

**ВІДГУК офіційного опонента –
кандидата юридичних наук, професора Сторожук Ірини Петрівни
на дисертацію Єфіменка Владислава Олександровича
на тему «Правові основи державного зовнішнього фінансового контролю»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії
зі спеціальності 081 «Право»**

Ступінь актуальності обраної теми. Дисертаційне дослідження Владислава Олександровича Єфіменка присвячене комплексному теоретико-прикладному аналізу правових основ державного зовнішнього фінансового контролю, як ключового інструмента управління публічними ресурсами та основою побудови правової держави.

Актуальність цієї теми зумовлена тим, що державний зовнішній фінансовий контроль належить до ключових правових інструментів забезпечення законності, ефективності, прозорості та підзвітності у сфері використання публічних фінансів. В умовах ускладнення бюджетних процесів, зростання обсягів державних видатків, розширення міжнародної фінансової допомоги, а також посилення суспільного запиту на доброчесне й результативне управління публічними коштами питання належного правового забезпечення зовнішнього фінансового контролю набуває особливої ваги.

Підвищену наукову і практичну значущість теми обумовлює також те, що державний зовнішній фінансовий контроль виконує не лише фіскальну чи ревізійну функцію, а й виступає важливим елементом конституційного механізму стримувань і противаг, парламентського контролю, фінансової безпеки держави та гарантування принципу відповідальності публічної влади перед суспільством. Саме від якості правового регулювання у цій сфері залежить реальна здатність держави забезпечувати цільове, законне та ефективне використання бюджетних ресурсів.

Тема є особливо актуальною в сучасних умовах трансформації системи публічного управління, реформування фінансового законодавства, цифровізації контрольних процедур, адаптації національного законодавства до європейських стандартів, а також необхідності посилення інституційної

спроможності органів зовнішнього фінансового контролю. Важливим чинником актуальності є й потреба вдосконалення правового статусу суб'єктів такого контролю, уточнення їх повноважень, процедур взаємодії, форм реагування на виявлені порушення та механізмів реалізації контрольних рішень.

Крім того, актуальність дисертаційного дослідження зумовлена наявністю низки теоретичних і прикладних проблем, які залишаються недостатньо розробленими в юридичній науці. Йдеться, зокрема, про відсутність єдиного наукового підходу до визначення правової природи державного зовнішнього фінансового контролю, його місця в системі фінансового та адміністративного права, співвідношення із внутрішнім фінансовим контролем, аудитом, парламентським контролем та іншими формами наглядово-контрольної діяльності. У зв'язку з цим обрана тема має не лише прикладне, а й значне методологічне значення.

Отже, тема дисертаційного дослідження «Правові основи державного зовнішнього фінансового контролю» є своєчасною, суспільно значущою, науково обґрунтованою та такою, що відповідає сучасним потребам розвитку правової системи, фінансової державності та механізмів забезпечення законності у сфері публічних фінансів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертація виконана відповідно до Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 № 12-21; Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106; Національної стратегії доходів до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 № 1218-р; Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання моніторингу виконання матриці реформ» від 04.06.2024 р. № 634.

Тема дисертації затверджена Вченою радою Державного податкового університету (протокол від 24.11.2022 № 6) та уточнена Вченою радою Державного податкового університету (протокол від 30.10.2024 № 6).

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та практичні рекомендації зумовлені логікою цілісного структурування дослідження, ґрунтовним методологічним підґрунтям та широкою джерельною базою, що включає наукові праці, нормативно-правові акти, а також практичні матеріали.

Дане дисертаційне дослідження є комплексним науковим дослідженням на основі правової доктрини, критичного аналізу чинного законодавства, врахування міжнародних стандартів проведення публічного зовнішнього фінансового контролю, у якому обґрунтовано теоретичні, нормативні та правові засади проведення публічного зовнішнього фінансового контролю та обґрунтування пропозицій щодо напрямів вдосконалення організаційно-правових умов здійснення державного зовнішнього фінансового контролю в Україні.

Наведені у дисертації висновки та практичні рекомендації 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 правових основ державного зовнішнього фінансового контролю.

