

РЕЦЕНЗІЯ

на дисертаційне дослідження Єфіменко Владислава Олександровича на тему «Правові основи державного зовнішнього фінансового контролю», 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.

Головною передумовою забезпечення законності, фінансової дисципліни, прозорості та ефективності використання державних фінансових ресурсів набуває державний фінансовий контроль. Наявність зовнішнього державного фінансового контролю є елементом управління публічними фінансами, які є основою формування фінансової стійкості держави. Посилення відповідальності за використання фінансових ресурсів держави ставить нові виклики щодо системи функціонування державного зовнішнього фінансового контролю, в тому числі його нормативно-правового регулювання.

Головне місце в контролі за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням відведено Рахунковій палаті. Питання діяльності суб'єктів державного фінансового контролю неодноразово піднімалися на рівні суб'єктів законодавчої ініціативи, теоретиків і практиків. На сьогодні можна спостерігати проблеми правового регулювання діяльності Рахункової палати, невизначеність її правового статусу як вищого органу фінансового контролю. Особливо це стає актуальним при перерозподілі бюджетних коштів у воєнний період, контролю за ресурсами у вигляді фінансової допомоги іноземних держав та плануванні погашення зовнішніх боргів.

Актуальність теми дослідження зумовлена пошуком оптимальних напрямків правового регулювання діяльності органів зовнішнього фінансового контролю. А це потребує активізації роботи по вдосконаленню форм і методів фінансового контролю, удосконалення нормативно-правового регулювання, що сприятиме ефективності зовнішнього державного фінансового контролю.

Не зважаючи на значну кількість наукових праць, питання виділення практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання державного зовнішнього фінансового контролю є запорукою ефективного управління фінансовими ресурсами держави. Зважаючи на це, дисертаційна робота Єфіменко В.О. як наукове дослідження із власними висновками та пропозиціями теоретичного та практичного змісту, які мають важливе значення для науки і практики, є безумовно актуальною.

Проблемам функціонування зовнішнього державного фінансового контролю присвячені праці економічного та правового характеру таких науковців, як: Ф. Ф. Бутинець, О. Ю. Бурдонова, В. В. Бурцев, О. Д. Василик, П. К. Германчук, О. І. Гриценко, Л. В. Дікань, Є. В. Калюга, Коломоєць,

В. К. Колпаков, М. М. Коцупатрий, М. П. Кучерявенко, Л. В. Лисяк, В. Ф. Максимова, В. І. Невідомий, С. О. Ніщима, О. П. Орлюк, В. Ф. Піхоцький, В. М. Прасюк, Д. С. Роговенко, Л. А. Савченко, І. Б. Стефанюк та інші.

Варто відзначити, що враховуючи особливості правового режиму воєнного стану, що вплинуло на управління фінансовими ресурсами держави, зокрема реалізації контролю органами державного фінансового контролю, спричинило необхідність пошуку шляхів покращення функціонування даних інституцій та удосконалення їх нормативно-правового врегулювання. Це підтверджує, що обрана здобувачем тема відзначається своєю актуальністю, а її важливість підтверджується вищезазначеними фактами.

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

Аналіз змісту дисертації Єфіменко В.О. дозволяє дійти висновку про те, що наукові положення, висновки та рекомендації дисертаційної роботи пояснені та обґрунтовані із застосуванням відповідних посилань на джерела інформації, серед яких фінансово-правові наукові праці та доктринальні джерела, міжнародно-правові акти, вітчизняні нормативно-правові акти тощо. Список використаних джерел складається зі 327 найменувань, що є достатнім для висвітлення змісту проблематики та виявлення наявних недоліків. Використана дисертантом кількість джерел, які були опрацьовані, а також змістовна якість наведеної в цих джерелах інформації, створили необхідні передумови для забезпечення достатнього рівня достовірності роботи та обґрунтованості отриманих результатів.

Основні наукові положення, висновки та рекомендації, викладені в дисертації, є теоретично обґрунтованими, що забезпечується застосуванням раціональної сукупності сучасних методів та засобів наукового пізнання. Аналіз змісту дисертації Єфіменко В.О. дозволяє дійти висновку про те, що дослідження спрямоване на розробку науково-обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення правового регулювання державного зовнішнього фінансового контролю. Проводячи дослідження автором застосовано значна кількість дослідницьких методів сучасної теорії пізнання, зокрема загальні та спеціальні. Зокрема, історико-правовий метод застосовано при розгляді історичних умов виникнення фінансового контролю (підрозділ 1.1.); порівняльно-правовий метод – при зіставленні норм чинного законодавства України із відповідними положеннями законодавства країн Європейського Союзу, а також при з'ясуванні особливостей прав і обов'язків органів фінансового контролю (підрозділи 2.2., 3.1, 3.2.); метод системного аналізу допоміг провести аналіз органів фінансового контролю як єдиної системи (підрозділ 2.1.); догматичний метод дозволив проаналізувати зміст основних категорій, які формують державний зовнішній фінансовий контроль (підрозділи 1.2, 2.3.); метод моделювання законодавчих

актів застосовано при наданні пропозицій з удосконалення чинного законодавства (підрозділи 1.3, 2.1., 2.3., 3.1., 3.2.). Наведені автором у вступі до роботи посилання на підрозділи, в яких використовувався кожний використаний ним конкретний метод наукового пізнання, відповідає дійсності.

