

ВІДГУК

офіційного опонента

на дисертаційну роботу Собкової Наталії Дмитрівни на тему:

«Державний фінансовий контроль місцевих бюджетів в умовах трансформації
бюджетних відносин»,

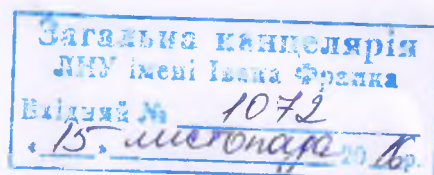
подану на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук
за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит

Актуальність теми дослідження

Державний фінансовий контроль за місцевими бюджетами є об'єктивною необхідністю, бо держава не може забезпечити місцевому бюджету абсолютну самостійність та цілковиту незалежність від державного бюджету. Повна незалежність і самостійність суб'єкта господарювання передбачає можливість його банкрутства, а по відношенню до органу місцевого самоврядування держава не може собі такого дозволити, тому завжди виступає його гарантом.

По цій причині збалансування переважної більшості місцевих бюджетів здійснюється за рахунок трансфертів з державного бюджету, значна частина яких (субвенції) мають цільове призначення. Відповідно оцінка ефективності їх використання в умовах гострого дефіциту державного бюджету потребує певного незалежного контролю.

Отже, об'єктивно існує і буде існувати ситуація, коли держава за допомогою різних державних інституцій відстежуватиме дотримання фінансового законодавства органами місцевого самоврядування з метою недопущення обставин, за яких наслідки місцевого господарювання можуть



перетворитися у надважкі і для місцевих громад, і суспільства в цілому. Саме це є головним чинником актуальності теми дослідження.

Актуальність роботи підтверджується її зв'язком із науково-дослідною роботою кафедри фінансів і кредиту Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, що реалізується в межах комплексного наукового дослідження держбюджетної теми «Фінансове забезпечення економічного зростання в Україні: стан, тенденції та перспективи» (номер державної реєстрації 0111U001286).

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Достовірність та аргументованість наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації (с. 205-209) підтверджується використанням сучасних прийомів та методів дослідження (с. 6), опрацюванням значного обсягу нормативно-правових документів, інформаційно-аналітичних і статистичних матеріалів, а також широкого спектру наукових праць провідних вітчизняних та зарубіжних вчених з проблем державного фінансового контролю місцевих бюджетів (с. 210-235).

Наукова обґрунтованість і достовірність результатів дисертаційної роботи також підтверджується використанням ряду розробок автора Департаментом фінансів Чернівецької обласної державної адміністрації, зокрема пропозицій щодо підвищення ефективності та якості державного фінансового контролю місцевих бюджетів (довідка №09-14/137/1 від 29 лютого 2016 р.). Окремі пропозиції автора були використані Державною фінансовою інспекцією в Чернівецькій області – пропозиції щодо мінімізації впливу людського фактору у системі державного фінансового контролю місцевих бюджетів (довідка №24-01-14-14/2664 від 18 квітня 2016 р.). Окрім того, положення дисертаційної роботи впроваджені у навчальному процесі Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича (м. Чернівці) при проведенні лекційних та семінарських занять з дисциплін «Фінансовий контроль держави», «Бюджетний менеджмент», «Казначейська справа», «Бюджетна система» (довідка № 15/15-

634 від 29 лютого 2016 р.) та в навчальному процесі Львівського національного університету імені Івана Франка (м.Львів) при викладанні дисциплін: «Місцеві фінанси», «Бюджетний менеджмент», «Державний фінансовий контроль», «Фінансовий аудит», «Стратегічне управління фінансами» (довідка №902-С від 26 лютого 2016 р.)

Таким чином, вивчення дисертаційної роботи, автореферату, публікацій за темою дисертації Собкової Н.Д. дозволяє зробити висновок, що отримані наукові результати є належним чином обґрунтованими, логічними та достовірними, а також підтверджені їх практичним застосуванням.

