

РЕЦЕНЗІЯ

**на дисертаційне дослідження Єфіменко Олександра Анатолійовича на тему
«Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами»,
подане до захисту у спеціалізовану вчену раду
Державного податкового університету
на здобуття наукового ступеня доктора філософії
в галузі знань 08 – Право за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дослідження.

Зростання фінансової самостійності органів місцевого самоврядування зумовлює необхідність створення дієвого механізму фінансового контролю для забезпечення законності та ефективності використання коштів місцевих бюджетів. Контроль за місцевими фінансами зумовлений важливістю управління фінансовими ресурсами територіальних громад. В умовах децентралізації місцеві бюджети відіграють ключову роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку територій, фінансуванні освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, соціального захисту населення та реалізації місцевих програм.

Розширення фінансових повноважень органів місцевого самоврядування підвищує їх відповідальність за управління фінансовими ресурсами. За таких умов виникає необхідність переглянути організацію та здійснення фінансового контролю на місцях. Перед фінансовим контролем постають нові важливі виклики не лише виявити порушення, а й сприяти підвищенню якості управління місцевими фінансами, зміцнення фінансової дисципліни, що забезпечить матеріальний розвиток територіальних громад.

Це спонукає до удосконалення правового статусу суб'єктів фінансового контролю, усунення дублювання їх повноважень, підвищення ролі внутрішнього фінансового контролю та аудиту, що підтверджує актуальність теми дослідження та ставить перед дисертантом низку наукових завдань, які необхідно вирішити в процесі дослідження.

Не зважаючи на значну кількість наукових праць, питання виділення практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами є запорукою фінансової дисципліни та розвитку місцевої громади. Зважаючи на це, дисертаційна робота Єфіменко О.А. як наукове дослідження із власними висновками та пропозиціями теоретичного та практичного змісту, які мають важливе значення для науки і практики, є безумовно актуальною.

Підґрунтям для написання дисертації стали праці таких вчених науки

фінансового права, як Н. Атаманчук, Л. Ваолевська (Савченко), Л. Воронова, О. Гетманець, М. Глух, Е. Дмитренко, Л. Касьяненко, І. Криницький, М. Кучерявенко, О. Орлюк, О. Мащенко (Покатаєва), О. Мельник (Пашенко), А. Монаєнко, О. Музика-Стефанчук, та ін.

Актуальність обраної теми дослідження зумовлена необхідністю пошуку оптимальних напрямів правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами. А це потребує активізації роботи по розробці єдиної концепції місцевого фінансового контролю, видів фінансового контролю за місцевими бюджетами, усуненню дублювання повноважень між державними та місцевими органами контролю, вдосконаленню правового забезпечення громадського фінансового контролю, що сприятиме створенню сприятливих умов його функціонування.

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

Ознайомлення зі змістом дисертаційного дослідження дають змогу зробити висновок про належний рівень роботи та публікацій. Робота виконана на відповідному рівні, логічно структурована та має обґрунтовані висновки та пропозиції. Список використаних джерел складається з 203 найменувань, що є достатнім для висвітлення змісту проблематики та виявлення наявних недоліків. Наукова складова дослідження підтверджена належним та правильним підбором методів дослідження, як загально наукових так і спеціально юридичних. Зокрема, поєднуючи логічний та історико-правовий методи було досліджено правову доктрину та наукові підходи щодо поняття, змісту і особливостей фінансового контролю (підрозділ 1.1., 1.2.). За допомогою методу економіко-правового аналізу було здійснено юридичну оцінку тих економічних явищ, які стосуються впливу ефективності фінансового контролю на формування дохідної частини бюджету та стану фінансової безпеки держави (розділ 2). Використовуючи системно-структурний метод було досліджено систему суб'єктів, які відповідальні за здійснення фінансового контролю (підрозділ 1.3, 2.3.).

Вміння правильного застосування методів дослідження дало змогу встановити особливості, характерні ознаки об'єкту дослідження, зробити правильні висновки та запропонувати пропозиції щодо покращення досліджуваної сфери суспільних відносин.

