

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертаційну роботу Белі Андріани Романівни на тему «Система бюджетного контролю на місцевому рівні в умовах адміністративно-фінансової децентралізації»,

подану до захисту на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування» (галузь знань 07 Управління та адміністрування)

1. Актуальність теми дисертації

Сьогодні держава повинна оперативно й ефективно впливати на процеси, які відбуваються в економіці, забезпечувати концентрацію контрольних дій на найбільш пріоритетних напрямках фінансової діяльності. Одним з елементів правової держави, основні засади побудови якої закладені в Конституції України, виступає державний фінансовий контроль.

Публічні фінанси вимагають використання державного фінансового контролю як дієвого інструменту державного регулювання економікою. Тому вивчення групи питань функціонування системи державного фінансового контролю, зокрема, її складової - бюджетного контролю на місцевому рівні, є постійно затребуваним напрямком дослідження. Це обумовлюється як особливостями змін умов і результатів діяльності суб'єктів господарювання, так і необхідністю захисту державних інтересів та дотримання унормованих стандартів економічної (і фінансової у тому числі) поведінки тими ж суб'єктами господарювання.

Особливістю сучасного етапу розвитку економіки України є її інтегрованість у світовий економічний простір, який знаходиться у складних умовах подолання фінансово-економічної кризи. Остання впливає на зростання загроз як фінансовій безпеці держави в цілому, так і фінансовій безпеці суб'єктів господарювання (ФБ СГ) зокрема.

З метою мінімізації загроз фінансовій безпеці (ФБ) в країні (як на мікрорівні — на рівні суб'єктів господарювання (СГ), так і на макрорівні - на рівні держави) одним із пріоритетних завдань фінансової політики держави є реформування державного фінансового контролю (ДФК), зокрема, її складової — бюджетного контролю на місцевому рівні. Оскільки саме дієвий та ефективний ДФК має забезпечити належний рівень ФБ, з одного боку, через діагностичні властивості щодо визначення відхилень від норм та здатності

визначати законність, доцільність та ефективність формування, розподілу й використання державних фінансових ресурсів, а з іншого - через створення прозорої та результативної системи управління державними фінансами, спрямованої на підвищення добробуту.

Це зумовлює об'єктивну потребу у дослідженні теоретичних і методичних аспектів утворення єдиної системи державного фінансового контролю, зокрема, її складової - бюджетного контролю на місцевому рівні, формування її як цілісної системи, удосконалення законодавчої бази.

На сьогоднішній день, передача державою своїх функцій на місця супроводжується суттєвими змінами в порядку формування та використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Та попри суттєве зростання власних доходів територіальні громади зіткнулися з рядом проблем: відсутність кваліфікованих кадрів, неефективне управління майном і земельними ресурсами, неефективне управління доходами і витратами бюджетів територіальних громад, відсутність внутрішнього контролю, і т.д.. Усе це не дає змоги чітко відслідковувати законність та відповідність спрямованих бюджетних коштів, що й спонукає до нецільового використання коштів.

З огляду на вищенаведене обрана тема дисертаційної роботи Белі А.Р. та її мета визначена, як розвиток теоретичних положень, розробка методичних підходів і практичних рекомендацій, спрямованих на удосконалення реформування державного фінансового контролю.

Саме тому, виникає потреба у поглибленні теоретичних засад та практичних аспектів функціонування системи державного бюджетного контролю на місцевому рівні, як складової системи державного фінансового контролю для забезпечення цільового та ефективного використання коштів в умовах адміністративно-фінансової децентралізації та сталого розвитку територіальних громад. В контексті вищезазначеного актуальність дисертаційного дослідження Белі Андріани Романівни, не викликає жодних сумнівів.

2. Зв'язок теми дисертаційного дослідження з державними та галузевими програмами і темами

Дисертаційна робота пов'язана з тематикою наукових досліджень ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України» за такими темами: «Ризики бюджетної децентралізації у формуванні фінансово-економічного потенціалу територіальних громад Карпатського регіону» (номер

державної реєстрації 0117U003493), у межах якої автором детерміновано ризики неефективного використання бюджетних ресурсів територіальних громад Карпатського регіону і запропоновано напрями активації громадського контролю; «Управління активами територіальних громад» (номер державної реєстрації 0120U100390), у межах якої автором запропоновано концепцію розвитку системи бюджетного контролю на місцевому рівні.

3. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, їх достовірність

Наукові результати, висновки та рекомендації, викладені в роботі, характеризуються високим рівнем обґрунтованості, про що свідчить структурна побудова та зміст роботи, широкий перелік використаних літературних джерел досліджуваної проблематики, обсяг проаналізованого фактичного матеріалу, законодавчих та нормативно-правових актів, статистичної інформації, а також застосування сучасних методів досліджень. Для вирішення поставлених у роботі завдань застосовано системний метод дослідження, використання якого обумовлено природою самого предмету, що, в свою чергу, є складовою економічної, політичної і соціальної систем суспільства. При дослідженні сутності контролю, визначенні основних категорій, застосовувалися методи наукової абстракції.

Зазначене підтверджується, насамперед, методологією дослідження, що складає основу наукового пошуку автора, і зокрема, використанням системного підходу та інституціональної теорії при вивченні природи державного фінансового контролю.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, підтверджується відповідними публікаціями у фахових виданнях і оприлюдненням на науково-практичних конференціях.

Висновки є обґрунтованими і відображають основні положення проведеного дослідження, а також можливі напрями їхнього використання у практиці здійснення державного фінансового контролю, зокрема, її складової - бюджетного контролю на місцевому рівні, в Україні.

Аналізуючи дисертаційну роботу Белі А. Р., слід відмітити, що авторка не тільки констатує факт наявності колізій та проблемних аспектів у функціонуванні системи бюджетного контролю, а й визначає пріоритетні напрями її трансформації у контексті адміністративно-фінансової децентралізації та пропонує концепцію її вдосконалення.

Все це дає підстави стверджувати, що висновки та рекомендації, сформульовані в дисертації, є обґрунтованими і достовірними.

4. Повнота викладення основних результатів в опублікованих працях

Основні наукові положення, висновки і результати дисертаційної роботи опубліковано у 31 науковій праці загальним обсягом 9,72 ум.-др. арк., з яких дисертанту належить 8,72 ум.-др. арк.; серед яких у наукових фахових виданнях опубліковано 9 праць, (з них 2 статті - у періодичних держав, які входять до ЄС та країн економічного співробітництва (Польща), 7 статей у наукових фахових виданнях України, 22 - за матеріалами міжнародних наукових і науково-практичних конференцій.

Ознайомлення зі змістом даних наукових публікацій свідчить про повноту викладення в них основних положень та результатів дослідження.

Опубліковані наукові праці дисертантки, які зараховані за темою дисертації, відповідають вимогам п. 11 «Тимчасового порядку присудження ступеня доктора філософії», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №167 від 06 березня 2019 р. (із змінами). Кількість та обсяг друкованих праць дають авторці право публічного захисту дисертації.

5. Оцінка змісту дисертації та її завершеності

Дисертаційна робота є самостійно завершеним науковим дослідженням. Основні положення дисертації, висновки і пропозиції розроблені автором самостійно. Із наукових праць, опублікованих у співавторстві, використано лише ідеї та положення, які є результатом особистих напрацювань.

Структура роботи свідчить про комплексний науковий характер проведеного дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертаційної роботи становить 239 сторінок. Основний текст розміщено на 188 сторінках, містить 22 таблиці, 46 рисунків. Список використаних джерел містить 244 найменування на 27 сторінках. Додатки розміщено на 27 сторінках. Проаналізувавши текст дисертації та основні наукові праці Белі А.Р. можна зробити висновок, що мету дослідження досягнуто та поставлені завдання вирішено.

Дисертація Белі А.Р. за своїм змістом відповідає паспорту спеціальності **072** - фінанси, банківська справа і страхування.

6. Практичне значення результатів дисертаційного дослідження

Практичне значення полягає у тому, що низку теоретичних і методичних положень доведено до рівня методичних розробок і практичних рекомендацій були використані в діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, рекомендації щодо реформування органів державного контролю на місцевому рівні схвалені та прийняті до впровадження Західним офісом Держаудитслужби (довідка № 1/77 від **23.03.2021**). Рекомендації щодо вдосконалення системи громадського контролю впроваджені в Дубівській сільській раді Ковельського району Волинської області (довідка № **1587 13.11.2020**), у Судовошишнянській міській раді Мостиського району Львівської області (довідка № **1137/02-18** від **12.11.2020**) і в Підволочиській селищній раді Тернопільської області (довідка № **03-1161/05-04** від **27.10.2020**). Рекомендації щодо вдосконалення системи громадського контролю на місцевому рівні реалізовані в Сторожинецькій міській раді (довідка № **2449** від **01.12.2020**). Науково обґрунтовані пропозиції щодо напрямків розширення інструментарію громадської участі використані ГО «Фундація молодіжних ініціатив (довідка № 7 від **15.01.2021**).

7. Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій

Наукова новизна результатів дослідження полягає у розробленні й обґрунтуванні теоретико-методичного забезпечення та практичних пропозицій щодо подальшого реформування державного фінансового контролю, зокрема, її складової - бюджетного контролю на місцевому рівні і розвитку територіальних громад в умовах децентралізації.

Основні положення, що визначають новизну дисертаційної роботи і характеризують особистий внесок автора, полягають у такому:

Авторкою удосконалено науково-організаційні засади функціонування системи бюджетного контролю на місцевому рівні, зокрема виокремлено такі її елементи: державний контроль, внутрішній контроль, громадський контроль і зовнішній незалежний контроль. Такий підхід до трактування системи

бюджетного контролю дає можливість розширити перелік суб'єктів контролю громадськими активістами і громадськими організаціями, а також зовнішніми незалежними аудиторами (с. 49).

Не менш цінними є запропоновані авторкою концептуальні засади розвитку системи бюджетного контролю на місцевому рівні. Удосконалена концепція сприятиме мінімізації ризиків порушення бюджетного законодавства на місцевому рівні та підвищенню якості управління бюджетними ресурсами в територіальних громадах (с. 149).

Понятійно-термінологічний апарат дослідження бюджетного контролю доповнено тлумаченням системи бюджетного контролю на місцевому рівні, як діяльності органів державного фінансового контролю та інших суб'єктів бюджетного контролю та як сукупності інструментів, механізмів, видів, заходів бюджетного контролю, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу на місцевому рівні під час складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання місцевих бюджетів і звітування про їх виконання з використанням специфічних форм і методів їх організації (с. 48). Таке трактування, на відміну від існуючих, дозволяє більш предметно підходити до формування системи бюджетного контролю на місцевому рівні.

Окремо варто підкреслити наукові здобутки дисертантки щодо систематизації інструментарію здійснення бюджетного контролю на місцевому рівні. На відміну від існуючих, такий підхід дозволить інтегрувати та узгодити реалізацію функцій органів контролю, місцевого самоврядування і представників громадськості та забезпечити чіткий розподіл відповідних повноважень між ними.

Дисертанткою проведений ґрунтовний аналіз формування і використання бюджетних коштів, контролю за процесами бюджетування в двох областях - Харківській та Львівській, який дозволив виявити певні закономірності порушень законодавства та проявів неефективного використання бюджетних коштів (п. 2.1).

Наукову новизну містять пропозиції авторки щодо розробки інформаційної платформи (автоматизованої системи), щодо моніторингу бюджетів місцевих органів самоврядування (на основі якого прийматимуться рішення щодо здійснення перевірок в окремих громадах) (п. 3.2). Така

платформа дозволить забезпечити прозорість та підвищить оперативність доступу до відповідної інформації для усіх суб'єктів системи бюджетного контролю на місцевому рівні.

8. Зауваження та дискусійні положення дисертаційного дослідження

Не зменшуючи практичної цінності, значимості та достатньо високого наукового рівня дисертаційної роботи Белі А. Р., слід вказати на окремі положення, які є дискусійними та потребують додаткових обґрунтувань, а саме:

1. Робота значно виграла б (розділ I п. 1.1 с. 38-40), якби авторкою поряд із проведеним аналізом наукових обґрунтувань окремих науковців щодо визначення «бюджетного контролю» і наведеним єдиним законодавчим актом «Модельний закон...», який дає визначення цього контролю, було б враховано і запропоновано внесення конкретних змін і пропозицій у основний законодавчий акт, який регулює бюджетний процес у країні, у Бюджетний Кодекс.

2. Авторка у роботі (с. 45) відмічає, що в Україні термін «аудит» розуміється тільки у значенні фінансового аудиту, що здійснюється незалежними сертифікованими аудиторами на підставі Закону України «Про аудиторську діяльність», що є неправомірним і суперечить п. 2 - 4 ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату» від 2 липня 2015 року № 576-VIII.