Наукова новизна результатів дослідження

У цілому можна погодитись з розгорнутим формулюванням автором пунктів новизни дисертаційної роботи, сутність яких зводиться до розвитку теоретичних положень, удосконалення науково-методичних підходів і розроблення пропозицій щодо зміцнення державного фінансового контролю місцевих бюджетів, його стану в Україні та перспектив розвитку в умовах трансформації бюджетних відносин.

Визначення концептуальних основ державного фінансового контролю місцевих бюджетів та систематизація наукових підходів щодо визначення його сутності (п 1.1) дозволило автору обґрунтувати та удосконалити поняття «державний фінансовий контроль місцевих бюджетів», розглядаючи його як підсистему державного фінансового контролю, спрямовану на забезпечення законності, доцільності дій в сфері формування, розподілу та використання коштів місцевих бюджетів з метою попередження, виявлення та усунення фактів незаконного, нецільового й неефективного використання бюджетних коштів та запобігання виникнення певних зловживань у майбутньому.

Значний інтерес становить також здійснений автором детальний аналіз критеріальних ознак визначення видів, форм та методів державного фінансового контролю, застосування яких на практиці забезпечує є його результативність (п.1.2).

За результатами проведеного аналізу стану державного фінансового контролю місцевих бюджетів автор правомірно стверджує, що органи державного фінансового контролю в основному діють відокремлено, відсутня система їх взаємодії і координації, в результаті чого одні аспекти виконання місцевих бюджетів за доходами і видатками залишаються поза контролем, а інші – необґрунтовано і неодноразово контролюються (п.1.3). Обґрунтованим є ствердження автора про недостатню спрямованість державного фінансового контролю на попередження порушень бюджетної дисципліни та запобігання зловживанням. Здобувач правомірно робить висновок про те, що державні контролери продовжують концентрувати свою увагу на виявленні фактів порушень, а не на встановленні причин їх виникнення. Встановлено відсутність єдиної узгодженої методики оцінки ефективності використання бюджетних коштів, що спричиняє різне бачення стану бюджетування суб'єктами державного фінансового контролю (зокрема, з боку Рахункової палати, Мінфіну, Державної аудиторської служби) та місцевих рад і їх виконавчих органів (с.142-143). Загалом вірно визначено чинники, які дозволили зробити висновок про те, що сучасна організація державного фінансового контролю в Україні є незадовільною (п.2.1, с.101-102).

У роботі автор доводить доцільність розробки вищим органом фінансового контролю загальнодержавної системи обліку результатів діяльності всіх органів єдиної системи ДФК та її запровадження (п. 3.1), а також впровадження систем управління якістю державного фінансового контролю та управління аудиторськими ризиками, що дасть змогу мінімізувати вплив людського фактора на результати державного фінансового контролю місцевих бюджетів (п.3.2).

Таким чином, отримані дисертантом результати можуть бути використані органами державної влади при вдосконаленні державного фінансового контролю місцевих бюджетів, зокрема Рахунковою палатою для розширення повноважень щодо здійснення державного фінансового контролю на рівні місцевих бюджетів та координації діяльності з ДАС України.

Оцінка змісту дисертації та автореферату

Дисертаційна робота Собкової Н.Д. викладена українською мовою. Основний текст дисертації займає 209 сторінок. Структурно дисертація складається зі вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків до розділів та загальних висновків, списку використаних джерел, який містить 237 найменувань. Крім того, дисертація підкріплюється 26 рисунками, 12 таблицями й 6 додатками. За логікою побудови й змістом дисертаційна робота загалом відповідає обраній темі, забезпечує досягнення мети та розкриття поставлених завдань дослідження.

Основні положення дисертаційної роботи опубліковано у 23 наукових працях загальним обсягом 8,4 друк. арк., з них 6 статей – у вітчизняних наукових фахових виданнях (3,0 друк. арк.), 3 статті у наукових виданнях, що входять до наукометричних баз даних, та 2 статті в іноземних фахових виданнях (1,4 друк. арк.).