Аналіз змісту дисертації О.А. Єфіменко дозволяє дійти висновку про те, що дослідження спрямоване на розробку науково-обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами.

Метою дисертаційної роботи є аналіз правового регулювання фінансового контролю за місцевим фінансами з метою розробки дієвих науково-аргументованих пропозицій удосконалення законодавства. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами. Предметом дослідження є правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами. Висновки за результатами дисертаційного дослідження відповідають поставленим завданням. Необхідно зауважити, що в роботі прослідковується вміння автора ставити відповідні завдання та знаходити відповідні шляхи їх вирішення.

Перший розділ присвячений аналізу правових засад фінансового контролю за місцевими фінансами. Розглядаючи фінансовий контроль не просто як сукупність перевірочних дій, а як специфічний інструмент державного управління, автор намагається звернути увагу на той факт, що це впливає на забезпечення фінансової безпеки та стабільності громади.

Еволюція наукових поглядів дозволила дійти висновку, що на сучасному етапі фінансовий контроль перейшов до правоохоронної та сервісно-аудиторської моделі, відтіснивши карально-фіскальні функції.

В дисертаційній роботі увага приділяється громадськості як важливого суб'єкта контролю за публічними видатками. При цьому, автор стверджує, що громадський фінансовий контроль виступає дієвим превентивним інструментом мінімізації корупційних ризиків та підвищення ефективності витрачання комунальних ресурсів.

Дисертант стверджує, що розмежування повноважень органів фінансового контролю, усунення паралелізму та неузгодженості функцій контролюючих органів сприятиме прийняття професійного базового закону та переходу до відокремленої децентралізованої моделі фінансового контролю.

Розділ завершується висновками, які відповідають змісту проведеного аналізу.

У другому розділі дисертаційного дослідження висвітлюється сучасний стан правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами. Автор наголошує, що децентралізація бюджетів сприяла зростанню ролі місцевих фінансів, а це спонукає до балансу між фінансовою автономією та ефективним контролем.

Характеризуючи фінансовий контроль за місцевими фінансами, дисертант ставить акцент на ньому, як на складовій сучасної моделі публічного управління, орієнтованої на превентивність, ризик-менеджмент і сервісний характер.

Слушним є погляд гарантованої автономії фінансового контролю за місцевими фінансами та обмеженні державного втручання. В той же час, для його ефективного функціонування важлива інтеграція внутрішнього й зовнішнього контролю, державного аудиту та громадського контролю.

Розкриваючи форми фінансового контролю за місцевими фінансами виділяються такі, як попередній, поточний та наступний. Акцент ставиться на тому, що лише за умови їхнього хронологічного взаємозв'язку можливе суворе забезпечення фінансової дисципліни на місцевому рівні.

Відсутність стратегії розвитку фінансового контролю за місцевими фінансами є перепорою у формуванні належного його становлення. Розділ завершується висновками, які відповідають його змісту.

У третьому розділі дисертант розкриваючи фінансовий контроль за місцевими фінансами, стверджує, що розвиток інструментів громадського контролю дозволяє забезпечити солідарну відповідальність за управління місцевими ресурсами.

Аналіз нормативно-правового регулювання сприяв формулюванню авторської пропозиції у запровадженні імперативного юридичного алгоритму, який зобов'язуватиме муніципальні органи надавати офіційні відповіді на експертні висновки громадськості.

Посилення фінансового контролю можуть стати результати громадського фінансового аудиту за наслідками якого може стати скасування нераціональних фінансово-правових актів або припинення повноважень місцевих посадових осіб.

Автор виокремлює основні форми громадського контролю: проведення відкритих слухань, публічне обговорення проєктів місцевих бюджетів та регулярне оприлюднення фінансових звітів органів місцевого самоврядування.

Дисертант переконує про необхідність створення аудиторських комітетів при місцевих радах, залучення представників громадських організацій до консультативних рад органів ДАС та інші.

