

Спеціалізованій вченій раді ДФ 35.154.002

ДУ «Інститут регіональних досліджень

імені М. І. Долишнього НАН України»



ВІДГУК

**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)**

Актуальність теми дисертації

За результатами децентралізації та територіальної організації влади в Україні створено та законодавчо врегульовано нову систему адміністративно-територіального устрою, проведено місцеві вибори з урахуванням реформування системи органів місцевого самоврядування, здійснено перерозподіл повноважень у новій системі органів публічної влади на місцях, удосконалено систему розмежування доходів та видатків між державним та місцевими бюджетами.

Проте, впровадження будь яких змін та реформ, щодо формування фінансово спроможних територіальних громад є недосконалим без створення ефективної системи бюджетного контролю за виконанням норм і положень бюджетного законодавства в напрямку формування та використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Без ефективної системи контролю, навіть найкращі та найбільш актуальні ініціативи можуть, бути низько результативними. Тому, передача значної частки повноважень, відповідальності та бюджетного ресурсу органам місцевого самоврядування базового рівня повинна супроводжуватись чітким контролем за раціональним використанням бюджетних коштів.

В цьому контексті актуалізуються питання створення системи ефективного контролю за місцевими бюджетами, зростання обсягу яких супроводжується не лише ширшими можливостями і активізацією внутрішнього потенціалу територіальних громад, але й зростанням кількості порушень використання бюджетних коштів, труднощами у залученні

представників громадськості до контролю за використанням коштів місцевих бюджетів тощо.

У зв'язку з цим, дисертація Белі Андріани Романівни представлена до захисту на здобуття ступеня доктора філософії має важливе теоретичне і практичне значення.

Зв'язок теми дисертації з науковими програмами і темами

Актуальність теми також підтверджується науковим внеском здобувача у науково-дослідну роботу, оскільки дисертація пов'язана з тематикою наукових досліджень, що виконувалися у відділі регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України», а саме: «Ризики бюджетної децентралізації у формуванні фінансово-економічного потенціалу територіальних громад Карпатського регіону» (номер державної реєстрації 0117U003493) та «Управління активами територіальних громад» (номер державної реєстрації 0120U100390), у межах яких авторкою детерміновано ризики неефективного використання бюджетних ресурсів територіальних громад Карпатського регіону, запропоновано напрями активізації громадського контролю, а також розроблено концепцію розвитку системи бюджетного контролю на місцевому рівні.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, їх достовірність

Аналіз дисертаційної роботи, висновків та наукових публікацій Белі А.Р. дає можливість стверджувати про достатній рівень обґрунтованості і достовірності викладених теоретико-методичних та прикладних положень щодо організації системи бюджетного контролю в умовах адміністративно-фінансової децентралізації.

Наукові положення, висновки та рекомендації, що виносяться на захист відповідають сформульованій меті, добре узгоджуються із об'єктом та предметом дослідження. Комплекс завдань, які поставлені та вирішені в роботі, дали змогу дисертантці логічно структурувати роботу та розкрити її зміст.

Здобувачкою опрацьовано значну кількість наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених, та інших джерел, а саме: законодавчі та нормативні акти України, офіційні статистичні матеріали Державної служби статистики України, аналітичні дані Міністерства фінансів України і Міністерства розвитку громад та територій України, статистичні звіти органів державного фінансового контролю.

Отримані результати свідчать про цілісність дослідження, яке вирішує наукове завдання з розроблення методичних та практичних рекомендацій щодо підвищення дієвості та ефективності системи бюджетного контролю за використанням коштів місцевих бюджетів.

Для вирішення поставлених у дисертації завдань, авторка широко використовує загальнонаукові і спеціальні методи дослідження: порівняння, теоретичного узагальнення, систематизації та формалізації - при вивченні сутності системи бюджетного контролю і бюджетного контролю на місцевому рівні, розширенні наявної класифікації елементів та механізмів бюджетного контролю; аналізу і синтезу, індукції і дедукції - при ідентифікації та виявленні особливостей розвитку місцевих бюджетів в умовах децентралізації, дослідженні світового досвіду функціонування державного бюджетного контролю та формуванні рекомендацій для посилення органів державного фінансового контролю України, виявленні проблем при здійсненні бюджетного контролю (державного, громадського, самоконтролю); методу соціологічного дослідження при вивченні думки громадськості та експертів щодо проблем залучення громадськості до бюджетного контролю на місцевому рівні. Висновки дослідження сформульовано на основі методів системного аналізу та наукової абстракції.

