

До спеціалізованої вченої ради
Д 41.086.01 у Національному університеті
«Одеська юридична академія» за адресою:
м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

ВІДГУК

**офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента
Златіної Ніни Едуардівни, на дисертацію Койчевої Ольги
Семенівни на тему «Рахункова палата як суб'єкт фінансового
контролю», яку представлено до захисту на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне
право**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Одним із важливих напрямів діяльності держави і місцевого самоврядування є фінансова діяльність. Здійснюючи регулювання такою діяльністю, органи влади встановлюють певні вимоги до відповідних дій з метою їх оцінки, а контроль визначатиме, яким чином здійснюються такі вимоги, забезпечуючи зворотній зв'язок між запланованими й досягнутими результатами. Так, фінансовий контроль спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в процесі формування, розподілу і використанню фондів коштів. Здійснення фінансового контролю покладено на суб'єктів, якими переважно є органи державної влади й місцевого самоврядування. Одним із таких суб'єктів виступає Рахункова палата України, яка відповідно до статті 98 Конституції України здійснює контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням.

Прийняття нового Закону України «Про Рахункову палату» стало значним кроком у реформуванні державного органу, це стосується і дієвості

її контрольних заходів. Але, варто зауважити, що під час розгляду законопроекту він зазнавав значних змін, тому редакція закону вже містила ряд якісних доопрацювань, які сприяли реформуванню Рахункової палати. Водночас, поряд із позитивними аспектами закон містить і ряд питань, які залишаються не врегульованими.

Торкаючись питання контрольних повноважень Рахункової палати необхідно зазначити, що у Висновку про стан виконання закону про Державний бюджет України на 2016 рік у першому кварталі, затвердженому рішенням Рахункової палати від 16.06.2016 №12-8 представлено досить широке коло виявлених відхилень і порушень органами влади при виконанні закону про Державний бюджет України на 2016 рік у першому кварталі. Даний Висновок також містить рекомендації Рахункової палати органам влади (Кабінету Міністрів України та Міністерству фінансів України) щодо усунення виявлених відхилень та порушень.

З огляду на викладене актуальність обраної тематики для дослідження і своєчасність його проведення є незаперечними.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Системи адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи», що є складовою частиною теми «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671).

Мета і завдання дослідження сформульовані здобувачкою коректно, науково виважено. Об'єкт і предмет дослідження визначено чітко і повною мірою узгоджуються із темою роботи.

Як свідчить текст рукопису, запорукою успішно проведеного дослідження О.С. Койчевої необхідно вважати добре обрану методологію. Можна констатувати, що дисертанткою використано увесь можливий

потенціал методологічних принципів дослідження (як філософських, так і загальнонаукових, спеціально-юридичних методів пізнання). Зокрема, діалектичний метод став основним способом пізнання правової дійсності, за його допомогою дисертанткою було розглянуто наукові погляди на зміст фінансового контролю, особливості здійснення та перспективи удосконалення. Завдяки філософському методу використано структурно-функціональний аналіз, науково-пізнавальні можливості та якості системи, такі як інтегративність, компонентність, співвідношення цілого і частини, структури і функцій, які сприяли дослідженню місця Рахункової палати в системі органів фінансового контролю, її компетенції та функцій. Системний метод став основою методологічної конструкції дослідження. Методи формальної логіки (індукція, дедукція, аналіз, синтез, порівняння, аналогія) використано під час аналізу доктринальних поглядів розвитку фінансового контролю та Рахункової палати, її функцій та повноважень. Історико - правовий метод застосовано при аналізі стану досліджень та еволюції фінансового контролю та Рахункової палати. Порівняльно-правовий метод став своєрідним продовженням у правовій площі діалектичного методу та був використаний при аналізі вітчизняного та зарубіжного законодавства, яке регулює статус органів, аналогічних за функціями Рахунковій палаті, та особливості їх функціонування. Зазначений метод дозволив здійснити узагальнення поглядів вчених на теоретичні та практичні проблеми здійснення фінансового контролю. Формально-догматичний метод дав змогу для здійснення змістовного аналізу норм законодавства з регулювання діяльності Рахункової палати, принципів та методів її здійснення, особливостей функціонування. Метод тлумачення використано під час дослідження нормативно-правових актів із зазначеної проблематики. Метод моделювання законодавчих актів застосовано при наданні пропозицій з удосконалення чинного законодавства. У висновках використано метод узагальнення та прогнозування.

