Спеціалізованій вченій раді Д 35.051.01
Львівського національного університету
імені Івана Франка

ВІДГУК
офіційного опонента на дисертаційну роботу
ДАНЧЕВСЬКОЇ ІРИНИ РОМАНІВНИ
на тему «Державний фінансовий контроль використання коштів місцевих бюджетів України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук
за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Актуальність теми дослідження.

За умов відкритості економіки України та її послідовної інтеграції у світове господарство завдання забезпечення державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів набирає нової актуальності. У контексті сучасної антикризової державної політики у квітні 2014 року Уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» дав змогу громадам розпочати формувати базовий рівень місцевого самоврядування за новим зразком. Станом на початок квітня 2018 року створено вже 728 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли 3378 колишніх місцевих ради. Зараз 6,3 млн. людей проживають в ОТГ.

Поряд з цим в Україні відбуваються процеси бюджетної децентралізації, що мають стати економічним підгрунтям для проведення адміністративно-територіальної реформи в державі. З внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України місцеві бюджети зросли на 123,4 млрд. грн.: з 68,6 млрд. в 2014 до 192 млрд. грн. в 2017 році. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року склала 51,2 % (у 2015 році – 45,6%).

Загальна канцелярія
ЛНУ імені Івана Франка
Вхідний № 547
«17» 05 2018 р.

Водночас зростає і державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад. Якщо у 2016 році державна субвенція на розвиток інфраструктури громад склала 1 мільярд гривень і була розподілена між бюджетами 159-ти ОТГ, у 2017 році субвенція на формування інфраструктури 366 ОТГ становила – 1,5 млрд. грн., то на 2018 р. обсяг субвенції складає 1,9 млрд. грн. для 665 об'єднаних громад, створених у 2015-2017 рр.

Нині передача виконання державою своїх функцій на місця супроводжується суттєвими змінами в порядку формування та використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування. Зважаючи на це, виникає потреба розроблення теоретико-методологічних засад державного фінансового контролю як складової фінансової політики у забезпеченні сталого розвитку регіонів та ОТГ.

Створення науково обґрунтованих підходів до визначення напрямів вдосконалення державного фінансового контролю щодо забезпечення цільового та ефективного використання коштів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації та адміністративно-територіальної реформи повинно стати вагомим внеском в розвиток національної економіки України.

На наш погляд, складність досліджуваної проблематики, як в теоретичному, так і в практичному аспектах, не викликає сумніву. З огляду на це, проведене дослідження Данчевської Ірини Романівни, яке полягає у поглибленні теоретичних основ та розробленні методологічних положень і практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів України є безумовно актуальним в сучасних умовах.

Зв'язок дисертації з науковими програмами, планами, темами.

Підтвердженням актуальності обраної теми дисертаційної роботи є її зв'язок із тематикою науково-дослідних робіт кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка

за темою «Формування фінансового потенціалу національної економіки» (державний реєстраційний номер 0116U001677) та кафедри обліку і аудиту за темою «Розвиток обліку, аналізу і контролю в господарській системі України» (державний реєстраційний номер 0114U004776), у межах яких автором проведено дослідження теоретико-методологічних основ і розроблено рекомендації щодо підвищення якості державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Аналіз дисертаційної роботи, автореферату та наукових публікацій Данчевської І. Р. дає можливість дійти висновку про достатній рівень обґрунтованості і достовірності викладених теоретико-методичних та прикладних положень щодо організації державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів.

Для вирішення поставлених у дисертації завдань, автор широко використовує загальнонаукові методи та принципи: порівняння, аналізу та синтезу – для розкриття теоретичних основ державного фінансового контролю, проведення порівняльного аналізу зарубіжного досвіду державного фінансового контролю місцевих бюджетів; статистичні методи – для оцінювання результатів контрольних заходів Державної аудиторської служби України та визначенні тенденцій запланованих і фактичних показників видаткової частини місцевих бюджетів; методи наукової абстракції, логічного узагальнення, групування та класифікації – при формулюванні висновків, пропозицій щодо удосконалення державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів в Україні. Проведений аналіз базується на критичному узагальненні наукових праць вчених, присвячених питанням організації та здійснення державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів.