Проведене дослідження завершується висновками в яких надаються конкретні пропозиції та рекомендації. Сформульовані у роботі висновки безпосередньо впливають із результатів проведеного аналізу, не містять внутрішніх логічних суперечностей та пройшли належну апробацію на науково-практичних конференціях, а також шляхом публікації основних положень дослідження у фахових наукових виданнях.

Дисертаційна робота є важливим сучасним дослідженням правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами, поєднує аналіз теоретичних підходів та авторські рішення актуальних проблем, що свідчить про

високий рівень обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій дисертаційного дослідження Єфіменко Олександра Анатолійовича.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів, повнота викладу основних результатів дисертації в опублікованих працях.

Достовірність та наукова новизна дослідження підтверджується його результатами та висновками. Достовірність одержаних результатів досягнута здобувачем завдяки використанню достатнього обсягу доктринальних та нормативних джерел. Обґрунтованість запропонованих пропозицій і рекомендацій визначається правильно обраним методологічним підходом до здійсненого дослідження та достатнім використанням наукового та нормативного матеріалу, що дозволило дисертанту дослідити ключові аспекти обраної ним проблематики, розв'язання яких має важливе теоретичне і практичне значення, і які на сучасному етапі залишаються малодослідженими.

У дисертації обґрунтовано низку важливих положень для фінансового контролю за місцевими фінансами та практики діяльності органів місцевого самоврядування. На основі проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, зокрема вперше обґрунтовано концепцію триєдиної трансформації системи муніципального фінансового контролю в Україні, процесуальний алгоритм імперативної інституціоналізації результатів громадського (соціального) контролю у сфері місцевих фінансів.

У роботі удосконалено правові механізми взаємодії та координації суб'єктів фінансового контролю за місцевими фінансами. Обґрунтовано необхідність ухвалення базового Закону України «Про фінансовий контроль у сфері місцевих фінансів», правові засади та організаційну структуру муніципального фінансового контролю в Україні.

Подальшого розвитку дістало компаративно-правове дослідження зарубіжних моделей реалізації європейських стандартів фінансового контролю, обґрунтування трирівневої моделі муніципального фінансового контролю (державний зовнішній, внутрішній інституційний та громадський контроль), що реалізується у взаємозв'язку всіх часових форм.

Додатково в роботі проведено періодизацію історико-правового становлення та розвитку фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні, у межах якої виділено шість концептуальних етапів.

Основні наукові результати дослідження достатньо повно висвітлені у чотирьох наукових статтях, які опубліковано у фахових періодичних виданнях. Важливі положення дослідження викладені також у матеріалах трьох наукових конференціях, які оформленні у вигляді тез. У переліку посилань дисертант серед інших джерел зазначає і свої власні праці, в яких було відображено

результати проведеного дослідження. Усі публікації відповідають темі дисертації, є різноманітними за своїм змістом, всебічно розкривають новизну одержаних результатів, повною мірою відображають зміст трьох розділів дослідження. Ідеї та розробки, що належать співавторам, разом з якими були опубліковані наукову статтю в дисертації не використовувалися.

Дисертаційне дослідження Єфіменко О.А. проведено на високому науковому та методологічному рівнях, результати та основні положення дисертації, що виносяться на захист, відповідають усім вимогам, що висувуються для здобуття ступеня доктора філософії, є обґрунтованими, логічними та мають високий ступінь наукової новизни та практичне значення, тому, зважаючи на вище викладене, можна стверджувати, що здобувач в достатній мірі опанував методологію наукової діяльності та заслуговує на позитивну оцінку рецензента.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що сформульовані положення, висновки та пропозиції мають практичний інтерес, можуть бути використані для подальших наукових досліджень в науці фінансового та податкового права.

Отримані дисертантом результати можуть бути використані у науково-дослідній сфері для проведення подальших наукових досліджень у сфері фінансового контролю за місцевими фінансами; правотворчій діяльності – при розробці проєктів нормативно-правових актів, які визначають основні напрями формування та реалізації системи фінансового контролю на місцевому рівні; 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».

