

ВІДГУК
офіційного опонента –
кандидата юридичних наук, професора Сторожук Ірини Петрівни
на дисертацію Єфіменка Олександра Анатолійовича
на тему «ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА
МІСЦЕВИМИ ФІНАНСАМИ»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії
зі спеціальності 081 «Право»

Ступінь актуальності обраної теми зумовлена насамперед сучасними процесами децентралізації публічної влади, розширенням фінансової самостійності територіальних громад та зростанням ролі місцевих бюджетів у забезпеченні соціально-економічного розвитку держави. За таких умов фінансовий контроль за місцевими фінансами набуває особливого значення як правовий механізм забезпечення законності, прозорості, ефективності та підзвітності у сфері формування, розподілу й використання публічних коштів на місцевому рівні.

Своєчасність дослідження обумовлюється також тим, що фінансовий контроль у сфері місцевих фінансів є важливим інструментом гарантування фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування, запобігання бюджетним правопорушенням, нецільовому чи неефективному використанню бюджетних ресурсів, а також засобом захисту публічного інтересу в умовах зростання обсягу фінансових повноважень громад. Від якості правового регулювання цієї сфери залежить реальна здатність держави й територіальних громад поєднати принципи фінансової автономії місцевого самоврядування з вимогами законності, відповідальності та належного управління публічними фінансами.

Особливої значущості дослідження набуває в умовах реформування системи публічного управління, посилення вимог до доброчесності бюджетного процесу, цифровізації фінансової діяльності органів влади, розширення інструментів громадського контролю та необхідності гармонізації національного

законодавства з європейськими стандартами муніципального врядування і публічного аудиту. У сучасних умовах фінансовий контроль за місцевими фінансами вже не може зводитися лише до перевірки законності витрачання коштів, а повинен розглядатися як складний правовий інститут, що охоплює превентивний, поточний і ретроспективний контроль, зовнішні та внутрішні форми нагляду, а також інструменти участі громадянського суспільства.

Актуальність теми посилюється і тим, що чинне правове регулювання у цій сфері залишається фрагментарним і недостатньо системним. На практиці це виявляється у неповному розмежуванні повноважень різних органів фінансового контролю, дублюванні окремих контрольних функцій, недостатній узгодженості норм бюджетного, адміністративного та муніципального законодавства, а також у відсутності цілісного нормативного підходу до організації контролю за місцевими фінансами. Саме тому дослідження правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами має не лише теоретичне, а й безпосереднє практичне значення для вдосконалення законодавства та підвищення ефективності діяльності контрольних інституцій.

Отже, дисертаційна тема «Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами» є своєчасною, суспільно значущою та науково обґрунтованою. Вона відповідає сучасним потребам розвитку фінансового, адміністративного та муніципального права, спрямована на вирішення важливих проблем функціонування системи публічних фінансів і має безпосереднє значення для подальшого вдосконалення механізмів фінансового контролю в умовах децентралізації та цифрової трансформації держави.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18.03.2004 № 1629-IV, Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 року № 569-р), Комплексної Програми розвитку фінансового сектору України до 2025 року (постанова Національного

банку України від 18 червня 2015 року № 391), Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року № 142-р), Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року (рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27.12.2019 № 797), Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року (Указ Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021), Національної стратегії доходів до 2030 року (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1218-р; «Матриці реформ» (Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання моніторингу виконання матриці реформ» від 04.06.2024 № 634), Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права (постанова загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21).

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та практичні рекомендації мають комплексний характер і спрямовані на розвиток теоретико-правових засад та вдосконалення механізму фінансового контролю за місцевими фінансами. Автором розкрито правову природу фінансового контролю за місцевими фінансами, визначено його місце у системі публічних фінансів та обґрунтовано необхідність удосконалення нормативного забезпечення контрольної діяльності в умовах децентралізації.

Важливим результатом дослідження є обґрунтування необхідності формування узгодженої системи суб'єктів фінансового контролю за місцевими фінансами з чітким розмежуванням їхніх повноважень і відповідальності. Такий підхід спрямований на подолання інституційного дублювання контрольних функцій та забезпечення належної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування й інших учасників контрольних правовідносин.

Значущим є положення дисертації щодо необхідності вдосконалення правового регулювання форм і методів фінансового контролю. Автором акцентовано увагу на переході від переважно реактивної моделі контролю до превентивної, аналітичної та ризик-орієнтованої, що дозволяє не лише виявляти

порушення у використанні місцевих фінансових ресурсів, а й своєчасно запобігати їх виникненню та підвищувати ефективність управління коштами місцевих бюджетів.