На основі проведеного комплексного аналізу автором здійснено оцінювання діяльності системи державного фінансового контролю використання коштів місцевих бюджетів України, запропоновано підходи до проведення державного фінансового контролю за допомогою використання державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів. У дослідженні запропоновано напрями підвищення ефективності державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів; наукові підходи до визначення основних етапів виконання планових завдань державного фінансового контролю в умовах 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 автору логічно структурувати роботу та розкрити її зміст.

Висновки за розділами та до роботи грунтуються на власних здобутках дисертанта, є логічним підсумком і відображають основні положення виконаного дослідження.

Дисертанткою опрацьовано значну кількість наукових праць вітчизняних вчених та інших джерел, що дозволило аргументувати власні судження, зробити конкретні висновки стосовно підвищення дієвості та ефективності державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів України в умовах децентралізації бюджетних повноважень та зробити практичні рекомендації щодо вдосконалення організації державного контролю за використанням коштів місцевих бюджетів в Україні. Обґрунтованість і достовірність отриманих результатів підтверджується також їх позитивною оцінкою у процесі апробації на 10 науково-практичних конференціях.

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

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Наукове значення дисертаційної роботи полягає в отриманні дисертанткою нових науково-обґрунтованих результатів, які характеризуються науковою новизною. До основних здобутків автора, які містять елементи наукової новизни дослідження можна віднести такі.

1. На підставі розгляду й оцінки поглядів вчених-економістів щодо державного фінансового контролю, дисертантка запропонувала вдосконалити понятійно-термінологічний апарат в частині дослідження дефініції «державний фінансовий контроль використання коштів місцевих бюджетів», що дало змогу визначити його, як підсистему державного фінансового контролю, спрямовану на забезпечення ефективності, законності та доцільності дій у сфері розподілу і використання коштів місцевих бюджетів з метою попередження, виявлення, усунення фактів порушень та їхньому запобіганню (підрозділ 1.1, с. 24 – 30).

2. Запропоновані автором теоретико-методологічні положення щодо організації державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, зокрема концептуальна схема його організації в частині формування концепції, розроблення методології організації та визначення способу реалізації методів державного фінансового контролю (рис. 1.2, с. 35).

3. Заслуговує на увагу та містить елементи наукової новизни авторський підхід до визначення інтегрованого показника ефективності державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів на основі критеріїв результативності, дієвості і реалізації заходів контролю (формула 2.1., с. 125).

4. Удосконалено концепцію розвитку державного фінансового контролю використання коштів місцевих бюджетів в частині обґрунтування необхідності прийняття закону про державний фінансовий контроль (підрозділ 3.3, с.168 – 170); створення єдиної інформаційної бази у сфері державного фінансового контролю з можливістю використання її на

місцевому рівні (підрозділ 3.3, с. 174).

5. Набули подальшого розвитку запропоновані організаційно-методичні підходи до формування системи державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів України в частині розмежування контрольних повноважень щодо місцевих бюджетів між спеціальними органами фінансового контролю та органами місцевого самоврядування (підрозділ 1.3, с. 63 – 73) та науково-методичні підходи до проведення державного фінансового контролю через державний фінансовий аудит виконання місцевих бюджетів, які, на відміну від існуючих, передбачають створення в системі управління належних інформаційних систем з обов'язковим розміщенням інформації про проведений державний фінансовий аудит та аудиторський висновок (підрозділ 3.2, с. 159);

Окрім того заслуговують на увагу наукові підходи до визначення етапів виконання планових завдань ДФК в умовах фінансової децентралізації, функціонування якої дасть можливість чітко визначити роль і місце держави та органів місцевого самоврядування у сфері контролю (підрозділ 3.3, рис. 3.4, с.176).

Значущість дослідження для науки й практики, впровадження результатів дослідження.