Ідентичність змісту анотації та основних положень дисертації.

Аналіз змісту анотації свідчить про її відповідність основним положенням дисертації та відсутність у ній не зазначених в основному тексті дисертації положень. Анотація є узагальненим стислим викладом основного змісту дисертаційної роботи, вміщує положення наукової новизни, дає уявлення про наукове та практичне значення проведеного дослідження. Анотація подана українською та англійською мовами та відповідає вимогам, встановленим МОН України. Сукупність ключових слів, наведених в анотації, відображає тематику дисертаційної роботи та відповідає її змісту.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Оцінюючи належним чином зміст дисертаційної роботи Єфіменко О.А., необхідно вказати на окремі зауваження щодо положень роботи, які потребують

уточнення. Крім того, деякі із зауважень потребують від дисертанта додаткової аргументації. А саме:

1. Автором запропоновано власне визначення поняття «фінансовий контроль за місцевими фінансами» та досліджено його місце у системі публічних фінансів. Разом із тим, у роботі недостатньо чітко розмежовано такі взаємопов'язані категорії, як «фінансовий контроль», «державний фінансовий контроль», «муніципальний фінансовий контроль» та «контроль у бюджетній сфері». Більш ґрунтовне визначення критеріїв їх співвідношення, дозволило б поглибити теоретичне підґрунтя дослідження та чіткіше окреслити місце фінансового контролю за місцевими фінансами у загальній системі фінансового права.

2. У дисертації достатньо повно охарактеризовано принципи, суб'єктний склад та види фінансового контролю. Однак функціональна характеристика фінансового контролю як складової управління публічними фінансами потребувала б більш ґрунтовного дослідження. Зокрема, доцільно було б окремо розкрити зміст превентивної, інформаційної, аналітичної, регулятивної та превентивно-профілактичної функцій фінансового контролю та показати їх взаємозв'язок із фінансовою діяльністю територіальних громад.

3. Автор обґрунтовує необхідність модернізації системи фінансового контролю, удосконалення взаємодії контролюючих органів та прийняття спеціального законодавчого акта. Разом із тим, у роботі недостатньо висвітлено питання інституційної моделі організації фінансового контролю після впровадження запропонованих змін. Зокрема, доцільним було б конкретніше визначити механізми координації між органами державного фінансового контролю, органами місцевого самоврядування та внутрішніми контрольними підрозділами, що посилює практичне значення запропонованих рекомендацій.

4. Сучасна система державного фінансового контролю дедалі більше базується на принципах ризик орієнтованого планування контрольних заходів, оцінювання ефективності використання бюджетних коштів та запобігання фінансовим порушенням. У дисертації ці питання порушуються лише фрагментарно, хоча їх дослідження дозволило б більш повно обґрунтувати запропоновані автором напрями вдосконалення фінансового контролю за місцевими фінансами.

Відсутність порушень академічної доброчесності.

У ході вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій, фактів порушень академічної доброчесності не виявлено. Дисертація Єфіменко О.А. на тему «Правове регулювання фінансового контролю за місцевими

фінансами», є оригінальною, самостійно виконаною науковою працею. На нашу думку, дисертант дотримався академічної доброчесності.

ВИСНОВОК

про відповідність дисертації встановленим вимогам

Дисертація Єфіменко Олександра Анатолійовича на тему «Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами», подана на здобуття ступня доктора філософії, є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, містить нові науково-обґрунтовані результати, що відрізняються новизною у постановці і вирішення проблем фінансового контролю за місцевими фінансами та їх правового врегулювання з метою розробки наукових пропозицій удосконалення законодавства галузі знань 08 «Право» спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261 (зі змінами від 03 квітня 2019 року № 283 та 19 травня 2023 р. № 502), наказу МОН України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами від 31 травня 2019 року) і «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії», затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, а її автор Єфіменко Олександр Анатолійович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 – Право за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент:

**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового та
податкового права
Державного податкового університету**

Олена МЕЛЬНИК