3. На рис. 1.5 (с. 49) представлено систему бюджетного контролю на місцевому рівні, де вказано суб'єкти бюджетного контролю, які здійснюють зовнішній незалежний контроль, де взагалі не вказано Рахункову палату, якою забезпечується державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), що не відповідає п. 1.2 ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату».

4. Авторка недостатньо переконливо акцентує в роботі (с. 49-50) на впровадження і розвиток внутрішнього аудиту, як складової (згідно реформи ДФК) системи внутрішнього контролю, яка повинна бути закріплена у вітчизняному законодавстві в обов'язковому порядку.

5. В дисертації неодноразово і неоднозначно використовується термін «інструменти бюджетного контролю». Інструментом контролю

дисертантка вважає особистий контроль громадських активістів (с. 174, п. 3.3), тут же найбільш ефективним інструментом віддаленого громадського контролю називає сайт громади, який насправді не є інструментом, а способом оприлюднення результатів управління фінансовими потоками і може бути використаний для застосування інструментів контролю, зокрема моніторингу. На с. 124, рис. 2.14 перелічені інструменти громадського контролю за місцевими бюджетами, частина з яких не є інструментами, а скоріше способами громадської ініціативи (молодіжні ради, особистий прийом громадян, запит на публічну інформацію та інші).

1. В роботі авторка слушно наголошує на недосконалості нормативних документів, що регулюють бюджетний контроль, несистематичне оновлення бюджетного законодавства (с. 117-118), та дискусійною можна вважати пропозицію дисертантки вирішити проблему відсутності єдиного правового поля контролю за бюджетною діяльністю територіальних громад шляхом оптимізації нормативно-правової бази за рахунок взаємної інтеграції норм і постанов, регулярним та систематичним навчанням фахівців державних та місцевих органів, громадських активістів (с. 160).

2. У табл. 1.12 (с. 81-82) щодо пропозицій по вдосконаленню системи бюджетного контролю на місцевому рівні авторкою недостатньо переконливо запропоновано внесення змін до законодавства лише про Рахункову палату без урахування таких органів, як Держаудитслужба і Держказначейство, які аналогічно здійснюють контроль за бюджетним процесом, що дозволило б координацію їх дій та обумовило би методичну і методологічну роботу з питань державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

1. Загальний висновок

Дисертаційна робота Белі Андріани Романівни «Система бюджетного контролю на місцевому рівні в умовах адміністративно-фінансової децентралізації» є цілісним, завершеним, самостійним дослідженням, яке виконано на достатньо високому науковому рівні та вирізняється практичною спрямованістю. Структура та обсяг дисертації відповідають встановленим нормам. Зміст узгоджується з метою та поставленими завданнями.

Наукові положення, що винесені на захист, містять складові наукової новизни, є обґрунтованими і дали змогу запропонувати практичні рекомендації щодо розвитку системи бюджетного контролю на місцевому рівні в умовах адміністративно-фінансової децентралізації.

За змістом, актуальністю, оформленням, підходами до вирішення наукових проблем, теоретико-методичним та прикладним значенням отриманих результатів дисертаційна робота на тему: «Система бюджетного контролю на місцевому рівні в умовах адміністративно-фінансової децентралізації відповідає тематиці досліджень у галузі знань 07 «Управління адміністрування» зі спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа страхування», вимогам наказу Міністерства освіти і науки України р затвердження вимог до оформлення дисертації» № 40 від 12.01.20 р змінами) та «Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 167 від 06.03.2019 р. а її автор - Беля Андріана Романівна - заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю «Фінанси, банківська справа та страхування».

Офіційний опонент:

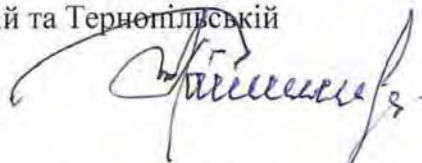
доктор економічних наук, професор,

заслужений економіст України,

начальник Територіального управління Рахункової

палати по Львівській, Волинській та Тернопільській

областях (у м. Львів)

 В.Ф. Піхоцький

Підпис начальника територіального управління Рахункової палати по Львівській, Волинській та Тернопільській, областях Піхоцького В.Ф. засвідчую

Заступник начальника Територіального

управління Рахункової палати по Львівській,

Волинській та Тернопільській областях

(у м. Львів)



 С.В.Рибалко

18.11.2021р.