Виконані дисертантом науково-прикладні дослідження мають теоретичне та практичне значення. До результатів, що мають цінність з теоретичної точки зору, можуть бути віднесені:

– визначення організаційно-методологічного інструментарію державного фінансового контролю, його сутності, завдань, принципів, функцій, класифікаційних ознак видів, форм та методів;

– тлумачення категорії «державний фінансовий контроль використання коштів місцевих бюджетів України»;

– розроблення концептуальної схеми організації державного фінансового контролю використання коштів місцевих бюджетів України.

Теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи знайшли практичне застосування в діяльності таких установ: Стрийського управління Державної казначейської служби України Львівської області (довідка № 1-05/544 від 23.10.2017 р.); Виконавчого комітету Стрийської міської ради Львівської області (довідка № 3.20 від 5.09.2017 р.); П'ятничанської сільської ради (довідка № 669 від 1.11.2017 р.); Стрийської районної ради Львівської області (довідка № 327 від 25.04.2017 р.).

Матеріали дослідження використовуються в навчальному процесі Львівського національного університету імені Івана Франка при викладанні дисциплін: «Бюджетна система», «Державний фінансовий контроль», «Фінансова політика», «Фінансовий менеджмент» (довідка № 4759-Н від 3.11.2017 р.).

Результати дослідження Данчевської І.Р., зокрема запропоновані шляхи вдосконалення державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, можуть використовуватись:

– Верховною Радою України, Рахунковою палатою України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством фінансів України, Державною аудиторською службою України, Державною казначейською службою України, іншими центральними органами державної виконавчої влади для визначення пріоритетів формування та реалізації політики у сфері державного фінансового контролю за виконанням місцевих бюджетів;

– науково-дослідними установами з проблем розвитку економіки;

– органами місцевого самоврядування для розробки заходів щодо забезпечення дотримання фінансово-бюджетної дисципліни.

Повнота викладу наукових положень, висновків і пропозицій в опублікованих працях.

Автором дисертаційної роботи опубліковано 21 наукову працю загальним обсягом 6,25 д.а., з яких 1 стаття у колективній монографії, 6 статей у наукових фахових виданнях, одна стаття у наукометричному

виданні (загальний авторський внесок – 2,6 д.а.), 3 публікації – в інших наукових виданнях, 10 публікацій – у матеріалах конференцій. Вивчення опублікованих за темою проведених досліджень наукових праць засвідчило, що всі наукові положення, висновки, обґрунтування та рекомендації, сформовані у дисертації, в них повністю відображені. Обсяг опублікованих наукових праць, їх зміст і кількість відповідають чинним вимогам до опублікування результатів дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук.

Відповідність дисертації встановленим вимогам.

За своєю структурою, обсягом та оформленням дисертація та автореферат І. Р. Данчевської оформлені відповідно до вимог МОН України, встановлених до кандидатських дисертаційних робіт. Дисертація має загальноприйняту архітектоніку та логічну структуру.

Матеріал подано в логічній послідовності, доступною для сприйняття науковою державною мовою. Стилістично робота визначається аргументованістю викладення, стислістю, точністю формулювань та термінології. Інформацію, запозичену з літературних джерел, дисертант використовує коректно.

Дисертація в повній мірі відповідає переліку напрямів дослідження спеціальності 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Зауваження, дискусійні положення і недоліки дисертаційної роботи.

Позитивно оцінюючи в цілому дисертаційну роботу Данчевської І.Р., її змістовність та логіку викладення матеріалу, вважаємо за необхідне вказати на деякі зауваження, дискусійні положення та недоліки.

1. При розгляді основних елементів державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів (підрозділ 1.1, с. 32 – 33) автором дано лише загальну характеристику об'єктів контролю. Вважаємо,

що визначення вичерпного переліку об'єктів контролю за використанням коштів місцевих бюджетів дасть змогу зекономити державі та місцевим громадам значні суми бюджетних коштів на організацію контролю та запобігає виникненню вагомих порушень на найбільш ризикованих напрямках операцій з бюджетними коштами.

