

РЕЦЕНЗІЯ

кандидата юридичних наук, доцента Гарбінської-Руденко Альони Валеріївни на дисертацію Єфіменка Владислава Олександровича «Правові основи державного зовнішнього фінансового контролю», 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. Сучасні трансформації системи публічних фінансів, зростання обсягів державних видатків, посилення ролі міжнародної фінансової допомоги та необхідність забезпечення ефективного використання бюджетних ресурсів зумовлюють підвищення значення державного зовнішнього фінансового контролю. Особливої актуальності ця проблематика набуває для України в умовах воєнного стану, масштабної міжнародної фінансової підтримки та поглиблення процесів європейської інтеграції. Ефективний зовнішній фінансовий контроль є одним із ключових інструментів забезпечення законності, прозорості, підзвітності та результативності управління державними фінансовими ресурсами.

Зовнішній фінансовий контроль посідає особливе місце в системі державного фінансового контролю, оскільки здійснюється суб'єктами, функціонально та організаційно незалежними від органів і установ, діяльність яких підлягає контролю. Такий підхід відповідає міжнародним стандартам діяльності вищих органів фінансового контролю та принципам, сформульованим Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю (INTOSAI). Відповідно, розвиток національної системи зовнішнього фінансового контролю має відбуватися з урахуванням вимог незалежності, об'єктивності, професійності, прозорості та публічної підзвітності.

Актуальність дослідження посилюється необхідністю гармонізації українського законодавства із правом Європейського Союзу та європейськими стандартами публічного управління. У процесі європейської інтеграції Україна має забезпечити функціонування дієвих механізмів фінансового контролю, здатних гарантувати належне управління бюджетними коштами, запобігати

фінансовим правопорушенням і корупційним ризикам, а також забезпечувати відповідальність за неналежне використання публічних ресурсів.

Окремого наукового значення набуває питання контролю за використанням коштів, отриманих Україною від міжнародних фінансових організацій, іноземних держав та інших міжнародних партнерів. Значні обсяги зовнішнього фінансування потребують створення зрозумілих та юридично визначених механізмів контролю за його залученням, розподілом і використанням. При цьому система зовнішнього фінансового контролю має забезпечувати баланс між національними контрольними процедурами, вимогами міжнародних донорів та принципами прозорості й підзвітності.

Комплексне дослідження зазначених питань сприятиме розвитку національної системи державного фінансового контролю, зміцненню фінансової дисципліни, підвищенню довіри до державних інституцій та забезпеченню належного управління публічними ресурсами. Таким чином, дослідження правових основ державного зовнішнього фінансового контролю є своєчасним та має важливе теоретичне та практичне значення, а його результати можуть бути використані для вдосконалення законодавства, оптимізації діяльності органів публічної влади, підвищення ефективності реалізації державної політики та забезпечення сталого розвитку України в умовах сучасних внутрішніх і зовнішніх викликів.

Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дослідженні, забезпечуються комплексним застосуванням належного методологічного інструментарію, використанням репрезентативної нормативно-правової, наукової та емпіричної бази, а також послідовністю й системністю проведеного дослідження правових основ державного зовнішнього фінансового контролю.

Зокрема, високий ступінь обґрунтованості отриманих результатів забезпечено завдяки застосуванню сукупності загальнонаукових та спеціально-юридичних методів пізнання, зокрема системно-структурного, формально-юридичного, порівняльно-правового, логіко-юридичного методів та методу

правового моделювання. Їх комплексне використання дозволило розкрити автору сутність державного зовнішнього фінансового контролю, визначити його місце в системі державного фінансового контролю, дослідити правовий статус суб'єктів його здійснення, особливості реалізації контрольних повноважень та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення відповідного правового регулювання.