Наукова новизна результатів, одержаних особисто здобувачем та поданих на захист

Обґрунтованість наукових положень, результатів та практичних рекомендацій поданих у дисертаційному дослідженні, їх достовірність підтверджується розробками науково-прикладного характеру, поданих у науковій новизні, зокрема здобувачка запропонувала:

– *вдосконалити* понятійно-термінологічний апарат в частині дослідження системи бюджетного контролю на місцевому рівні, визначивши його, як сукупність інструментів, механізмів, видів, заходів, спрямованих на забезпечення законності дій учасників бюджетного процесу на місцевому рівні, та як діяльність органів державного фінансового контролю та інших суб'єктів бюджетного контролю. Таке тлумачення дає можливість підходити до формування системи бюджетного контролю на місцевому рівні більш предметною (с. 48).

– *вдосконалити* концептуальні засади розвитку системи бюджетного контролю на місцевому рівні, які передбачають реалізацію таких завдань як: уніфікація правової основи контролю за діяльністю учасників бюджетного процесу в територіальних громадах; діджиталізація бюджетного контролю на місцевому рівні; розширення використання інструментарію запобігання порушенням; посилення кадрового потенціалу державного бюджетного контролю; формування партнерства між органами державного бюджетного контролю і територіальними громадами; побудова діючого та ефективного внутрішнього контролю; активізація громадського контролю за фінансовою діяльністю територіальних громад. Це сприятиме мінімізації ризиків порушення бюджетного законодавства на місцевому рівні та підвищенню якості управління бюджетними ресурсами в територіальних громадах (с. 152).

– *набули подальшого розвитку*: організаційні засади діджиталізації бюджетного контролю на місцевому рівні шляхом створення інформаційної платформи (автоматизованої системи). Сконцентрована в межах платформи інформація щодо показників бюджетної діяльності територіальних громад, планування та результати контрольних заходів щодо місцевих бюджетів територіальних громад, стане основою для попереднього моніторингу бюджетів місцевих органів самоврядування (на основі якого прийматимуться рішення щодо здійснення перевірок в окремих громадах), а також дозволить забезпечити прозорість та підвищить оперативність доступу до відповідної інформації для усіх суб'єктів системи бюджетного контролю на місцевому рівні (с. 164);

– *набули подальшого розвитку*: наукові засади систематизації інструментарію здійснення бюджетного контролю на місцевому рівні, зокрема виділено економічні, організаційні, правові, інформаційні, комбіновані інструменти бюджетного контролю. Це дозволить інтегрувати та узгодити реалізацію функцій органів контролю, місцевого самоврядування і представників громадськості та забезпечити чіткий розподіл відповідних повноважень між ними (с. 150);

– *набули подальшого розвитку*: рекомендації щодо підвищення якості роботи органів державного фінансового контролю на основі дослідження світового досвіду, що спрямовані на забезпечення самостійності органів державного фінансового контролю, а саме: надання більших повноважень органам державного фінансового контролю, у тому числі законодавчої ініціативи, можливості фінансування за рахунок частини повернутих коштів тощо. Такі заходи дозволять значно підвищити результативність контрольних заходів в системі державного фінансового контролю (с. 82).

Практичне значення результатів дисертаційної роботи

Практичне значення дисертаційної роботи полягає у доведенні до рівня практичних рекомендацій теоретичних висновків, науково-практичних підходів та інших прикладних результатів дослідження, викладених в дисертації. Рекомендації щодо реформування органів державного контролю на місцевому рівні схвалені та ухвалені 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 від 13.11.2020), у Судововишнянській 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 у Сторожинецькій міській раді (довідка № 2449 від 01.12.2020). Науково обґрунтовані пропозиції щодо напрямів розширення інструментарію громадської участі використані ТО «Фундація молодіжних ініціатив» (довідка № 7 від 15.01.2021).

Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій в наукових публікаціях

Основні наукові положення та висновки дисертації А. Беля опубліковані в достатній кількості та повною мірою відображають зміст роботи.

За результатами дослідження автором (особисто та у співавторстві) опубліковано 31 науковій праці, з них: у наукових фахових виданнях опубліковано 9 праць, з них: 2 статті - у періодичних виданнях 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.