Окремого значення набувають запропоновані напрями цифровізації фінансового контролю. Йдеться про використання цифрових інструментів моніторингу, відкритих даних та інформаційно-аналітичних систем для забезпечення прозорості фінансових операцій, оперативного виявлення ризиків і посилення публічної підзвітності органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано також доцільність інституціоналізації громадського контролю як важливого елементу сучасної системи контролю за місцевими фінансами.

Практично цінними є пропозиції щодо вдосконалення законодавчого забезпечення фінансового контролю, зокрема систематизації відповідних правових норм та формування більш цілісної нормативної моделі контролю за місцевими фінансами. Запропоновані підходи можуть бути використані у нормотворчій діяльності, удосконаленні організації роботи суб'єктів фінансового контролю та розвитку механізмів взаємодії держави, територіальних громад і громадянського суспільства.

У цілому наукові положення та рекомендації, сформульовані в дисертації, спрямовані на підвищення законності, прозорості, ефективності та результативності управління місцевими фінансами. Їх реалізація сприятиме зміцненню фінансової спроможності територіальних громад, підвищенню рівня публічної підзвітності та формуванню сучасної системи фінансового контролю, адаптованої до європейських принципів належного управління публічними фінансами.

Висновки та практичні рекомендації, наведені у роботі є достатньо змістовними, внутрішньо узгодженими та загалом свідчать про самостійний характер проведеного дослідження. Їх зміст відображає як теоретико-правовий, так і прикладний рівень опрацювання проблематики правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами. До найбільш вагомих наукових результатів дисертаційного дослідження слід віднести обґрунтування концепції

триєдиної трансформації системи муніципального фінансового контролю в Україні, яка передбачає взаємопов'язане вдосконалення нормативно-правового, інституційно-кадрового та цифрового складників цієї системи. Такий підхід дозволяє розглядати реформування муніципального фінансового контролю як цілісний процес, а не сукупність відокремлених організаційних чи нормативних змін.

Важливим науковим результатом є обґрунтування необхідності подолання функціонального паралелізму та фрагментарності контрольного циклу між Державною казначейською службою України, Рахунковою палатою та Державною аудиторською службою України. Автором запропоновано забезпечити нормативне розмежування превентивного та ретроспективного контролю шляхом розроблення і прийняття профільного законодавчого акта, який визначатиме уніфіковані процесуальні стандарти моніторингу місцевих фінансів та механізми координації відповідних суб'єктів.

Суттєвим є розроблення процесуального алгоритму інституціоналізації результатів громадського контролю у сфері місцевих фінансів.

Удосконалено правові механізми взаємодії та координації суб'єктів фінансового контролю. Зокрема, запропоновано прийняття Закону України «Про фінансовий контроль у сфері місцевих фінансів» або внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України та законодавства про місцеве самоврядування. Такий підхід спрямований на чітке розмежування компетенції контрольних органів, усунення нормативних колізій та забезпечення безперервності контрольного циклу.

Науково обґрунтовано також удосконалення форм і юридичного інструментарію соціального (громадського) фінансового контролю шляхом поєднання традиційних механізмів громадського нагляду з інструментами електронної демократії. Запропонований підхід передбачає використання цифрових платформ відкритого доступу, електронних петицій, запитів та інших цифрових інструментів для здійснення постійного моніторингу використання бюджетних ресурсів і підвищення прозорості діяльності органів місцевого

самоврядування.

Особливого значення набувають положення щодо адаптації європейських підходів до організації муніципального фінансового контролю, зокрема досвіду Республіки Польща. Автором обґрунтовано доцільність модернізації інституційної структури контролю через запровадження автономних субрегіональних суб'єктів – регіональних палат аудиту або аудиторських комітетів, що потенційно може посилити незалежність, професійність та ефективність контролю за місцевими фінансами.

Структура дисертаційної роботи є логічною та оптимальною. Варто підкреслити, що побудова дисертаційного дослідження підпорядкована чітко визначеній дослідницькій концепції, яка поєднує цілісність, послідовність та внутрішню логіку викладу матеріалу, забезпечує поетапне й системне розкриття досліджуваної проблематики, передбачає динамічність, універсальність та належну аргументованість наукового викладу.

Запропонований у роботі список використаних джерел (203 джерела) є достатнім і актуальним, а їх аналіз проведено на високому науковому рівні. Положення, сформульовані в дисертації, належно аргументовані, проілюстровані прикладами, витримують критику та відзначаються внутрішньою узгодженістю.

Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, що об'єднують сім підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків та інших структурних елементів. Структура роботи зумовлена метою і завданнями дослідження та забезпечує послідовне розкриття теоретико-правових, організаційних і практичних аспектів правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами.

У вступі автор визначає актуальність обраної теми та основні завдання дослідження, формулює мету, об'єкт, предмет, джерельну базу, методологічну основу, наукову новизну, теоретичне та практичне значення результатів, відображає структуру й обсяг роботи.

