

РЕЦЕНЗІЯ

кандидата юридичних наук, доцента Гарбінської-Руденко Альони Валеріївни на дисертацію Єфіменка Олександра Анатолійовича «Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами», представлену до захисту у спеціалізовану вчену раду Державного податкового університету на здобуття ступеня доктора філософії галузі знань 08 «Право» зі спеціальності 081 Право

Актуальність теми дослідження. В умовах реформування системи місцевого самоврядування та фінансової децентралізації суттєво розширилися фінансові повноваження територіальних громад, збільшилися обсяги ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевих бюджетів, а відтак зросла потреба у формуванні дієвого та належним чином врегульованого механізму фінансового контролю за їх формуванням, розподілом і використанням.

Особливого значення зазначена проблематика набуває в умовах воєнного стану, коли місцеві фінанси виступають одним із ключових ресурсів забезпечення функціонування територіальних громад, фінансування заходів цивільного захисту, підтримки критичної інфраструктури, соціального забезпечення населення, відновлення пошкоджених об'єктів та виконання інших завдань публічного характеру. Значне фінансове навантаження на місцеві бюджети, необхідність оперативного перерозподілу коштів та збільшення кількості напрямів їх використання зумовлюють необхідність посилення законності, прозорості, обґрунтованості та ефективності управління місцевими фінансовими ресурсами.

Водночас розвиток фінансової самостійності територіальних громад має супроводжуватися належними правовими гарантіями фінансової дисципліни та підзвітності. Самостійність місцевих бюджетів не повинна ототожнюватися з відсутністю належного контролю за використанням публічних коштів. Навпаки, розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування потребує вдосконалення механізмів контролю, спрямованих на забезпечення законності, цільового та ефективного використання бюджетних коштів, запобігання фінансовим порушенням і своєчасне реагування на їх виявлення.

Актуальність дослідження визначається також складністю та недостатньою системністю чинного правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами. Відповідні правовідносини регулюються нормами конституційного, фінансового, бюджетного, адміністративного та муніципального законодавства. При цьому повноваження щодо контролю за формуванням і використанням місцевих фінансових ресурсів належать різним державним органам та органам місцевого самоврядування, що зумовлює необхідність чіткого нормативного розмежування їхньої компетенції, визначення форм і методів контролю та встановлення ефективних механізмів взаємодії. Особливою проблемою залишається визначення оптимального співвідношення державного фінансового контролю та контролю, що здійснюється безпосередньо органами місцевого самоврядування. Недостатня визначеність правового статусу окремих суб'єктів контролю, можливе дублювання контрольних повноважень, неоднакове розуміння змісту окремих контрольних процедур та відсутність достатньо ефективного механізму реалізації результатів контрольних заходів знижують результативність фінансового контролю за місцевими фінансами.

Важливим аспектом досліджуваної проблематики є також необхідність забезпечення балансу між принципом фінансової автономії місцевого самоврядування та необхідністю державного контролю за використанням публічних фінансових ресурсів.

Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертаційному дослідженні, забезпечуються комплексним застосуванням відповідного методологічного інструментарію, опрацюванням репрезентативної нормативно-правової, наукової та емпіричної бази, а також системністю і послідовністю дослідження правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами.

Високий ступінь обґрунтованості отриманих результатів забезпечено використанням сукупності загальнонаукових і спеціально-юридичних методів

пізнання, що відповідають меті, об'єкту, предмету та завданням дисертаційного дослідження. Застосування системно-структурного, формально-юридичного, порівняльно-правового, історико-правового, логіко-юридичного та інших методів дозволило комплексно дослідити правову природу фінансового контролю за місцевими фінансами, простежити історико-правові закономірності його становлення та розвитку, визначити систему принципів і суб'єктів контрольної діяльності, особливості їх правового статусу та компетенції, а також обґрунтувати напрями вдосконалення відповідного правового регулювання.

Належний рівень достовірності результатів зумовлений ґрунтовним аналізом нормативно-правової бази, що регулює відносини у сфері місцевих фінансів та фінансового контролю. У дисертації досліджено положення Конституції України, Бюджетного кодексу України, законодавства про місцеве самоврядування, державний фінансовий контроль та інших нормативно-правових актів, які визначають правові засади формування, розподілу та використання фінансових ресурсів територіальних громад, а також повноваження суб'єктів фінансового контролю. Важливе значення для обґрунтування результатів мало опрацювання міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами.

Теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження стали положення сучасної правової доктрини та наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених у сфері теорії держави і права, фінансового, бюджетного, адміністративного та муніципального права.

Репрезентативність дослідження забезпечена також аналізом практичних аспектів функціонування системи фінансового контролю за місцевими фінансами, діяльності органів державного фінансового контролю, органів місцевого самоврядування, органів внутрішнього контролю та інших суб'єктів контрольної діяльності. Це дозволило виявити проблеми розмежування їхніх повноважень, дублювання окремих контрольних функцій, недостатньої

нормативної визначеності механізмів взаємодії та обґрунтувати необхідність удосконалення координації діяльності відповідних суб'єктів.

Важливим чинником обґрунтованості результатів є проведений у дисертації порівняльно-правовий аналіз нормативно-правового забезпечення фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні та окремих державах Європейського Союзу. Обґрунтованість запропонованих у роботі рекомендацій підтверджується їх безпосереднім зв'язком із виявленими проблемами правового регулювання.

Сформульовані в дисертації висновки та рекомендації безпосередньо впливають із проведеного теоретико-правового, нормативного та порівняльно-правового аналізу, відповідають меті й завданням дослідження та мають належне наукове обґрунтування. Запропоновані положення спрямовані на вдосконалення правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами, підвищення ефективності контрольної діяльності, забезпечення фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування та посилення підзвітності у сфері управління фінансовими ресурсами територіальних громад.

Сукупність зазначених чинників забезпечує належний рівень наукової обґрунтованості висновків та пропозицій автора щодо вдосконалення правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження. Дисертація є комплексним теоретико-правовим дослідженням правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні, у межах якого сформовано науково обґрунтовані положення щодо його правової природи, принципів, системи суб'єктів, організаційних форм та механізмів реалізації, а також розроблено пропозиції щодо вдосконалення відповідного нормативно-правового забезпечення з урахуванням процесів децентралізації, розвитку фінансової автономії територіальних громад та європейських стандартів публічного фінансового управління.

Автором удосконалено теоретичні підходи до розуміння фінансового контролю за місцевими фінансами як комплексного правового інституту, що

охоплює сукупність норм фінансового, бюджетного, адміністративного та муніципального права і спрямований на забезпечення законності, прозорості, ефективності, результативності та цільового використання фінансових ресурсів територіальних громад.

Подальшого розвитку дістали наукові положення щодо принципів правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами. Обґрунтовано необхідність його здійснення на основі взаємопов'язаної системи принципів законності, верховенства права, об'єктивності, незалежності, відкритості, прозорості, відповідальності, фінансової дисципліни, ефективності використання бюджетних ресурсів, взаємодії суб'єктів контролю та участі громадськості.

Важливим науковим результатом є розвиток положень щодо системи суб'єктів фінансового контролю за місцевими фінансами. Автором обґрунтовано необхідність її диференціації залежно від характеру контрольної діяльності, обсягу компетенції та форм здійснення контролю.

Подальшого розвитку набуло наукове обґрунтування механізмів взаємодії суб'єктів фінансового контролю за місцевими фінансами. Запропоновано нормативно визначити порядок інформаційного обміну, координації контрольних заходів, планування відповідної діяльності та реалізації результатів фінансового контролю, що має забезпечити узгодженість функціонування державного, внутрішнього, зовнішнього та громадського контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

Окремим результатом дослідження є обґрунтування комплексної моделі фінансового контролю за місцевими фінансами, яка передбачає поєднання державного зовнішнього фінансового контролю, внутрішнього фінансового контролю, внутрішнього аудиту та громадського контролю.

Заслужовують на увагу положення щодо розвитку громадського фінансового контролю. Важливим напрямом наукової новизни є результати порівняльно-правового дослідження європейського досвіду організації фінансового контролю за місцевими фінансами.

Подальшого розвитку дістали положення щодо напрямів цифровізації фінансового контролю за місцевими фінансами. Обґрунтовано необхідність розширення використання сучасних цифрових технологій у контрольній діяльності, забезпечення належного інформаційного обміну між суб'єктами контролю, підвищення відкритості бюджетних даних та формування сучасних механізмів моніторингу використання фінансових ресурсів територіальних громад. Практичну спрямованість наукової новизни становлять розроблені автором пропозиції щодо вдосконалення законодавства України.