Автореферат у стислій формі повністю передає основні положення рукопису дисертації та не містить інформації, яка не була б розглянута в роботі. Стиль написання й оформлення дисертаційної роботи та автореферату Собкової Н.Д. відповідає вимогам пп. 9, 11, 12, 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України №567 від 24.07.2013 р. (зі змінами).

Дискусійні положення та зауваження до роботи

Поряд із позитивною оцінкою дисертаційної роботи вважаємо за необхідне зробити такі зауваження й уточнення:

1. У розділі I роботи не в повній мірі розкрито питання про місцеві бюджети як об'єкт державного фінансового контролю, не дано відповіді на запитання чому Україна як держава, що приєдналася у 1997 році до Європейської хартії місцевого самоврядування, повинна контролювати місцеві бюджети (тобто наглядати за діяльністю органів місцевого самоврядування), не вневідлено методів здійснення державного нагляду за формуванням і

виконанням місцевих бюджетів в інших країнах. Відтак визначення у Висновках до розділу I дисертаційної роботи державного фінансового контролю місцевих бюджетів як підсистеми ДФК, яка спрямована на забезпечення законності, доцільності дій в сфері формування, розподілу та використання коштів місцевих бюджетів (с. 74), не є достатнім доказом нової парадигми ДФК в умовах трансформації бюджетних відносин. Адже не сказано на кого спрямований контролюючий вплив ДФК – на місцеві державні адміністрації, чи на органи місцевого самоврядування. Це важливо, оскільки у разі спрямування контролю на органи місцевого самоврядування контроль «доцільності дій» (тобто ефективності) є рудиментом радянської епохи. Натомість Європейська хартія гласить, що органи місцевого самоврядування мають управляти частиною публічних справ (в т.ч. фінансів) під власну відповідальність. В цьому документі також визначено, що будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів.

2. В частині визначення низки понять:

- необґрунтованим є запис про те, що «фінансовий контроль – це контроль органів влади всіх рівнів за законністю дій...» (с. 18; рис. 1.1 на с. 4) і включення автором до визначення поняття «фінансовий контроль» положення про те, він «передбачає існування системи контролюючих органів, які проводять контрольні заходи...» (с. 19). Фактично фінансовий контроль як функція управління притаманний будь-якому суб'єкту господарювання і для цього не потрібно створювати контролюючі органи (в розумінні спеціальні юридичні особи);

- неприйнятним є твердження, що міститься на с. 21 підрозділу 1.1, про те, що особливостями, притаманними ДФК, є «реалізація функцій органів контролю в рамках їх компетенції», «визначення резервів та напрямів удосконалення ефективності діяльності суб'єктів контролю», «виявлення, усунення, профілактика та запобігання виникнення порушень та зловживань у

майбутньому». На нашу думку, ці речі притаманні не лише державному, а й іншим видам фінансового контролю (муніципальному, господарському);

- дискусійним є визначення поняття «державний фінансовий контроль», у якому його суб'єктами названо органи державної влади і місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання та громадяни України (с. 23). У такому випадку це лише фінансовий контроль, який до того ж здійснюють не лише громадяни України. Фактично суб'єктами ДФК є лише органи державної влади, державного управління і державні органи, які відповідно до врегульованих правових норм здійснюють моніторинг і інші форми контролю за власною діяльністю чи діяльністю інших суб'єктів фінансово-економічного регулювання в частині обліку, руху, формування і використання фінансових ресурсів держави та видають за результатами контрольної діяльності державні акти або акти державного управління (це, до речі, проглядається в роботі на с. 28). Однак, на с. 33 до суб'єкту ДФК місцевих бюджетів знову віднесено суб'єкти господарювання і їх внутрішні служби аудиту та незалежні аудиторські фірми. Крім того, суб'єкт контролю безпідставно обмежено територіальними підрозділами Рахункової палати, ДФІ України, Державного казначейства та ДФС України.