У першому розділі «Теоретико-правові засади фінансового контролю за

місцевими фінансами» досліджено теоретико-правові підходи до визначення поняття фінансового контролю в системі публічних фінансів, розглянуто історико-правові аспекти становлення та розвитку фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні, а також визначено інституціональну структуру системи суб'єктів такого контролю.

Другий розділ «Аналіз сучасного стану правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні» присвячено дослідженню чинного нормативно-правового забезпечення відповідної сфери, порівняльній характеристиці його окремих складових, визначенню місця і ролі фінансового контролю у забезпеченні фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування та аналізу основних видів фінансового контролю за місцевими фінансами.

У третьому розділі «Шляхи вдосконалення правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами» досліджуються перспективні напрями модернізації відповідного правового механізму, зокрема юридичні механізми залучення інститутів громадянського суспільства до процесів планування та контролю за використанням місцевих фінансових ресурсів.

Загалом структура дисертації має послідовний та логічний характер: від формування теоретико-правового підґрунтя дослідження та визначення інституційної системи суб'єктів фінансового контролю автор переходить до аналізу сучасного стану його правового регулювання, а завершальний розділ спрямований на обґрунтування шляхів його подальшого вдосконалення. Така побудова роботи відповідає заявленій проблематиці та створює належне підґрунтя для досягнення поставленої мети дисертаційного дослідження.

Окремої уваги у дисертації **заслуговують сформульовані автором нові наукові положення**, які відображають його самостійний внесок у розроблення проблематики фінансового контролю за місцевими фінансами.

Передусім позитивно слід оцінити те, що автором обґрунтовано концепцію триєдиної трансформації системи муніципального фінансового контролю в Україні, яка передбачає одночасну та взаємопов'язану синхронізацію її

нормативно-правового, інституційно-кадрового та цифрового просторів. Такий підхід виглядає науково продуктивним, оскільки дозволяє відійти від поширених у доктрині фрагментарних уявлень про реформування контрольної системи та розглядати її модернізацію як цілісний процес. Важливим є і те, що в межах цієї концепції автор пов'язує підвищення ефективності муніципального фінансового контролю з подоланням функціонального паралелізму між Державною казначейською службою України, Рахунковою палатою та Державною аудиторською службою України, а також із необхідністю ухвалення профільного базового закону, покликаного закріпити уніфіковані процесуальні стандарти моніторингу місцевих фінансів.

Заслуговує на увагу також те, що дисертант розробив і юридично обґрунтував процесуальний алгоритм імперативної інституціоналізації результатів громадського (соціального) контролю у сфері місцевих фінансів. Важливість цього положення полягає в тому, що автор не обмежується загальним визнанням ролі інститутів громадянського суспільства, а пропонує механізм їх реального включення у процес фінансового контролю через нормативне закріплення обов'язку органів місцевого самоврядування надавати офіційну та вмотивовану правову відповідь на експертні пропозиції громадських інституцій. Такий підхід свідчить про прагнення автора посилити практичний вплив громадського контролю та надати йому більшої правової визначеності.

До положень, які, на думку автора, удосконалено, і які справді становлять інтерес, слід віднести насамперед обґрунтування необхідності вдосконалення правових механізмів взаємодії та координації суб'єктів фінансового контролю за місцевими фінансами. Автор аргументовано пов'язує це із доцільністю ухвалення базового Закону України «Про фінансовий контроль у сфері місцевих фінансів» або внесення цільових змін до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Науково вагомим є те, що це положення подане не формально, а в контексті подолання інституційного паралелізму, розмежування превентивного та ретроспективного контролю, а також усунення колізій між бюджетним та адміністративним правом.

Окремо слід відзначити положення, пов'язані з удосконаленням форм та юридичного інструментарію соціального (громадського) фінансового контролю. Автор обґрунтовано ставить питання про необхідність нормативного закріплення індикаторів результативності такого контролю та інтеграції інструментів електронної демократії, зокрема цифрових платформ відкритого доступу, петицій і запитів, для забезпечення безперервного превентивного моніторингу використання бюджетних ресурсів. Це положення має безперечне практичне значення, оскільки відображає сучасні тенденції цифровізації публічного контролю.

Науково перспективним є також удосконалення правових засад та організаційної структури муніципального фінансового контролю шляхом адаптації європейських стандартів, зокрема досвіду Республіки Польща. Важливо, що автор не обмежується загальним посиленням на іноземний досвід, а пов'язує модернізацію національної системи з можливістю запровадження автономних субрегіональних суб'єктів – регіональних палат аудиту або аудиторських комітетів. Такий висновок свідчить про намагання дисертанта сформулювати не лише теоретичне, а й інституційно-організаційне бачення реформування системи контролю.