Проведено ґрунтовний аналіз широкого кола нормативно-правових актів України, що регламентують відносини у сфері державного фінансового контролю, зокрема Конституції України, Бюджетного кодексу України, законодавства про Рахункову палату, державний фінансовий контроль, бюджетний процес, публічні фінанси та публічні закупівлі, а також інших нормативно-правових актів, що визначають повноваження органів зовнішнього фінансового контролю. Важливе значення для обґрунтування результатів має також опрацювання міжнародно-правових актів і стандартів у сфері державного аудиту, документів INTOSAI, практики Європейського Союзу, рішень Конституційного Суду України та судової практики.

Теоретичним підґрунтям для проведеного дослідження стала сучасна правова доктрина та результати наукових досліджень вітчизняних і зарубіжних учених у галузях теорії держави і права, фінансового, бюджетного, адміністративного та конституційного права. Застосування наукових підходів до розуміння правової природи фінансового контролю, його принципів, функцій, форм і методів дало змогу сформувати цілісне теоретико-правове бачення державного зовнішнього фінансового контролю.

Аналіз офіційних статистичних даних, звітів та висновків органів державного фінансового контролю, матеріалів діяльності Рахункової палати, результатів контрольних та аудиторських заходів, а також узагальнення практики застосування законодавства у сфері контролю за формуванням і використанням державних фінансових ресурсів, дозволило дисертанту співвіднести теоретичні положення з практикою функціонування системи зовнішнього фінансового контролю та виявити проблемні аспекти її правового

забезпечення.

Сформульовані автором висновки та рекомендації безпосередньо впливають із результатів проведеного дослідження, узгоджуються з його метою та завданнями, не містять внутрішніх логічних суперечностей і спрямовані на вдосконалення правового регулювання державного зовнішнього фінансового контролю. Апробація результатів дослідження сприяла додатковій перевірці обґрунтованості запропонованих теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо вдосконалення правових основ державного зовнішнього фінансового контролю.

Таким чином, достовірність результатів дослідження зумовлена комплексним характером використаної методології, достатністю та репрезентативністю джерельної бази, аналізом практики функціонування суб'єктів зовнішнього фінансового контролю та належною апробацією основних положень роботи. Сукупність зазначених чинників забезпечує належний рівень наукової обґрунтованості сформульованих у дослідженні висновків і пропозицій щодо розвитку та вдосконалення правових основ державного зовнішнього фінансового контролю.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження. Дисертація присвячена комплексному теоретико-правовому обґрунтуванню правових основ державного зовнішнього фінансового контролю в Україні та виробленню практичних рекомендацій щодо вдосконалення його нормативного, організаційно-правового та інституційного забезпечення. Автором досліджено теоретичні та нормативні засади здійснення державного зовнішнього фінансового контролю, визначено його правову природу, принципи, функції, форми та методи, а також особливості правового статусу Рахункової палати як ключового суб'єкта зовнішнього фінансового контролю.

Автором удосконалено підхід до визначення принципів державного зовнішнього фінансового контролю та обґрунтовано, що його здійснення має ґрунтуватися на принципах законності, об'єктивності, незалежності, гласності та публічності, а також відповідальності.

Подальшого розвитку дістало розуміння правового статусу Рахункової палати. Запропоновано визначати її компетенцію як нормативно закріплене коло повноважень, прав та обов'язків членів Рахункової палати щодо здійснення фінансового контролю за підконтрольними об'єктами, яке охоплює організацію, проведення та моніторинг фінансово-бюджетної діяльності, а також забезпечення реалізації відповідальності за невиконання або неналежне виконання покладених на цей орган завдань.

Важливим результатом дослідження стало обґрунтування необхідності посилення конституційно-правового статусу Рахункової палати як вищого незалежного органу державного зовнішнього фінансового контролю в Україні.

Окрему увагу приділено вдосконаленню організаційно-правових умов функціонування системи державного зовнішнього фінансового контролю. Обґрунтовано необхідність чіткого нормативного розмежування зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю, визначення сфер компетенції відповідних органів, а також усунення дублювання повноважень Рахункової палати та Державної аудиторської служби.