Насамперед позитивно слід оцінити те, що автором запропоновано власне визначення поняття «державний зовнішній фінансовий контроль», у якому акцентовано його публічний характер, незалежність органу, створеного законодавчим органом, а також функціональну спрямованість на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності мобілізації, розподілу та використання державних фінансових ресурсів. Такий підхід демонструє прагнення дисертанта вийти за межі суто описового аналізу й сформулювати авторське бачення сутності досліджуваного явища.

Заслуговує на схвалення обґрунтування автором системи принципів

процедури публічного зовнішнього фінансового контролю, до яких віднесено законність, об'єктивність, незалежність, гласність і публічність, а також відповідальність. Важливо, що ці принципи подані не у відриві від практики, а як юридичні орієнтири, що мають визначати зміст і межі контрольної діяльності.

Науково вагомими є також положення, присвячені уточненню компетенції Рахункової палати, а також характеристиці її функцій як ключових напрямів діяльності органу, спрямованих на забезпечення ефективного зовнішнього фінансового контролю, експертної, аналітичної та консультативної підтримки публічного управління у сфері використання бюджетних ресурсів.

Автором уточнено основні ознаки державного зовнішнього фінансового контролю, його предмет і зміст, запропоновано авторське визначення цього поняття та обґрунтовано доцільність його законодавчого закріплення. Розвинуто положення щодо системи принципів зовнішнього фінансового контролю, зокрема законності, об'єктивності, незалежності, гласності, публічності та відповідальності, а також запропоновано їх належне нормативне закріплення.

У дисертації визначено зміст компетенції Рахункової палати України, систематизовано форми та методи здійснення нею зовнішнього фінансового контролю, зокрема фінансовий аудит, аудит ефективності та аудит відповідності, а також аналіз, перевірку, моніторинг, спостереження, інвентаризацію, опитування й оцінювання. На підставі аналізу зарубіжного досвіду сформульовано пропозиції щодо розширення повноважень органів зовнішнього фінансового контролю, розвитку внутрішнього контролю, автоматизації аудиторських процедур, підвищення прозорості та ефективності використання державних фінансових ресурсів. Практичне значення результатів полягає у можливості використання сформульованих пропозицій для вдосконалення законодавства України, організації діяльності Рахункової палати та подальшого розвитку системи публічного фінансового контролю з

урахуванням міжнародних стандартів і кращих зарубіжних практик.

Позитивно характеризує дисертацію і те, що автор не обмежується аналізом чинного правового регулювання, а формулює низку практичних рекомендацій, спрямованих на його вдосконалення. Зокрема, науковий і практичний інтерес становлять пропозиції щодо надання Рахунковій палаті статусу вищого незалежного органу публічного зовнішнього фінансового контролю, розмежування зовнішнього і внутрішнього фінансового контролю, нормативного уточнення повноважень різних контрольних органів, зміцнення взаємодії Рахункової палати із судами, правоохоронними органами та органами адміністративної юрисдикції, а також удосконалення механізму реагування органів публічної влади на висновки та рекомендації Рахункової палати. Окремо слід відзначити ініціативу автора щодо внесення змін до статті 98 Конституції України, що свідчить про масштабність підходу до осмислення досліджуваної проблематики та орієнтацію на її системне нормативне вирішення.

У цілому сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та практичні рекомендації свідчать про належний рівень опрацювання теми, прагнення автора до системного осмислення правових основ державного зовнішнього фінансового контролю та наявність самостійного авторського внеску у дослідження зазначеної проблеми. Вони мають як теоретичне значення для подальшого розвитку науки фінансового й адміністративного права, так і прикладну цінність для вдосконалення законодавства та діяльності органів публічного фінансового контролю.

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.

Дисертація складається з трьох розділів, кожен з яких змістовно й

методологічно узгоджується з поставленими завданнями дослідження. Архітектоніка роботи відображає ретельно продуманий план, відзначається структурною завершеністю, концептуальною єдністю та дотриманням наукової логіки. Кожен із розділів має внутрішню завершеність і логічно пов'язаний зі змістом загальних висновків.