2. Досліджуючи інституційне середовище державного фінансового контролю (підрозділ 1.3, с. 62 – 73) дисертантці варто б було запропонувати схему взаємодії основних інституцій державного фінансового контролю у здійсненні ними контрольних повноважень за використанням коштів місцевих бюджетів. Від цього дисертація лише б виграла.

3. Важко погодитися з твердженням авторки щодо «визначення ефективності державного фінансового контролю використання коштів місцевих бюджетів із використанням економіко-математичного моделювання», оскільки пропонована формула (формула 2.1, с. 125) є інтегрованим показником, що включає у себе лише три коефіцієнти: результативності, дієвості та реалізації контролю.

Загалом застосування досліджуваних показників ефективності діяльності контролюючих органів, на які опирається автор (с. 81, 126-127), на нашу думку є атавізмом, який успадкований Україною та, як наслідок, вітчизняною наукою від планової економіки. Зазначені показники, як правило, не використовуються у країнах з ліберальною економікою та не повинні бути об'єктами сучасних наукових досліджень у сфері фінансового контролю.

4. Сподівання дисертантки, що прийняття додаткового Закону «Про державний фінансовий контроль» (с.168-170) дозволить підвищити ефективність державного фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, на наш погляд дещо перебільшені. Дисертанту доцільно було б дослідити запровадження стандартів та протоколів дій органів, що здійснюють державний фінансовий контроль, адже саме дотримання чітких алгоритмів дій під час проведення аудитів забезпечують логічну впевненість

користувачів, що бюджет виконується задовільно, а кошти використовуються економно та ефективно.

5. Пропозиції щодо формування комплексної системи електронного документообігу органів Державної казначейської служби та її інтеграції із системою електронної взаємодії органів виконавчої влади, на базі досліджень ефективності від запровадження системи дистанційного обслуговування «Клієнт-Казначейство» зазначені у висновках до дисертації (с. 181), однак деталізація пропозицій не простежується в основних розділах дисертації.

6. Як недолік можна зазначити, що в окремих випадках дисертантка наводить доволі сумнівні твердження. Так, на с. 177 авторка зазначає, що «Перевірки та ревізії установ і організацій, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, в середньому, не перевищують 20% кількості перевірених протягом року об'єктів, тобто контроль законності та цільового використання коштів у згаданих установах здійснюється не частіше одного разу на 4-5 років. Це фактично безконтрольність. При цьому мають місце і так звані «замовні» перевірки деяких об'єктів. Як наслідок одні об'єкти перевіряються дуже часто, а інші менше, ніж, один раз у чотири роки». На наш погляд дисертантці у майбутніх дослідженнях варто уникати журналістського стилю викладення матеріалу та підтверджувати власні висновки більш достовірними джерелами інформації.

Проте зазначені зауваження та дискусійні положення не знижують загальної позитивної оцінки, теоретичної і практичної значущості опонованої дисертаційної роботи.

Загальний висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.

Дисертаційна робота Данчевської Ірини Романівни на тему «Державний фінансовий контроль використання коштів місцевих бюджетів України» є самостійним завершеним дослідженням, в якому отримані нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності вирішують актуальне

науково-практичне завдання формування теоретико-методологічних та прикладних засад фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів.

Автореферат дисертації достатньо повно відображає основні положення наукового дослідження, його структура та зміст ідентичні дисертаційній роботі.

Положення дисертації в частині наукових результатів дослідження методології і фактичних даних, виявлених закономірностей і тенденцій, визначених елементів наукової новизни, висновків і рекомендацій та дисертація в цілому відповідають вимогам пп. 9, 11, 12, 13, 14 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 зі змінами, що внесені постановами Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 656 та від 30 грудня 2015 р. № 1159, а її автор Данчевська Ірина Романівна, заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит.

Офіційний опонент,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри податків та фіскальної політики,
Тернопільського національного
економічного університету **О.Л. Шашкевич**

Підпис О.Л. Шашкевич
Завіряю:
Зав. загальним відділом