реалізація зазначених елементів є пріоритетним завданням реформи міжбюджетних відносин в Україні.

Важливим науковим здобутком є обґрунтування проблем формування та реалізації бюджетної політики на місцевому рівні за відповідними напрямами: теоретичним, юридичним, організаційним, фінансовим (с. 36-38), що комплексно характеризує слабкі місця функціонування сфери місцевих фінансів та визначає цільові вектори реформування окремих складових бюджетної політики України.

Заслуговує на увагу підхід автора до визначення домінант бюджетної політики місцевого економічного розвитку. На відміну від традиційних підходів, їх вибір обґруntовується напрямленістю на забезпечення динамічного місцевого економічного розвитку, вирішенням актуальних проблем бюджетної політики в умовах її реформування, врахуванням стратегічної складової розвитку бюджетної політики (с. 48-49).

Аргументованим висновком дисертанта є необхідність врахування до складу домінант бюджетної політики місцевого економічного розвитку

«бюджетний механізм інноваційних програм», виходячи із необхідності стимулювання економічної активності в територіальних громадах, та «міжбюджетних трансфертів» (с. 52). Остання домінантна заслуговує на окрему увагу, враховуючи значне зростання цільових субвенцій з державного бюджету у складі доходів місцевих бюджетів (з 21,0% у 2010 р. до 56,6% у 2015 р.) в період запровадження заходів бюджетної децентралізації. Така тенденція свідчить, з одного боку, про фінансову підтримку діяльності ОМС, але, з іншого боку, це зменшує їх самостійність у прийнятті рішень на місцевому рівні, що негативно впливає на активізацію місцевої влади у створенні сприятливих умов для економічного розвитку територій.

На основі співставлення особливостей бюджетної політики місцевого рівня у Європейському Союзі загалом, та в окремих розвинених країнах, автором запропоновано механізм впровадження домінант бюджетної політики місцевого рівня в реалії України (с. 72). Ці напрями розроблені з урахуванням ролі інституцій в зовнішньому та внутрішньому середовищах. Реалізація цих домінант дозволить органічно та цілеспрямовано здійснювати відповідне коригування механізмів бюджетної політики з урахуванням векторів суспільного і, зокрема, економічного розвитку.

Слід відмітити грунтовний аналіз впливу змін до бюджетного та податкового законодавства України на фінансову спроможність місцевих бюджетів (с. 87-88). На основі цього, автором зроблено правильний (на думку опонента) висновок, що нестабільність основоположних законодавчих документів із частим внесення до них змін «...ускладнює проведення оптимальної бюджетної політики» (с. 80) та «...не дозволяє сформувати стійку податкову базу місцевих бюджетів» (с. 88).

Позитивної оцінки заслуговує розробка автором методики виявлення впливу видатків місцевих бюджетів на регіональний економічний розвиток, яка базується на обґрутованих теоретичних положеннях та економіко-математичному забезпеченні (с. 136-137). З використанням економіко-математичного моделювання виявлено вплив видатків на динаміку валового

регіонального продукту, в результаті чого доведено, що бюджетні кошти, які направляються на економічний розвиток, мають незначний вплив на показник валового регіонального продукту (с. 132-134). Такі висновки автора є важливим сигналом для сучасних тенденцій реформування сфери місцевих фінансів і свідчать про необхідність створення комплексного підходу до поступових змін сформованої в Україні ситуації.

Достовірність основних наукових положень підтверджується також їх використанням у діяльності державних органів влади, фінансових установ, зокрема: Головного управління Державної казначейської служби України в м. Києві при функціонуванні міжбюджетних трансфертів (довідка від 21.10.2016 № 7-08/284-12252); виконавчого комітету Ірпінської міської ради Київської області (довідка від 21.07.2016 №01-18/2177/1).

Теоретико-методологічні результати дослідження використовуються у навчальному процесі Національного університету державної податкової служби України (нині – Університет державної фіскальної служби України) – при викладанні дисциплін «Фінансова політика держави», «Фінанси» (довідка від 28.09.2015 №2775/01-12).

Аргументованість та достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, викладених автором у дисертації, базуються на використанні значного переліку монографічної та періодичної літератури, нормативно-правових документів, аналізі офіційної статистичної інформації України.