Структура дисертаційної роботи є логічною, матеріали розділів викладено відповідно до мети і поставлених завдань, що відповідають сутності об'єкта і предмета дослідження.

Метою дисертаційної роботи є комплексне дослідження теоретико-правових засад державного зовнішнього фінансового контролю, вироблення пропозицій та рекомендацій, що ґрунтуються на досягненні вітчизняної та зарубіжної практики вдосконалення національного законодавства. Об'єктом дослідження є суспільні відносини в сфері проведення державного зовнішнього фінансового контролю. Предметом дослідження є державний зовнішній фінансовий контроль як правове явище. Висновки за результатами дисертаційного дослідження відповідають поставленим завданням. Необхідно зауважити, що в роботі прослідковується вміння автором ставити відповідні завдання та знаходити відповідні шляхи їх вирішення.

Перший розділ присвячений висвітленню історичних передумов виникнення фінансового контролю, що дозволило виділити необхідність управління ресурсами, формування державних структур, поява нових економічних суб'єктів та методів управління.

В роботі розкривається еволюція наукового поняття «фінансовий контроль» та «державний фінансовий контроль». А співвідношення цих понять дозволив провести поділ завдань на певному рівні публічного управління. При цьому, акцент робиться на тому, що державний фінансовий контроль виступає функцією публічного управління.

Автор стверджує, що відсутність єдиної нормативно-правової бази державного фінансового контролю, змішування його форм, методів і видів є перешкодою до визначення його як цілісної системи.

В даному розділі дисертант формулює поняття державного зовнішнього фінансового контролю.

В роботі виокремлено принципи державного зовнішнього фінансового контролю, які дисертант пропонує визначити як комплекс взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих засад проведення публічного фінансового контролю та виділено ключові принципи, якими є принцип законності, об'єктивності, незалежності, гласності та публічності, принцип відповідальності

Розділ завершується висновками, які відповідають змісту проведеного аналізу.

У другому розділі дисертаційного дослідження висвітлюється система публічного фінансового контролю, до якої повинні належали лише органи з

спеціальними повноваженнями. На погляд автора такими органами є Рахункова палата, Державна податкова служба, Державна казначейська служба та Державна аудиторська служба. Дисертант наголошує, що в теперішніх умовах бюджет не може залишатися без належного контролю. А тому, закріплення статусу Рахункової палати як вищого органу незалежного зовнішнього державного фінансового контролю сприятиме ефективній координації діяльності всіх органів фінансового контролю.

В роботі належна увага приділяється повноваженням Рахункової палати. Слушною є пропозиція наділення її правом забезпечення відшкодування шкоди, усунення виявлених порушень та притягнення до відповідальності. І саме це спонукало автора до пропозиції внести зміни до статті 7 Закону України «Про Рахункову палату».

Належна увагу в роботі приділена виділенню форм публічного зовнішнього фінансового контролю, функціям, які автор поділяє на основні та допоміжні. Щодо методів публічного зовнішнього фінансового контролю, то автор формулює дефініцію даного поняття та наводить перелік методів: аналіз, перевірка, моніторинг, спостереження інвентаризація, опитування, оцінювання. Розділ завершується висновками, які відповідають його змісту.

У третьому розділі дисертантом проводиться аналіз світового досвіду, що дозволив виділити спільні характеристики організації зовнішнього державного фінансового контролю, якими є існування вищої ланки контролю; здійснення контролю парламентом, вищим органом фінансового контролю та іншими спеціальними контролюючими органами; підзвітність вищого органу фінансового контролю, його взаємодія з іншими органами; спрямування роботи на розробку методологічної бази фінансового контролю та інші. Це свідчить про належний напрямок розвитку зовнішнього державного фінансового контролю в Україні.

Дисертант стверджує, що визнання Рахункової палати вищим органом фінансового контролю сприятиме підвищенню її авторитету та ролі координатора в системі фінансового контролю, що є доречним.

Пропозиції автора щодо розмежування публічного зовнішнього фінансового контролю та внутрішнього фінансового контролю й закріплення дефініцій даних понять; підвищення якості організаційного, кадрового та технічного забезпечення діяльності органів публічного зовнішнього фінансового контролю; використання кращих практик Європейського Союзу та INTOSAI та інші, заслуговують на увагу.

Проведене дослідження завершується висновками в яких надаються конкретні пропозиції та рекомендації. Висновки відповідають отриманим результатам, завданням та меті дослідження, мають вагому аргументацію,

належним чином обґрунтовані і характеризуються високим рівнем достовірності.

Викладення міркувань здобувачем здійснюється послідовно, всі підрозділи взаємопов'язані, містять усі необхідну інформацію для розкриття питання, яке досліджується у відповідному підрозділі, розкриває конкретне поставлене завдання, повторів у викладенні матеріалу не спостерігається.