Сформульовані автором пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Закону України «Про Рахункову палату», Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів спрямовані на створення належної правової основи функціонування системи державного зовнішнього фінансового контролю. Запропоновані положення поєднують нормативно-правові, інституційні та організаційні механізми, спрямовані на посилення незалежності й ефективності Рахункової палати, удосконалення взаємодії суб'єктів фінансового контролю, підвищення прозорості управління публічними фінансами та наближення національної системи контролю до європейських і міжнародних стандартів.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. У дисертації належним чином сформульовано мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, що свідчить про цілісність наукової концепції роботи та її відповідність заявленій темі –

правовим основам державного зовнішнього фінансового контролю.

Поставлені перед дослідником завдання реалізовано послідовно, взаємопов'язано та системно. У дисертації розкрито сутність і правову природу державного зовнішнього фінансового контролю, досліджено історико-правові передумови його становлення та розвитку, визначено основні принципи й функції, проаналізовано нормативно-правові засади його здійснення. Значну увагу приділено дослідженню правового статусу Рахункової палати, її компетенції та повноважень, а також особливостям взаємодії з іншими суб'єктами державного фінансового контролю. Окремо проаналізовано проблеми розмежування зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю, питання реалізації результатів контрольних заходів і напрями вдосконалення організаційно-правових механізмів функціонування відповідної системи.

Структура дисертаційної роботи є логічною, послідовною та відповідає поставленій меті й визначеним завданням, що забезпечує комплексне розкриття основних аспектів досліджуваної проблематики. Обраний методологічний інструментарій відповідає об'єкту, предмету та завданням дослідження, а сформульовані висновки й пропозиції безпосередньо впливають із проведеного теоретичного та нормативно-правового аналізу. Зміст роботи засвідчує належний рівень володіння автором методологією правничої науки, здатність до критичного осмислення чинного законодавства та практики його застосування, а також уміння самостійно формулювати наукові положення й практичні рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання державного зовнішнього фінансового контролю.

Таким чином, дисертація Єфіменка В.О. є завершеним науковим дослідженням, яке поєднує глибокий теоретичний аналіз із практичною спрямованістю, що робить її вагомим внеском 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 бюджетного права.

Отримані дисертантом результати були використані: у науково-дослідній сфері – для подальшого вивчення та вдосконалення теоретико-правових засад проведення публічного зовнішнього фінансового контролю та вивчення правового статусу вищого органу фінансового контролю, а також побудови комплексної системи публічного фінансового контролю; у правотворчості – з метою вдосконалення норм фінансового права, при внесенні змін та доповнень до норм Конституції України, Бюджетного кодексу України, Закону України «Про Рахункову палату» щодо правових засад проведення публічного зовнішнього фінансового контролю; у правозастосуванні – результати дослідження можуть сприяти вдосконаленню процедури проведення публічного зовнішнього фінансового контролю; в освітньому процесі – під час викладання дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право», «Правові основи фінансового контролю», а також для підготовки підручників, посібників, практикумів та іншої додаткової навчальної літератури.

Повнота викладення матеріалів дисертаційного дослідження.

Структура дисертації визначена предметом та зумовлена метою і завданнями дослідження, відповідає логіці наукового пошуку, і відповідним вимогам. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (327 найменувань на 30 сторінках) та 1 додаток на 2 сторінках. Загальний обсяг дисертації становить 271 сторінку, з них основний текст – 239 сторінок. 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.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячений розкриттю теоретико-правових засад державного зовнішнього фінансового контролю. У ньому досліджено історичні передумови виникнення та розвитку фінансового контролю держави, розкрито поняття та зміст державного зовнішнього фінансового контролю, визначено його сутність, основні ознаки та особливості як правового явища. Окрему увагу приділено дослідженню основних принципів державного зовнішнього фінансового контролю та їх значення для забезпечення законності, ефективності й прозорості управління державними фінансовими ресурсами (с. 68-92).