У цілому наукова новизна дисертаційного дослідження полягає у комплексному поєднанні теоретико-правового, інституційного, нормативного та порівняльно-правового підходів до дослідження фінансового контролю за місцевими фінансами.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. У дисертації належним чином визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, які узгоджуються між собою та забезпечують цілісність наукового задуму роботи, спрямованої на комплексне дослідження теоретико-правових засад і механізмів правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні.

Поставлені перед автором завдання реалізовано послідовно та взаємопов'язано. У дисертації розкрито правову природу фінансового контролю за місцевими фінансами, досліджено історико-правові передумови та основні етапи становлення його системи, сформульовано авторський підхід до визначення поняття фінансового контролю за місцевими фінансами, визначено систему принципів його правового регулювання. Значну увагу приділено характеристиці системи суб'єктів фінансового контролю, розмежуванню їх компетенції та визначенню особливостей організації державного, внутрішнього, зовнішнього та громадського контролю за місцевими фінансами. Окремий напрям дослідження становить аналіз нормативно-правового забезпечення відповідної сфери, виявлення його фрагментарності, дублювання окремих контрольних повноважень та недостатньої врегульованості механізмів

взаємодії між суб'єктами контролю.

Послідовно досліджено питання забезпечення фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування, ефективності та цільового використання фінансових ресурсів територіальних громад, а також роль фінансового контролю у зміцненні фінансової автономії місцевого самоврядування та підвищенні рівня публічної підзвітності. Важливе місце в роботі відведено порівняльно-правовому аналізу європейського досвіду, визначенню можливостей його адаптації до українських умов, а також обґрунтуванню напрямів цифровізації контрольної діяльності та розширення участі громадськості у контролі за місцевими фінансами.

Структура дисертаційної роботи є логічною, послідовною та відповідає визначеній меті й поставленим завданням, що дає можливість комплексно розкрити основні теоретичні, нормативно-правові та організаційні аспекти досліджуваної проблематики. Використаний методологічний інструментарій відповідає характеру дослідження, його об'єкту, предмету та завданням, а сформульовані висновки і пропозиції логічно випливають із проведеного аналізу доктринальних положень, законодавства, міжнародних стандартів та практики здійснення фінансового контролю. Зміст дисертації свідчить про належний рівень володіння автором методологією фінансово-правового дослідження, здатність комплексно аналізувати нормативно-правове регулювання місцевих фінансів, виявляти проблеми функціонування системи фінансового контролю та самостійно формулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення її організаційно-правового забезпечення.

Таким чином, дисертація Єфіменка О.А. є цілісним і завершеним науковим дослідженням, у якому органічно поєднано ґрунтовне теоретико-правове осмислення досліджуваної проблематики з розробленням практично орієнтованих пропозицій, що в сукупності становить вагомий внесок у розвиток науки фінансового права.

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що сформульовані положення, висновки та пропозиції мають

теоретичний та практичний інтерес, можуть бути використані для подальших наукових досліджень в науці фінансового та муніципального права.

Отримані дисертантом результати були використані: у науково-дослідній сфері – запропоновані положення та пропозиції можуть бути основою для проведення подальших наукових досліджень у сфері фінансового контролю за місцевими фінансами; у правотворчій діяльності– при розробці проєктів нормативно-правових актів, які визначають основні напрями формування та реалізації системи фінансового контролю на місцевому рівні; в освітньому процесі – під час викладання дисциплін фінансово –правового циклу, а саме при підготовці навчально-методичного забезпечення навчальних дисциплін «Фінансове право», «Податкове право», «Правове забезпечення фінансової безпеки».

Повнота викладення матеріалів дисертаційного дослідження.

Дисертація складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (203 найменування на 25 сторінках) та 1 додатку на 2 сторінках. Загальний обсяг роботи становить 199 сторінок, з яких основний текст – 172 сторінки. Дисертаційне дослідження має логічну та послідовну структуру, а його матеріал систематизовано відповідно до визначених автором розділів. Робота виконана державною мовою з дотриманням вимог наукового стилю викладу, що забезпечує належне та цілісне представлення результатів проведеного дослідження.

У вступі належно обґрунтовано актуальність теми дослідження, охарактеризовано стан її наукової розробленості та визначено зв'язок роботи з відповідними науковими програмами, планами і темами. Чітко сформульовано мету та завдання дослідження, визначено його об'єкт і предмет, охарактеризовано використані методи та емпіричну базу. Окрему увагу приділено формулюванню наукової новизни отриманих результатів, визначенню їх теоретичного і практичного значення, а також наведенню відомостей щодо апробації основних положень дисертації на науково-

практичних конференціях та інших наукових заходах.