Сформульовані у роботі висновки та ідеї автор підкріплено посиланням на положення нормативно-правових актів. Положення дисертаційної роботи апробовані на науково-практичних конференціях. Дисертаційна робота є важливим сучасним дослідженням правового регулювання державного зовнішнього фінансового контролю, поєднує аналіз теоретичних підходів та авторські рішення актуальних проблем, що свідчить про високий рівень обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій дисертаційного дослідження Єфіменко Владислава Олександровича.

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 Єфіменко В.О. дослідити ключові аспекти обраної ним проблематики, розв'язання яких має важливе теоретичне і практичне значення, і які на сучасному етапі залишаються малодослідженими.

Аналіз змісту дисертації дозволяє стверджувати, що її автор переконливо обґрунтував низку положень, які відрізняються науковою новизною. Загальна наукова новизна роботи полягає у комплексному дослідженні теоретичних проблем правового регулювання та практичних аспектів державного зовнішнього фінансового контролю. У дисертації обґрунтовано низку важливих положень для фінансового права та практики діяльності органів фінансового контролю. На основі проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, зокрема вперше сформульовано авторське визначення поняття «державний зовнішній фінансовий контроль»; виокремлено ключові принципи публічного зовнішнього фінансового контролю; запропоновано термін «компетенція Рахункової палати»; сформульовано пропозицію про внесення змін до статті 98 Конституції України.

Основні наукові результати дослідження достатньо повно висвітлені у чотирьох наукових статтях, які опубліковано у фахових періодичних виданнях. Важливі положення дослідження викладені також у матеріалах п'яти 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 дві наукові статті та дві тези конференції в дисертації не використовувалися.

Дисертаційне дослідження Єфіменко В.О. 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.

Отримані дисертантом результати проведеного дослідження можуть бути 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; 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; правозастосуванні – результати дослідження можуть сприяти вдосконаленню процедури проведення публічного зовнішнього фінансового контролю; 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.

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 В.О., необхідно вказати на окремі зауваження щодо положень роботи, які потребують уточнення. Крім того, деякі із зауважень потребують від дисертанта додаткової аргументації. А саме:

1. Автор обґрунтовує самостійність державного зовнішнього фінансового контролю як окремого правового явища та фактично формує його самостійну правову конструкцію. Разом із тим у дисертації недостатньо переконливо доведено, чи є державний зовнішній фінансовий контроль окремим видом фінансового контролю, чи він повинен розглядатися як одна із форм реалізації єдиної системи державного фінансового контролю. На думку рецензента, саме це питання має принципове значення для побудови цілісної доктрини фінансового контролю та потребує більш ґрунтовного теоретичного обґрунтування.

2. У роботі автор досить детально досліджує об'єкт і напрями здійснення державного зовнішнього фінансового контролю, однак недостатньо уваги приділено саме категорії предмета фінансового контролю як самостійній правовій категорії. У дисертації фактично ототожнюються предмет контролю із фінансовими ресурсами або фінансовою діяльністю держави, хоча у фінансово-правовій науці предмет контролю традиційно розглядається значно ширше та включає правомірність, ефективність, економність і результативність використання публічних коштів. Більш детальне дослідження цієї категорії дозволило б посилити наукову аргументацію роботи.

3. У дисертації запропоновано розширити повноваження Рахункової палати та посилити її вплив на забезпечення фінансової дисципліни. Разом із тим, недостатньо розкрито питання співвідношення контрольної діяльності органів зовнішнього фінансового контролю з діяльністю правоохоронних органів та органів державного фінансового контролю. Не зовсім зрозуміло, де проходить межа між контрольними повноваженнями Рахункової палати та функціями органів, уповноважених застосовувати заходи юридичної відповідальності. На нашу думку, більш детальне дослідження цього питання дозволило б уникнути можливих колізій у практиці застосування законодавства.

4. Автором запропоновано власну систему принципів державного зовнішнього фінансового контролю. Разом із тим, дисертація не містить достатнього обґрунтування критеріїв, за якими саме ці принципи були відібрані та систематизовані. Зокрема, залишається дискусійним питання щодо розмежування загальноправових, міжгалузевих і спеціальних принципів фінансового контролю, а також їх нормативного закріплення. Ми переконані, що така класифікація надала б дослідженню більшої теоретичної завершеності.

Відсутність порушень академічної доброчесності. У ході вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій, фактів порушень академічної доброчесності не виявлено. Дисертація Єфіменко В.О. на тему «Правові основи державного зовнішнього фінансового контролю», є оригінальною, самостійно виконаною науковою працею. На нашу думку, дисертант дотримався академічної доброчесності.

ВИСНОВОК

про відповідність дисертації встановленим вимогам

Дисертація Єфіменко Владислава Олександровича на тему «Правові основи державного зовнішнього фінансового контролю», подана на здобуття ступня доктора філософії, є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, містить нові науково-обґрунтовані результати, що відрізняються новизною у постановці і вирішення правового регулювання державного зовнішнього фінансового контролю 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 Владислав Олександрович 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