### **Наукова новизна результатів дослідження**

Науковою новизною відрізняється удосконалення підходу до вибору домінант бюджетної політики місцевого економічного розвитку (с. 51), орієнтир яких спрямований на вирішення сучасних та актуальних питань забезпечення конкурентоспроможності регіонів, інвестиційної привабливості територіальних громад та змінення їх соціально-економічного потенціалу. На відміну від раніше виокремлених у вітчизняній літературі домінант,

запропоновані автором ураховують вектори суспільного розвитку, поточний та перспективний стан формування місцевих бюджетних програм та особливості реалізації домінант у забезпеченні розвитку регіонів.

На основі узагальнення поглядів зарубіжних та вітчизняних учених щодо сутності архітектоніки бюджетної політики автор обґрунтував основні її складові (с. 24) та доповнив перелік новими елементами: потенціал і домінанти. Використання такого підходу дозволить сформувати бюджетну політику розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці з виокремленням найбільш актуальних проблем при визначенні її мети, завдань, видів та стратегії.

Автор справедливо аргументує, що в Україні неефективно використовується потенційні можливості регіонів (с. 11). В продовження цієї думки, зауважує, що від ефективності бюджетної політики на загальнодержавному та місцевому рівнях залежить динаміка економічного розвитку регіонів та країни в цілому (с. 13). Для вирішення цієї проблеми в роботі удосконалено бюджетний механізм забезпечення інноваційних програм місцевого економічного розвитку, який полягає у комплексному визначенні завдань, важелів, форм, методів і видів забезпечення. На практиці це сприятиме підвищенню фінансової спроможності місцевих бюджетів, дозволить залучити додаткові ресурси на реалізацію заходів по підвищенню інвестиційної привабливості регіонів.

На наукову новизну претендує науково-обґрунтований підхід оцінки ефективності функціонування бюджетної політики місцевого економічного розвитку, який базується на теоретичному та практичному застосуванні економіко-математичного моделювання з метою виявлення впливу видатків місцевих бюджетів на динаміку місцевого розвитку з врахуванням потенціалу бюджетної політики (с. 136-137).

Потребує окремого виділення розроблені автором пропозиції щодо залучення регіональних науково-дослідних інститутів, навчальних закладів, незалежних експертів до механізму впровадження домінант бюджетної

політики, що сприятиме формуванню бюджетних поточних та перспективних програм на місцевому рівні (с. 147).

Елементи наукової новизни, що містяться у зазначених вище здобутках, отримані дисертантом особисто.

### **Повнота висвітлення сформульованих у дисертації положень, висновків і рекомендацій в опублікованих автором працях**

Основні результати дисертаційної роботи були презентовані та апробовані автором на 10 науково-комунікативних заходах і достатньо повно викладені у 12 наукових працях загальним обсягом 4,8 друк. арк., у тому числі: 7 статей – у наукових фахових виданнях, 4 – у журналах, які включено до міжнародних наукометрических баз даних.

Хронологія публікації у фахових наукових виданнях свідчить про чітко продуману послідовність проведення дослідження та публікацію його основних положень для суспільного обговорення.

Ознайомлення з дисертаційною роботою та авторефератом дозволяє зробити висновок щодо ідентичності автореферату і основних положень дисертації. В авторефераті розкрито мету та завдання дослідження, наукову новизну, апробацію основних наукових результатів та їх практичну значимість. Основні положення дисертаційної роботи, що містяться у авторефераті, логічно розкривають зміст наукового дослідження. Матеріал дисертації і автореферату викладено в науковому стилі, логічно і послідовно.

### **Зауваження до окремих положень дисертаційної роботи**

Відзначаючи позитивні сторони роботи, слід звернути увагу на певні недоліки та дискусійні положення, які потребують додаткової аргументації:

1. Виходячи зі змісту роботи, можна констатувати, що автор намагається обґрунтуквати вплив бюджетної політики на місцевий

економічний розвиток, виділяючи наступні індикатори: «ВРП, інвестиції, промислове виробництво, робочі місця, доходи населення регіону» (с. 29-30). З огляду на високу актуальність питання створення умов для економічного зростання регіонів, через призму процесів децентралізації, місцевий економічний розвиток є тим ричагом, який сприятиме виникненню позитивних ефектів від об'єднання територіальних громад та змінить фінансову основу місцевих бюджетів всіх рівнів. Виходячи із викликів сьогодення, робота значно виграла б, якщо автор надав власне чітке бачення сутності місцевого економічного розвитку.