У першому розділі досліджено теоретико-правові підходи до розуміння фінансового контролю в системі публічних фінансів, проаналізовано історико-правові аспекти становлення та розвитку фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні, а також охарактеризовано інституціональну структуру системи його суб'єктів.

Другий розділ присвячено аналізу сучасного стану правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами, у межах якого здійснено порівняльну характеристику відповідного нормативно-правового забезпечення, визначено місце і роль фінансового контролю у забезпеченні фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування та досліджено основні його види.

У третьому розділі обґрунтовано напрями вдосконалення правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами, зокрема досліджено юридичні механізми залучення інститутів громадянського суспільства до планування та контролю за використанням місцевих фінансів, проаналізовано міжнародний досвід у відповідній сфері та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства і механізмів фінансового контролю на місцевому рівні.

Висновки дисертації є логічним узагальненням результатів проведеного дослідження та відображають основні наукові положення, сформульовані автором за результатами опрацювання теоретичних, нормативно-правових та організаційних аспектів фінансового контролю за місцевими фінансами.

Відсутність порушення академічної доброчесності. Аналіз змісту дисертації Єфіменка Олександра Анатолійовича на тему «Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами» вказує на дотримання здобувачем вимог академічної доброчесності. У роботі є посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримано вимоги законодавства про авторське право і суміжні права, надано достовірну інформацію про методики і результати досліджень, джерела

використаної інформації. У роботі не виявлено ознак академічного плагіату, фальсифікації та інших порушень, що могли б поставити під сумнів самостійний характер виконаного автором дисертаційного дослідження.

Зауваження та дискусійні положення щодо змісту дисертації. Високо оцінюючи науковий рівень дисертаційної роботи, актуальність обраної проблематики, теоретичну цінність та практичну спрямованість одержаних результатів, вважаємо за необхідне звернути увагу на окремі дискусійні аспекти та висловити низку зауважень. Зазначені міркування мають переважно рекомендаційний і дискусійний характер, не знижують загальної позитивної оцінки дисертації та можуть бути враховані автором у подальшій науково-дослідній діяльності.

1. Автором обґрунтовано місце фінансового контролю у забезпеченні фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування та запропоновано напрями вдосконалення законодавства. Водночас у роботі недостатньо уваги приділено правовим наслідкам виявлення порушень, а саме механізмам притягнення до фінансової, адміністративної чи іншої юридичної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування. Поглиблений аналіз цих питань посилив би практичне значення дисертаційного дослідження.

2. У роботі розглянуто окремі види фінансового контролю та їх реалізацію на місцевому рівні. Разом із тим більш детального висвітлення потребував взаємозв'язок між стадіями бюджетного процесу та здійсненням попереднього, поточного і наступного фінансового контролю. Це дозволило б комплексніше розкрити місце фінансового контролю у системі бюджетних правовідносин.

3. Автором сформульовано низку перспективних пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами. Водночас окремі рекомендації мають загальний характер. Наукову і практичну цінність роботи посилює б наведення конкретних редакцій окремих норм Бюджетного кодексу України чи Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні», які, на думку автора, потребують внесення змін.

4. Автор цілком обґрунтовано визначає ефективність одним із принципів фінансового контролю. Однак у роботі недостатньо розкрито правові критерії оцінювання ефективності використання коштів місцевих бюджетів, а також юридичні механізми забезпечення результативності контрольних заходів. Більш детальне дослідження цього питання дозволило б повніше розкрити прикладне значення запропонованої автором моделі фінансового контролю.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.

Дисертація є завершеною роботою, що виконана на високому науково-теоретичному рівні і містить наукові положення та науково обґрунтовані результати в галузі науки фінансового права, які розв'язують важливе науково-прикладне завдання з подолання теоретичних та практичних проблем, що мають місце під час здійснення фінансового контролю за місцевими фінансами. Дисертація Єфіменка Олександра Анатолійовича на тему «Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами» є новим комплексним дослідженням за відповідним науковим напрямом та відповідає спеціальності 081 «Право», вимогам наказу Міністерства освіти і науки України № 40 від 12.01.2017 «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а її автор – Єфіменко Олександр Анатолійович, з урахуванням результатів публічного захисту, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

доцент кафедри фінансового та податкового права

Державного податкового університету

кандидат юридичних наук, доцент

Альона ГАРБІНСЬКА-РУДЕНКО