У другому розділі дисертації досліджено правові засади діяльності Рахункової палати України як суб'єкта державного зовнішнього фінансового контролю. Визначено місце та роль Рахункової палати у системі публічного фінансового контролю, проаналізовано її правовий статус, основні повноваження під час здійснення державного зовнішнього фінансового контролю, а також особливості реалізації відповідних контрольних функцій (с.113-138). Окремо розглянуто форми та методи здійснення державного зовнішнього фінансового контролю Рахунковою палатою, визначено проблемні аспекти їх нормативно-правового забезпечення та практичної реалізації.

Третій розділ роботи присвячений визначенню шляхів удосконалення процедури державного зовнішнього фінансового контролю в Україні. Здійснено аналіз нормативно-правового регулювання проведення публічного зовнішнього фінансового контролю в зарубіжних країнах, що дозволило виокремити відповідні міжнародні та зарубіжні підходи, які можуть бути використані для вдосконалення національної системи контролю (с.167-191). На підставі

проведеного дослідження запропоновано основні напрями вдосконалення організаційно-правових умов здійснення державного зовнішнього фінансового контролю в Україні, зокрема щодо підвищення ефективності діяльності Рахункової палати, удосконалення її правового статусу, розмежування повноважень суб'єктів фінансового контролю та забезпечення належного механізму реалізації результатів контрольних заходів.

Відсутність порушення академічної доброчесності. Аналіз змісту дисертації Єфіменка Владислава Олександровича на тему «Правові основи державного зовнішнього фінансового контролю» 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. Позитивно оцінюючи науковий рівень дисертаційного дослідження, його актуальність, теоретичне і практичне значення, вважаємо за доцільне висловити окремі дискусійні положення та зауваження, які не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, однак можуть бути враховані автором у подальших наукових дослідженнях.

1. Автор обґрунтовано звертається до міжнародних стандартів INTOSAI та окремих моделей держав-членів Європейського Союзу. Разом із тим у роботі недостатньо розкрито вплив сучасних євроінтеграційних процесів, зокрема виконання Україною зобов'язань у межах переговорного процесу щодо вступу до Європейського Союзу, на трансформацію правового статусу та функцій органів державного зовнішнього фінансового контролю. Вважаємо, що більш детальний аналіз цих процесів посилив би практичну актуальність дисертаційного дослідження.

2. У дисертації «державний зовнішній фінансовий контроль» переважно досліджується як самостійний правовий інститут. Разом із тим недостатньо уваги приділено його місцю у сучасній системі управління публічними фінансами (Public Financial Management), де фінансовий контроль розглядається як один із ключових елементів бюджетного управління, стратегічного планування та забезпечення належного врядування. Більш комплексний аналіз цього взаємозв'язку дозволив би ширше обґрунтувати роль зовнішнього фінансового контролю у забезпеченні фінансової стабільності держави.

3. Автор достатньо ґрунтовно аналізує процедуру здійснення державного зовнішнього фінансового контролю, однак значно менше уваги приділяє завершальній стадії контрольної діяльності – реалізації її результатів. Зокрема, у роботі не повною мірою розкрито механізми виконання рекомендацій Рахункової палати, моніторингу усунення виявлених порушень та оцінки ефективності виконання прийнятих рішень. На нашу думку, саме завершальна стадія контрольного процесу значною мірою визначає результативність державного зовнішнього фінансового контролю.

4. У сучасних умовах цифрової трансформації державного управління особливого значення набуває використання інформаційно-аналітичних систем, цифрових платформ та автоматизованого аналізу даних під час здійснення фінансового контролю. Разом із тим у дисертації ця проблематика висвітлена лише побіжно, хоча цифровізація вже істотно впливає на організацію контрольної діяльності Рахункової палати та інших органів публічного фінансового контролю. На думку рецензента, більш ґрунтовне дослідження правових аспектів цифровізації державного зовнішнього фінансового контролю зробило б дисертацію ще більш актуальною в умовах сучасного розвитку фінансового законодавства.

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 державного зовнішнього фінансового контролю. Дисертація Єфіменка Владислава Олександровича на тему «Правові основи державного зовнішнього фінансового контролю» 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 – Єфіменка Владислава Олександровича, 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