До положень, що дістали подальшого розвитку, насамперед належить періодизація історико-правового становлення та розвитку фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні. Запропонована автором багатоступенева модель історичного розвитку дозволяє простежити еволюцію контрольних функцій на місцевому рівні та є корисною з точки зору систематизації наукових уявлень про генезу цього інституту.

Заслуговує на увагу і компаративно-правове дослідження зарубіжних моделей реалізації європейських стандартів фінансового контролю на прикладі Польщі, Литви та Румунії. Важливим є те, що автор не обмежується описом іноземного досвіду, а намагається визначити межі правомірного державного втручання у фінансову діяльність громад за критерієм законності та гармонізувати ці підходи з національною системою правового регулювання.

Окремо слід відзначити подальший розвиток положень щодо трирівневої моделі муніципального фінансового контролю, яка охоплює державний зовнішній, внутрішній інституційний та громадський контроль і реалізується у взаємозв'язку всіх часових форм - попереднього, поточного та ретроспективного контролю. Це положення є методологічно цінним, оскільки дає змогу розглядати муніципальний фінансовий контроль як багатовимірну систему, а не лише як сукупність окремих перевірочних заходів.

Практична цінність дисертації полягає у тому, що сформульовані в ній оригінальні наукові ідеї, висновки та практичні рекомендації мають як теоретичне, так і прикладне значення. Вони характеризують дисертаційне дослідження як таке, що містить самостійний авторський внесок у розроблення проблем правового забезпечення фінансового контролю за місцевими фінансами, а окремі висновки можуть бути використані в подальших наукових дослідженнях, нормотворчій діяльності та практиці функціонування органів фінансового контролю.

Зауваження та дискусійні положення дисертації. Дисертаційна робота Єфіменка Олександра Анатолійовича відзначається високим рівнем наукової новизни та практичної орієнтованості. Водночас варто звернути увагу на окремі положення, які потребують уточнення та подальшого розвитку.

1. Автором проведено ґрунтовний аналіз нормативно-правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами та сформульовано пропозиції щодо його вдосконалення. Проте робота виграла б від більш широкого використання матеріалів судової практики, насамперед рішень Верховного Суду, а також практики застосування бюджетного законодавства органами державного фінансового контролю. Це дозволило б більш переконливо продемонструвати існуючі проблеми реалізації відповідних правових норм.

2. У третьому розділі дисертації автор пропонує низку напрямів удосконалення законодавства щодо фінансового контролю за місцевими фінансами. Разом із тим окремі рекомендації мають переважно концептуальний характер. Доцільним було б більш детально визначити механізми реалізації

запропонованих змін, зокрема етапи їх упровадження, компетенцію відповідних суб'єктів та можливі правові наслідки їх практичного застосування.

3. Беручи до уваги сучасні умови функціонування бюджетної системи України, доцільним видавалося б окремо дослідити особливості здійснення фінансового контролю за місцевими фінансами в умовах воєнного стану, коли істотно змінюються бюджетні процедури, механізми фінансування та повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Такий аналіз посилив би практичну значущість дисертації.

4. У тексті дисертації поряд використовуються поняття «фінансовий контроль за місцевими фінансами», «муніципальний фінансовий контроль», «контроль у сфері місцевих фінансів», що в окремих випадках застосовуються як взаємозамінні. Для забезпечення єдності понятійного апарату та юридичної визначеності доцільно було б чіткіше розмежувати зміст зазначених категорій або обґрунтувати можливість їх використання як тотожних.

Висловлені зауваження мають дискусійний характер і жодним чином не впливають на загальну позитивну оцінку теоретичної та практичної значущості виконаного дослідження.

Дотримання академічної доброчесності. Аналіз тексту дисертації свідчить про відсутність порушення автором вимог академічної доброчесності. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень інших авторів; дотримано вимоги норм законодавства про авторське право; надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації. Зокрема, у рецензованій праці не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації.

Таким чином, дисертація, представлена Єфіменком Олександром Анатолійовичем, є самостійним завершеним науковим дослідженням, у якому отримані нові науково-обґрунтовані результати, спрямовані на вирішення наукового завдання, що має істотне значення для розвитку української науки адміністративного права та правозастосування.

Зважаючи на вище викладене, вважаю, що дисертаційна робота Єфіменка Олександра Анатолійовича «Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами» за змістом, науковим рівнем і практичною значущістю відповідає вимогам, встановленим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», Порядком присудження ступеня доктора філософії та скасування рішень спеціалізованої вченої ради щодо присудження ступеня доктора філософії, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

**професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та
права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, професор**

Ірина СТОРОЖУК