Запропонований у роботі список використаних джерел (327 джерел) 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.

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 державного зовнішнього фінансового контролю» досліджено передумови становлення та розвитку фінансового контролю держави, сформульовано теоретичні підходи до визначення поняття і змісту державного зовнішнього фінансового контролю, а також розкрито його основні принципи. Така структура першого розділу забезпечує формування теоретико-методологічного підґрунтя для подальшого дослідження інституційних та процедурних аспектів здійснення зовнішнього фінансового контролю.

Другий розділ «Правові засади діяльності Рахункової палати України як суб'єкта державного зовнішнього фінансового контролю» присвячено дослідженню інституційного виміру зовнішнього фінансового контролю. У ньому визначено місце Рахункової палати України в системі публічного фінансового контролю, проаналізовано її основні повноваження під час проведення державного зовнішнього фінансового контролю, а також розглянуто форми та методи його здійснення. Зміст розділу дозволяє перейти від загальнотеоретичної характеристики досліджуваного явища до аналізу

конкретного суб'єкта, наділеного відповідними контрольними повноваженнями.

У третьому розділі «Шляхи вдосконалення процедури державного зовнішнього фінансового контролю» досліджено зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання здійснення публічного зовнішнього фінансового контролю та визначено напрями вдосконалення організаційно-правових умов здійснення державного зовнішнього фінансового контролю в Україні. Таким чином, завершальний розділ має прикладну спрямованість і сфокусований на формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного механізму правового регулювання та практики здійснення зовнішнього фінансового контролю.

Загалом структура дисертаційної роботи є логічною та послідовною: у першому розділі сформовано теоретико-правові засади дослідження, у другому розкрито інституційно-правові аспекти діяльності Рахункової палати України, а у третьому здійснено порівняльно-правовий аналіз і запропоновано напрями вдосконалення національного законодавства та організаційно-правових умов здійснення державного зовнішнього фінансового контролю. Така побудова забезпечує цілісність дослідження та відповідає поставленій меті й визначеним у роботі завданням.

Наукова новизна дисертації полягає у комплексному обґрунтуванні концептуальних засад державного зовнішнього фінансового контролю як цілісного правового інституту, що функціонує на перетині публічних фінансів та адміністративного права, а також запропонованих пропозиціях щодо вдосконалення нормативно-правової бази.

Серед нових положень автора заслуговують уваги:

визначення поняття «державний зовнішній фінансовий контроль» як цілеспрямованої публічної діяльності незалежного органу фінансового контролю, створеного законодавчим органом, що спрямована на гарантування законності, дотримання фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу і використання фінансових ресурсів держави через

проведення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу й інших заходів контролю;

розробки обґрунтованої позиції, що на процедуру публічного зовнішнього фінансового контролю як на юридичне явище поширюються ключові принципи: законності, об'єктивності, незалежності, гласності та публічності, відповідальності;

формулювання терміну «компетенція Рахункової палати» як кола повноважень, що закріплені у нормативно-правових актах, які визначають права та обов'язки членів Рахункової палати стосовно здійснення фінансового контролю над підконтрольними об'єктами, охоплюють організацію, проведення та моніторинг фінансово-бюджетної діяльності, а також забезпечують реалізацію відповідальності за невиконання або неналежне виконання покладених на Рахункову палату завдань;

аргументація позиції, що функції Рахункової палати характеризують її як державний орган та встановлюються на підставі норм спеціалізованого Закону України «Про Рахункову палату» і виконують роль напрямків роботи органу для досягнення мети і завдань Рахункової палати. Функції Рахункової палати є ключовими напрямками її діяльності, які відображають сутність, мету та призначення вказаного органу, спрямовані на забезпечення ефективного зовнішнього фінансового контролю за використанням публічних ресурсів, надання експертних висновків, інформаційної підтримки та консультаційної допомоги;

сформульовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Конституції України, Закону України «Про Рахункову палату» та інших законодавчих актів;

виокремлення основних напрямів вдосконалення організаційно-правових умов здійснення державного зовнішнього фінансового контролю в Україні.