3. При визначенні факторів об'єктивної необхідності державного фінансового контролю місцевих бюджетів (с. 25) автор будує свої твердження на реаліях України (наприклад, посилається на дефіцитність місцевих бюджетів), але такий стан не у всіх країнах, де діє ДФК місцевих бюджетів. Водночас не враховується такий фактор, як стан муніципального фінансового контролю.

4. На с. 146-147 до екзогенних (зовнішніх) чинників, які перешкоджають проведенню ефективного державного фінансового контролю місцевих бюджетів, автор відносить «невідповідність реального обсягу авансованих ресурсів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, потребам фінансування делегованих державою повноважень» та ще низку факторів. На нашу думку, ці фактори впливають на формування і виконання місцевих бюджетів, а не на ефективність державного фінансового контролю

місцевих бюджетів. Аналогічно наведені ендогенні (внутрішні) чинники не є визначальними для ефективності ДФК місцевих бюджетів.

5. Твердження автора про необхідність внесення змін до законодавства у частині встановлення відповідальності посадових осіб за заподіяний державі збиток при розпорядженні і використанні бюджетних коштів (с. 159) потребує пояснення, оскільки, наприклад, ст. 210 Кримінального кодексу України визначено відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, а також за здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетного кодексу чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом дій були бюджетні кошти у великих чи особливо великих розмірах.

6. Наведена на с.190 математична модель ефективності державного фінансового контролю, яка передбачає підсумок показників результативності, дієвості, економічності, інтенсивності і динамічності, є дискусійною. На нашу думку, зростання результативності, ознакою чого є збільшення обсягів виявлених порушень (зокрема коштів, що використані з порушенням законодавства, неефективного їх використання та використання не за цільовим призначенням), не є безапеляційною ознакою ефективності державного фінансового контролю, бо передумовою ефективності контролю є, зокрема, сильна профілактична, попереджуюча його складова. Цієї ж думки по суті дотримується і автор, стверджуючи (с. 202), що «негативні тенденції зростання незаконного, нецільового використання бюджетних коштів та інших бюджетних правопорушень на місцевому рівні свідчать про недосконалість системи державного фінансового контролю».

7. Автор часто застосовує словосполучення «здійснення державного фінансового контролю на місцевому рівні» (с. 78), що далеко не завжди стосується предмету наукового дослідження – це ДФК місцевих бюджетів. В низці випадків також не вказано джерело використаних даних. Наприклад, на с. 150 не зазначено джерело даних про те, що бюджети низки обласних центрів і міст обласного значення у 2015 році збільшилися на 40 відсотків.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам

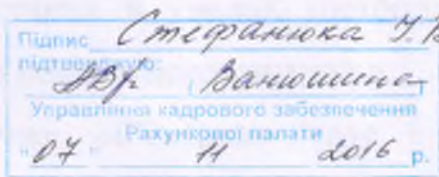
Дисертаційна робота Собкової Наталії Дмитрівни на тему: «Державний фінансовий контроль місцевих бюджетів в умовах трансформації бюджетних відносин» є актуальним, самостійним, завершеним науковим дослідженням, що має наукове й практичне значення, виконане на належному теоретико-методологічному рівні та відповідає паспорту спеціальності 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. Завдяки проведеному дослідженню здобувачем отримані нові науково обґрунтовані результати, які у сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо виявлення напрямів розвитку державного фінансового контролю місцевих бюджетів в сучасних умовах.

За фаховим спрямуванням, науковим і практичним значенням, а також за змістом й оформленням дисертаційна робота та автореферат Собкової Н.Д. на тему: «Державний фінансовий контроль місцевих бюджетів в умовах трансформації бюджетних відносин» відповідає вимогам пп. 9, 11, 12, 13 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24.07.2013 р. (зі змінами), а її автор – Собкова Наталія Дмитрівна – заслуговує присудження наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Офіційний опонент:

к.е.н, доцент, заступник директора департаменту
з питань використання коштів державного
бюджету в регіонах Рахункової палати

І.Б. Стефанюк
07.11.2016



*Відомо надійшло до спеціалізованої
вченої ради 15.11.2016 р.*
Д. Демиса