

ВІДГУК

офіційного опонента - доктора юридичних наук, доцента

Атаманчук Наталії Іванівни

на дисертаційне дослідження Єфіменка Олександра Анатолійовича

**на тему «Правове регулювання фінансового контролю за
місцевими фінансами» подане до захисту**

**у спеціалізовану вчену раду Державного податкового університету
на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за
спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дослідження. Фінансова децентралізація, яка супроводжується розширенням дохідної частини місцевих бюджетів, збільшенням обсягу повноважень органів місцевого самоврядування та підвищенням їх відповідальності за результати використання публічних ресурсів, зумовлює необхідність належного правового забезпечення контролю у сфері місцевих фінансів. За таких умов фінансовий контроль є не лише інструментом перевірки законності та цільового використання бюджетних коштів, а й важливим механізмом забезпечення фінансової дисципліни, прозорості, ефективності та результативності управління ресурсами територіальних громад.

Особливої актуальності зазначена проблематика набуває в умовах воєнного стану, коли органи місцевого самоврядування здійснюють значний обсяг видатків, пов'язаних із забезпеченням обороноздатності держави, підтримкою внутрішньо переміщених осіб, функціонуванням критичної інфраструктури, відновленням пошкоджених об'єктів, соціальним захистом населення та забезпеченням безперервності надання публічних послуг. Значні обсяги фінансів, які акумулюються та використовуються на місцевому рівні, об'єктивно потребують посилення контрольних механізмів, здатних забезпечити належний баланс між оперативністю прийняття фінансових

рішень, автономією територіальних громад та вимогами законності, підзвітності й відповідальності за використання публічних коштів.

Водночас, практика функціонування системи фінансового контролю за місцевими фінансами засвідчує наявність низки правових та організаційних проблем, серед яких особливого значення набувають питання розмежування повноважень органів державного фінансового контролю та органів місцевого самоврядування, визначення меж контролю за використанням коштів місцевих бюджетів, правового статусу суб'єктів контрольних правовідносин, удосконалення процедур проведення контрольних заходів, а також забезпечення належного реагування на виявлені порушення.

Актуальність дослідження посилюється також необхідністю подальшого вдосконалення бюджетного законодавства України з урахуванням принципів прозорості, відкритості, підзвітності та належного врядування, а також наближення національної системи управління публічними фінансами до європейських стандартів. У цьому контексті фінансовий контроль за місцевими фінансами має розглядатися як складова системи публічного управління, що забезпечує не тільки дотримання фінансово-правових норм, а й належне функціонування механізмів фінансової автономії місцевого самоврядування.

Важливість комплексного дослідження правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами зумовлена також необхідністю визначення оптимальної моделі взаємодії контрольних органів, органів місцевого самоврядування та інших учасників бюджетного процесу.

Отже, дослідження правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами є своєчасним і науково та практично значущим, оскільки спрямоване на комплексне осмислення сучасного стану нормативно-правового забезпечення контрольних відносин у сфері місцевих фінансів, виявлення його проблемних аспектів та формування науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства.

З огляду на викладене, як у теоретичному, так і в прикладному вимірах, тема дисертаційного дослідження Єфіменка Олександра Анатолійовича є безперечно актуальною.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. 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).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертаційному дослідженні. Наукові положення, висновки та практичні рекомендації характеризуються належним рівнем наукової обґрунтованості, системністю та внутрішньою логічною узгодженістю. Під час дослідження автор використав широку джерельну базу,

що охоплює праці вітчизняних і зарубіжних науковців, норми національного законодавства, спеціальні нормативно-правові акти, прийняті в умовах збройної агресії проти України, міжнародно-правові акти.

Мету дисертаційного дослідження сформульовано чітко та коректно. Вона полягає у комплексному аналізі правового регулювання фінансового контролю за місцевим фінансами з метою розробки дієвих науково-аргументованих пропозицій удосконалення законодавства. Поставлені автором завдання є логічно взаємопов'язаними, повною мірою відповідають визначеній меті та забезпечують її досягнення.