Практична цінність дисертації полягає у тому, що сформульовані в ній теоретичні положення, висновки та пропозиції мають прикладне значення для

різних сфер правового регулювання та діяльності органів публічної влади.

Отримані результати можуть бути використані у науково-дослідній сфері для подальшого розвитку теоретико-правових засад публічного зовнішнього фінансового контролю.

У правотворчій діяльності положення дисертації здатні слугувати підґрунтям для вдосконалення норм фінансового права, зокрема під час підготовки змін до Конституції України, Бюджетного кодексу та Закону України «Про Рахункову палату».

У правозастосовній практиці результати дослідження можуть сприяти підвищенню ефективності процедур зовнішнього фінансового контролю та зміцненню інституційної спроможності органів державного аудиту.

Матеріали дисертації також можуть бути інтегровані в освітній процес під час викладання фінансово-правових дисциплін і використовуватися для підготовки навчальної та методичної літератури.

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

1. У дисертації значна увага приділена формуванню авторського визначення поняття державного зовнішнього фінансового контролю та його співвідношенню з іншими видами фінансового контролю. Разом із тим у роботі недостатньо чітко розмежовано такі взаємопов'язані категорії, як «державний фінансовий контроль», «публічний фінансовий контроль», «державний зовнішній фінансовий контроль» та «публічний зовнішній фінансовий контроль». Використання цих термінів у тексті інколи має синонімічний характер, хоча у сучасній фінансово-правовій доктрині вони мають різний зміст, сферу застосування та суб'єктний склад. Більш чітке концептуальне розмежування зазначених понять посилює теоретичну цілісність дослідження.

2. Автор досить ґрунтовно аналізує форми і методи здійснення

зовнішнього фінансового контролю Рахунковою палатою та відносить фінансовий аудит, аудит ефективності, експертизу й аналіз до заходів фінансового контролю. Однак у роботі недостатньо уваги приділено теоретичному співвідношенню категорій «державний фінансовий контроль» та «державний аудит», що останніми роками активно досліджуються як у науковій літературі, так і в практиці діяльності Рахункової палати. Було б доцільним більш аргументовано визначити, чи є аудит самостійною формою державного фінансового контролю, його методом чи окремим видом контрольної діяльності.

3. У дисертації неодноразово наголошується на необхідності підвищення ефективності державного зовнішнього фінансового контролю та вдосконалення діяльності Рахункової палати. Разом із тим автор майже не визначає юридичних та практичних критеріїв, за якими така ефективність повинна оцінюватися. На нашу думку, доцільно було б запропонувати систему правових показників ефективності діяльності органів зовнішнього фінансового контролю, що дозволило б об'єктивніше оцінювати результативність запропонованих законодавчих змін.

4. Автор справедливо звертає увагу на необхідність удосконалення механізму реагування органів державної влади на висновки та рекомендації Рахункової палати. Водночас у дисертації недостатньо розкрито питання юридичної природи самих рекомендацій Рахункової палати та механізмів забезпечення їх виконання. Залишається відкритим питання, якими саме правовими засобами може бути забезпечена обов'язковість реагування суб'єктів владних повноважень на результати контрольних заходів без порушення принципу самостійності відповідних органів державної влади.

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

Дотримання академічної доброчесності. Аналіз змісту дисертації свідчить про дотримання автором вимог академічної доброчесності. У роботі

не виявлено ознак академічного плагіату, фабрикацій чи інших порушень, що могли б поставити під сумнів самостійний характер виконаного дисертаційного дослідження. Дисертант коректно посилається на джерела використаних ідей, розробок, положень, дотримується вимог законодавства про авторське право та суміжні права, надає вичерпну інформацію про методику та результати дослідження. Виклад матеріалу свідчить про добросовісне використання наукової та нормативної інформації з належним її цитуванням. Таким чином, у роботі відсутні ознаки недотримання принципів академічної доброчесності, що підтверджує самостійність та оригінальність проведеного дослідження.

Висновок. Дисертаційна робота Єфіменка Владислава Олександровича «Правові основи державного зовнішнього фінансового контролю» 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