В публікаціях здобувачки розкрито основні результати дисертаційної роботи. За матеріалами наукових праць, опублікованих у співавторстві, у дисертації використані лише ідеї та положення отримані дисертанткою особисто. Кількість та обсяг друкованих праць дають авторці право публічного захисту дисертації.

Опубліковані наукові праці здобувачки, які зараховані за темою дисертації, відповідають вимогам п. 11 «Порядку присудження ступеня доктора філософії», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №167 від 06 березня 2019 р.

Структура та обсяг дисертаційної роботи

Структура кваліфікаційної наукової роботи Белі А.Р. є цілісною, логічною, завершеною, з коректним застосуванням наукового стилю та мови. Всі розділи тісно пов'язані між собою, що забезпечує цілісне сприйняття досліджуваної проблеми і дозволяє визначити науковий внесок здобувачки та ступінь вирішення сформульованих завдань відповідно до теми, мети та завдань дослідження.

Оформлення дисертації відповідає діючим вимогам, затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. №40.

Дисертаційна робота складається із анотацій (українською і англійською мовами), списку публікацій здобувачки за темою дисертації, вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Основний текст дисертації викладено на 188 сторінках комп'ютерного набору та містить 23 таблиці, 46 рисунків. Список використаних джерел налічує 244 найменувань на 23 сторінках.

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, сформульовано мету й основні завдання, визначено об'єкт, предмет, методи дослідження, охарактеризовано інформаційну базу, наведено наукову новизну, практичне значення одержаних результатів, їх апробацію та особистий внесок здобувачки.

У першому розділі дисертації розкрито сутнісні характеристики бюджетного контролю на місцевому рівні, поглиблено економічний зміст поняття «система бюджетного контролю на місцевому рівні», здійснено класифікація бюджетного контролю за різними критеріями, запропоновано структуру системи бюджетного контролю на місцевому рівні (п. 1.2, с. 49, рис. 1.5).

Цікавим з наукової точки зору є проведений аналіз пересікання компетенцій між державними органами бюджетного контролю, самоконтролю (у рамках здійснення поточного бюджетного контролю в територіальних громадах) і громадським контролем. Такі пересікання компетенцій виявлено як у частині надходження[^] використання бюджетних коштів (державний і внутрішній контроль), так і в частині дотримання нормативів щодо оприлюднення інформації ТГ (державний і громадський контроль) (п. 1.2., с. 62, табл. 1.9).

Зважаючи на необхідність застосування закордонного досвіду у впровадженні децентралізації, авторкою здійснено ґрунтовне дослідження кращих практик організації системи бюджетного контролю місцевих громад та розроблено пропозиції вдосконалення системи бюджетного контролю на місцевому рівні (п. 1.3., с. 82, табл. 1.12).

У другому розділі авторка провела аналіз процесів формування та використання бюджетних ресурсів місцевих громад у контексті реформи децентралізації України, на прикладі місцевих органів управління Харківської та Львівської областей, виявила певні закономірності, відмінності у зміні структури бюджетів, групи порушень бюджетного законодавства (п. 2.1). Систематизовано проблеми територіальних громад, з якими найчастіше вони стикаються в процесі управління місцевими бюджетами і проведенням відповідного контролю (п. 2.2.). Варто відзначити цінність напрацювань авторки щодо дослідження і систематизації рівнів залучення місцевих громад до процесів ухвалення управлінських рішень та розробки переліку фактично доступних інструментів громадського контролю за місцевими бюджетами (п. 2.3.).

Третій розділ містить власний концепт, який може слугувати основою для вироблення подальшої візії формування єдиного законодавчого фундаменту бюджетного контролю на місцевому рівні України з урахуванням усіх органів бюджетного контролю, систематизації і стандартизації інструментів здійснення ДФК (до єдиного стандарту перевірки), інтеграції та узгодження функції органів

контролю, місцевого самоврядування і представників громадськості та забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень між ними (3.1).

Заслужують на увагу пропозиції авторки щодо створення платформи (автоматизованої системи) обміну інформацією про планування та результати контрольних заходів щодо місцевих бюджетів територіальних громад, яка зможе стати ефективним механізмом концентрації, систематизації інформації про проведені (та планові) заходи контролю, забезпечить оперативність розміщення такої інформації та розширить можливості доступу до неї усіх зацікавлених сторін (3.2.). Послідовність здійснення якісного громадського контролю, запропонована у п. 3.3, дозволить зробити цей процес логічним, послідовним, чітким і з максимальним дотриманням принципів фінансового контролю на місцевому рівні.

Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності

За результатами перевірки дисертаційної роботи Белі А. Р. на наявність ознак академічного плагіату встановлено коректність посилань на першоджерела для текстових та ілюстрованих запозичень; навмисних спотворень не виявлено. З чого можна зробити висновок про відсутність порушень академічної доброчесності.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертаційної роботи і її окремих положень

Незважаючи на загальну позитивну оцінку викладених в дисертації наукових положень, висновків та рекомендацій, слід відзначити певні дискусійні положення та зауваження, що полягають у наступному:

1. На с. 54 дисертаційної роботи зазначено, що «згідно зі статтею 12 Податкового кодексу України, ТГ отримали повноваження на встановлення місцевих податків і зборів (у межах повноважень і чинного законодавства), у тому числі запроваджувати податкові пільги на ці податки і збори з метою стимулювання окремих галузей економіки на місцевому рівні». Однак автором недостатньо уваги приділено здійсненню контролю щодо наповнення місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків та зборів.

2. На с. 58. табл. 1.8 «Структура видатків бюджету ТГ «до» і «після» реформи децентралізації», автором подано перелік видатків за функціональною та економічною класифікацією. Однак незрозумілим є: 1) чому перелік названо структурою; 2) які відмінності визначено автором за даними класифікаціями видатків. На рис. 2.12 «Перелік державних органів, що регулюють питання формування та використання місцевих бюджетів» (с. 117), крім переліку державних органів бюджетного контролю подано числові значення, які варто було б проаналізувати.

3. Потребує додаткового роз'яснення висловлювання авторки на (с. 119): «Наявність проблеми відокремлення органів бюджетного контролю від розроблення, обговорення й ухвалення організаційно-правових заходів щодо недопущення фінансових порушень на рівні місцевого самоврядування і місцевих бюджетів породжує порушення одного із завдань бюджетного контролю - недопущення повторення порушень законодавства».

4. У розробленій дисертанткою Концепції розвитку бюджетного контролю на місцевому рівні (с. 146, рис. 3.1.) об'єктом бюджетного контролю визначено відносини щодо наповнення та використання коштів місцевих бюджетів, а не статті їх наповнення та використання. Детально описуючи процес впровадження Концепції на с.147 авторка називає контроль за ефективністю наповнення та використання коштів місцевих бюджетів об'єктом запропонованої Концепції.

5. Дискусійною та складною є пропозиція авторки щодо розширення повноважень громади в Україні, використовуючи досвід Швейцарії з проведення місцевого референдуму, або зборів у громаді щодо ухвалення колективних рішень, які стосуються ставки податку в межах громади, упровадження нових податків (с. 126, п. 2.3). Визначення громадою ставок податків і встановлення нових податків може привести до конфлікту інтересів держави та територіальних громад, суб'єктів господарювання на території територіальних громад.

Загальний висновок

Дисертаційна робота Белі А. Р. : «Система бюджетного контролю на місцевому рівні в умовах адміністративно-фінансової децентралізації», є завершеною, самостійно виконаною науковою працею.

Обрану тему дисертаційної роботи розкрито в повному обсязі, розв'язано поставлені завдання, досягнуто мету дослідження, отримано нові наукові результати, які мають теоретичне значення та практичну цінність. Робота має концептуальний та прикладний аспекти, що є характерним для наукової роботи.

Дисертаційна робота за змістом відповідає спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та страхування», за якістю теоретичних та методичних розробок відповідає рівню дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

За рівнем наукової новизни, теоретичним і практичним значенням отриманих результатів, структурою, стилем викладення матеріалу дисертаційна робота на тему : «Система бюджетного контролю на місцевому рівні в умовах адміністративно-фінансової децентралізації» відповідає вимогам пунктів 9, 10, 11 «Порядку присудження ступеня доктора філософії», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 167 від 06 березня 2019 р. та

вимогам Наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження вимог до оформлення дисертації» № 40 від 12.01.2017 р. (зі змінами від 31 травня 2019 р.), а її авторка Беля Андріана Романівна заслуговує присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 072 «Фінанси, банківська справа та страхування» (галузь знань 07 Управління та адміністрування).

Офіційний опонент,

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів
Волинського національного університету
імені Лесі Українки

Н. В. Проць