Об'єкт і предмет дослідження визначені коректно та узгоджуються між собою. Методологічну основу дослідження становить комплекс загальнонаукових і спеціально-юридичних методів наукового пізнання, використання яких є обґрунтованим та адекватним предмету дослідження.

Структура дисертаційного дослідження відзначається логічною послідовністю та системністю. У роботі послідовно розкрито теоретичні засади фінансового контролю за місцевими фінансами, досліджено особливості сучасного стану правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні, а також сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства та механізмів фінансового контролю на місцевому рівні в Україні.

Висновки дисертації є закономірним результатом проведеного наукового аналізу, ґрунтуються на виявлених проблемах правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами та містять аргументовані пропозиції щодо їх вирішення. Автор переконливо доводить, що напрями вдосконалення правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами передбачають удосконалення нормативно-правового забезпечення контрольної діяльності, підвищення ефективності взаємодії органів державного фінансового контролю та органів місцевого самоврядування, розвиток внутрішнього фінансового контролю й аудиту, запровадження сучасних цифрових технологій здійснення контрольних

заходів, удосконалення механізмів громадського контролю та гармонізацію національного законодавства із міжнародними й європейськими стандартами.

Новизна представлених теоретичних результатів проведених здобувачем досліджень. У результаті проведеного дисертаційного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, що характеризуються науковою новизною, яка полягає у розробці комплексного підходу, спрямованого на вирішення проблем правового забезпечення фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні.

Особливої уваги заслуговують положення наукової новизни, сформульовані дисертантом. Насамперед позитивно оцінюються результати, які автором визначено як такі, що вперше одержані. До їх числа належить запропонована концепція триєдиної трансформації системи муніципального фінансового контролю в Україні (с. 10), яка, на відміну від існуючих фрагментарних підходів у доктрині фінансового права, передбачає одночасну та взаємопов'язану синхронізацію її нормативно-правового, інституційно-кадрового та цифрового просторів. Науковий інтерес становить також авторський розроблений та юридично обґрунтований процесуальний алгоритм імперативної інституціоналізації результатів громадського (соціального) контролю у сфері місцевих фінансів (с. 56-57). Заслуговують на підтримку й пропозиції щодо нормативно-правового впровадження обов'язку органів місцевого самоврядування надавати офіційну, вмотивовану правову відповідь на кожну експертну пропозицію інститутів громадянського суспільства (с. 133-134).

Не менш вагомими є результати, що стосуються удосконалення правових механізмів взаємодії та координації суб'єктів фінансового контролю за місцевими фінансами; підходів до розуміння правової природи фінансового контролю діяльності органів місцевого самоврядування в контексті дотримання конституційного принципу презумпції правомірності рішень

муніципальних органів та вимог Європейської хартії місцевого самоврядування; правових засад та організаційної структури муніципального фінансового контролю в Україні шляхом адаптації європейських стандартів, тощо.

В результаті проведеного дослідження набули подальшого розвитку періодизацію історико-правового становлення та розвитку фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні, у межах якої виділено шість концептуальних етапів (с. 44-45); науково-теоретичне розуміння фінансового контролю як універсального правового стабілізатора у системі публічних фінансів, що трансформується в умовах децентралізації влади; компаративно-правове дослідження зарубіжних моделей реалізації європейських стандартів фінансового контролю на прикладі Польщі (диференційована модель), Литви (управлінсько-аудиторська) та Румунії (централізована аудиторська) (с. 70-76); обґрунтування трирівневої моделі муніципального фінансового контролю (державний зовнішній, внутрішній інституційний та громадський контроль), що реалізується у взаємозв'язку всіх часових форм (попередній, поточний, ретроспективний).

Це дозволяє стверджувати, що новизна дисертаційного дослідження проявляється як у самому підході до досліджуваних питань, так і в запропонованому розв'язанні важливих наукових проблем.

Практичне значення результатів дослідження. Сформульовані та аргументовані у дисертації теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – запропоновані положення та пропозиції можуть бути основою 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».

Оцінка змістовної наповненості та завершеності дисертації.