2. Дисертантом проведено ґрунтовний аналіз домінант бюджетної політики місцевого економічного розвитку, до складу яких автор відніс актуальні та необхідні елементи сприяння ефективній політиці регіонального розвитку (п. 1.2). Виходячи із тих трансформацій, які відбуваються у бюджетній сфері, вагомого значення набирає розробка ОМС об'єднаних територіальних громад якісних бюджетних планів. Автор, у ході свого дослідження, виокремлює проблему відсутності чіткого визначення у законодавчих документах поняття «ефективність використання бюджетних ресурсів» (с. 97), яке безпосередньо пов'язане із вдосконаленням механізму бюджетного планування. Особливо, це стосується видаткової частини місцевих бюджетів, де найбільше концентруються тіньові схеми оплати послуг, наданих відповідними виконавцями. Тому включення до домінант бюджетної політики місцевого економічного розвитку складової «бюджетне планування» ще більш актуалізувало б обраний об'єкт дисертаційного дослідження.

3. У п. 2.1 дисертаційного дослідження автором здійснено розрахунок показників формування та використання коштів місцевих бюджетів за широкий діапазон років. Для кращого розуміння тенденцій формування місцевих бюджетів як в цілому, так і в регіональному розрізі та для порівняльності даних доцільно було б відображати всі розрахунки у відносних величинах, зокрема, як частка ВВП або питома вага у загальній

структурі доходів та видатків місцевих бюджетів тощо, уникаючи при цьому абсолютних величин. Особливо це актуалізується в умовах високого рівня інфляції в Україні.

4. Важливим досягненням дисертанта є розробка моделі оцінки результативності видатків місцевих бюджетів, яка здійснюється з використанням якісних та кількісних показників, що «дозволяють оцінити отримані результати від профінансованих видатків місцевих бюджетів та прийняти рішення стосовно їх ефективності, раціональності та доцільності» (с. 137-138). Виокремлені автором складові моделі є обґрутованими та вчасними у сучасних умовах розвитку України. Проте, на думку опонента, варто було б взяти до уваги таку складову, як потенційні фінансові можливості територіальних громад. За нашими підрахунками, на прикладі одного з населених пунктів України, потенційні доходи, які могли б бути реальним джерелом наповнення бюджету села, склав 60% від наявних коштів. Тобто, врахування фактору недоотриманих коштів місцевими бюджетами в модель оцінки результативності видатків місцевих бюджетів стало б стимулом для ОМС перетворити ці кошти з потенційних в реальні. А це, не що інше, як додатковий фінансовий ресурс для забезпечення економічного розвитку регіонів України.

Однак, висловлені зауваження є додатковим свідченням багатоаспектності виконаного дослідження та не змінюють загальної високої оцінки, теоретичного і практичного значення отриманих результатів та дисертаційного дослідження у цілому.

### **Загальний висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам**

Дисертаційна робота є цілісним, логічним, завершеним науковим дослідженням, виконаним самостійно, в якій автор, спираючись на особисті дослідження, запропонував вирішення актуальної проблеми – формування та

реалізація домінант бюджетної політики місцевого економічного розвитку, отримав нові науково обґрунтовані результати щодо вдосконалення такого процесу з метою підвищення фінансової спроможності ОМС, прозорого використання коштів місцевих бюджетів та створення умов до змінення економічного потенціалу територіальних громад. Тема роботи є актуальною і відповідає паспорту спеціальності 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Структура й обсяг роботи відповідають встановленим вимогам. Дисертація написана науковим стилем, матеріал викладений у логічній послідовності, висновки науково обґрунтовані та підтверджуються результатами досліджень. Зміст дисертації відповідає визначеній меті, поставлені наукові завдання вирішені повною мірою, відтак мету дослідження досягнуто. Основні положення дисертації містять елементи наукової новизни, рівень яких визначено коректно. Тема та зміст дисертації відповідають паспорту спеціальності 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит та профілю спеціалізованої вченого ради Д 27.885.01 Університету державної фіiscalної служби України.

На підставі вищесказаного можна зробити загальний висновок, що автор дослідження Крамаренко Олена Анатоліївна заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Офіційний опонент  
кандидат економічних наук,  
науковий співробітник  
відділу державних фінансів  
ДУ «Інститут економіки  
та прогнозування НАН України»