Дисертація Єфіменка О. А. викладена українською мовою, має науковий стиль та відзначається логічною побудовою, внутрішньою послідовністю викладу матеріалу. Її структура відповідає поставленій меті й завданням дослідження та вимогам, що висувуються до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії, і охоплює анотацію, вступ, три розділи з відповідними підрозділами, висновки, список використаних джерел та додатки.

Анотація у тезисній формі представляє основні результати дисертаційного дослідження, наводиться перелік публікацій, в яких викладені основні результати рецензованої роботи. Анотація підготовлена українською та англійською мовами.

У вступній частині дисертації чітко аргументовано актуальність теми, визначено об'єкт, предмет, мету та завдання дослідження, охарактеризовано методи дослідження, окреслено наукову новизну здобутих результатів, а також представлено відомості про апробацію результатів у наукових публікаціях та на конференціях.

У першому розділі «Теоретико-правові засади фінансового контролю за місцевими фінансами» автором розкрито теоретико-правові підходи до поняття фінансового контролю в системі публічних фінансів (с. 16-30), проаналізовано історико-правові аспекти фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні (с. 31-45). Окрему увагу приділено інституціональній структурі системи суб'єктів фінансового контролю за місцевими фінансами (с. 45-57).

У другому розділі «Аналіз сучасного стану правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні» здійснено характеристику нормативно-правового забезпечення фінансового контролю за місцевим фінансами (с. 61-82) та розкрито місце і роль фінансового контролю

у забезпеченні фінансової дисципліни органів місцевого самоврядування (с. 82-92). Значну увагу приділено аналізу видів фінансового контролю за місцевими фінансами (с. 93-113).

У третьому розділі «Шляхи вдосконалення правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами» досліджено юридичні механізми залучення інститутів громадянського суспільства до планування та контролю за використанням місцевих фінансів (с. 120-134). Автором проаналізовано особливості міжнародного досвіду правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами (с. 134-145). Окрему увагу приділено напрямам удосконалення вітчизняного законодавства та механізмам фінансового контролю на місцевому рівні в Україні (с. 145-160).

Дисертаційна робота завершується системно структурованими висновками, які узагальнюють результати дослідження, мають належний рівень теоретичного осмислення й практичної орієнтації (с. 165-172). Висновки відповідають отриманим результатам, завданням та меті дослідження, мають вагому аргументацію, належним чином обґрунтовані і характеризуються високим рівнем достовірності.

Ступінь апробації результатів дослідження у публікаціях. Повнота викладу наукових положень, висновків і пропозицій, сформульованих у дисертації, в опублікованих працях. За темою дисертаційного дослідження Єфіменком О. А. опубліковано 7 наукових праць, з яких 4 статті у наукових фахових виданнях України та 3 тези доповідей у збірниках матеріалів міжнародних науково-практичних конференцій. Опубліковані праці повною мірою відображають основні наукові положення, результати та висновки дисертаційного дослідження, а їх зміст відповідає темі, меті й завданням роботи. Результати дослідження пройшли належну апробацію на міжнародних науково-практичних конференціях, що підтверджує їх наукову обґрунтованість. Кількість, характер і зміст публікацій відповідають вимогам, установленим до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії, та

підтверджують самостійність, наукову новизну і практичне значення виконаного дослідження.

Відсутність порушення академічної доброчесності. За результатами аналізу тексту дисертації Єфіменка О. А. на тему «Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами» встановлено, що автором дотримано вимог академічної доброчесності. Робота містить належні посилання на використані джерела інформації, наукові ідеї, концепції, положення та результати досліджень інших авторів, що відповідає вимогам законодавства України щодо академічної доброчесності та авторського права.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. При тому, що наукові положення, висновки і рекомендації дисертації «Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами» підготовленої Єфіменком О. А. свідчать про її належний науковий рівень, у ній має місце декілька малозначних недоліків та невикористаних можливостей для досягнення ще більш високих показників якості дослідження. Окремі положення дослідження потребують або додаткової аргументації, або спеціальних пояснень під час публічного захисту:

1. У дисертації неодноразово обґрунтовується необхідність прийняття спеціального Закону України «Про фінансовий контроль у сфері місцевих фінансів» як одного з ключових напрямів удосконалення правового регулювання. Разом із тим автор обмежився загальним обґрунтуванням такої потреби, не запропонувавши концептуальної структури майбутнього нормативно-правового акту, його основних розділів, предмета правового регулювання, а також співвідношення з положеннями Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Доцільним було б структурувати підготовлені пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства шляхом формулювання конкретних редакцій норм у

проект закону, подавши його як один із додатків до дисертаційного дослідження. Це посилює б практичну цінність дослідження.

2. У положеннях, винесених як наукову новизну, автор заявляє про формування концепції триєдиної трансформації системи муніципального фінансового контролю (с. 10), а також пропонує нові підходи до інституційної організації фінансового контролю. Разом із тим у тексті дисертації недостатньо чітко проведено порівняльний аналіз із вже існуючими науковими підходами, що не завжди дозволяє повною мірою оцінити ступінь саме авторської новизни окремих запропонованих положень.

3. Автор достатньо ґрунтовно характеризує систему суб'єктів фінансового контролю за місцевими фінансами (підрозділ 1.3). Водночас доцільно було б більш детально дослідити особливості розмежування компетенції між Державною аудиторською службою України, Рахунковою палатою, Державною казначейською службою України та органами внутрішнього контролю органів місцевого самоврядування, особливо в умовах подальшої децентралізації та реформування системи державного фінансового контролю.

4. Позитивно оцінюючи проведений порівняльно-правовий аналіз законодавства держав Європейського Союзу (підрозділ 3.2), варто зазначити, що автор більше уваги приділив характеристиці зарубіжних моделей, ніж визначенню конкретних юридичних механізмів їх імплементації в українське законодавство. Більш розгорнуті пропозиції щодо адаптації окремих європейських інструментів могли б істотно підсилити практичну спрямованість роботи.

5. Автор справедливо наголошує на необхідності посилення ролі громадського фінансового контролю та цифровізації контрольної діяльності.

Водночас, окремі пропозиції щодо обов'язковості врахування результатів громадської експертизи та розширення повноважень інститутів громадянського суспільства (с. 133-134) потребують додаткового обґрунтування з позицій конституційного розмежування компетенції органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також принципу самостійності територіальних громад.

Проте, варто наголосити, що вказані недоліки і наведені зауваження в основному вказують на дискусійні моменти, мають рекомендаційний характер й не є суттєвими, та не заперечують загальну позитивну оцінку дисертації Єфіменка О. А. як ґрунтовного дослідження, що виконане на високому науково-професійному рівні, містить наукову новизну, має теоретико-методичну і практичну цінність.

Загальний висновок. Дисертаційна робота Єфіменка Олександра Анатолійовича на тему «Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами» є завершеним самостійним науковим дослідженням, виконаним на актуальну для сучасної юридичної науки та правозастосовної практики тему. У роботі сформульовано нові теоретично обґрунтовані положення та практичні рекомендації, спрямовані на вдосконалення правового регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами в Україні.

Рівень проведеного дослідження, його системність, теоретична та практична спрямованість свідчать про належну наукову підготовку й професійну зрілість здобувача.

Актуальність теми дисертаційного дослідження, наукова новизна, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, їх належна обґрунтованість і достовірність, а також спрямованість сформульованих висновків і пропозицій на вдосконалення законодавства та правозастосовної практики дають підстави для висновку, що дисертаційна робота Єфіменка

Олександра Анатолійовича на тему «Правове регулювання фінансового контролю за місцевими фінансами» відповідає вимогам, установленим до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Дисертація відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261, та 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 р. № 44, а її автор – Єфіменко Олександр Анатолійович – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право».

Опонент:

**доктор юридичних наук, доцент
провідний науковий співробітник відділу
дослідження проблем правотворчості та
адаптації законодавства України до права ЄС
Інституту правотворчості
та науково-правових експертиз
Національної академії наук України**

Наталія АТАМАНЧУК