Наукова новизна основних положень та висновків сформульованих у дисертації. Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що вона є одним із перших в українській юридичній науці комплексним і узагальненим дослідженням наявних теоретичних проблем пізнання контрольних повноважень Рахункової палати (у контексті прийнятого Закону України «Про Рахункову палату» (2015р.)), в якому сформульовано низку теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо удосконалення законодавства та підвищення ефективності реалізації зазначених повноважень. Так, доведено необхідність закріплення за Рахунковою палатою статусу вищого органу фінансового контролю з наданням координаційних повноважень у системі фінансового контролю(с.53-55, с.58). Ми згодні із необхідністю прийняття нормативного акту, який би визначав усі моменти діяльності системи органів державної влади в сфері державного фінансового контролю в якому Рахункова палата виступала б провідним органом державного фінансового контролю.

Позитивно, що на основі ґрунтовного аналізу теоретико - правових визначень провідних вчених фінансистів дисертантка формулює власне визначення поняття «фінансовий контроль Рахункової палати» як діяльності, що здійснюється під час виконання завдань, покладених Конституцією і законами України, та спрямована на дотримання законності з метою забезпечення встановлених законодавством надходжень до державного бюджету та їх ефективного використання (с.30).

Заслуговує позитивної оцінки детальний аналіз форм фінансового контролю, зокрема фінансовий аудит та аудит ефективності, що є формами здійснення фінансового контролю Рахунковою палатою (с.116-118; с.120-121).

У рецензованій роботі заслуговує на увагу позиція автора в частині доповнення переліку принципів діяльності Рахункової палати принципом системності, сутність якого полягає у здійсненні фінансового контролю усіма органами системи державного фінансового контролю шляхом охоплення усіх груп підконтрольних об'єктів за певний проміжок часу з уникненням

дублювання контрольних заходів(с.150-151). Крім того, цікавим є авторське бачення принципу компетентності (с.149) та принципу відповідальності за фінансові правопорушення (с.150).

Уваги також заслуговують положення, що набули подальшого розвитку у дисертаційному дослідженні. До них відноситься обґрунтування закріплення за Рахунковою палатою права на безпосереднє звернення до суду та представництво у ньому інтересів держави (с.184); пропозиції щодо необхідності удосконалення механізму реагування органами законодавчої та виконавчої влади на висновки та рекомендації, надані Рахунковою палатою (с.182).

Крім того, необхідно відмітити проведений дисертанткою аналіз зарубіжного законодавства, який охопив: Закон «Про Федеральну контрольну палату Німеччини» (с.178, 182), Закон Республіки Молдова «Про Рахункову палату» (с.178, 186), «Закон про Рахункову палату» Республіки Болгарія (с.185), Закон «Про Палату Контролю Грузії» (с.185), а також країн – Польщі, Чехії, Італії, Іспанії, Португалії, Франції, Швейцарії.

Можна відмітити й інші позитивні риси дисертації О.С. Койчевої, але і зазначених достатньо для того, щоб вважати, що перед нами самостійне дисертаційне дослідження, яке відзначається актуальністю та новизною.

Оцінка структури та змісту дисертації. Композиційній побудові дисертації властива системність, цілісність авторських міркувань, послідовність викладення матеріалу, а також чіткість запропонованих формулювань. О.С. Койчева розпочинає своє дослідження з теоретико - правових основ дослідження Рахункової палати як суб'єкта фінансового контролю, де аналізує історіографію наукових досліджень, визначає етапи розвитку фінансового контролю та становлення Рахункової палати як суб'єкта його здійснення, місце Рахункової палати в системі органів фінансового контролю та надає характеристику правових засад діяльності Рахункової палати та проблеми їх реалізації. Після цього дисертантка логічно переходить до організаційно-правових засад діяльності Рахункової палати як

суб'єкта фінансового контролю і досліджує повноваження та функції Рахункової палати, аналізує форми та методи здійснення Рахунковою палатою фінансового контролю та визначає принципи її діяльності. Далі О.С. Койчева розглядає міжнародний аспект діяльності Рахункової палати і досліджує сутність та перспективи впровадження транспарентності в діяльність Рахункової палати та всієї системи органів державного фінансового контролю, висвітлює проблемні аспекти та пропонує шляхи удосконалення діяльності Рахункової палати із можливістю застосування зарубіжного досвіду.

Структура дисертації є логічною, відповідає меті і завданням дисертаційного дослідження, що забезпечує його цілісність. Аналіз змісту дисертації дозволяє зробити висновок про те, що дисертанткою досягнуто мету та вирішено поставлені завдання на належному науковому рівні.

Робота завершується сформульованими висновками та пропозиціями.

Про глибокий рівень дисертаційного дослідження свідчить і те, що, здобувачкою при написанні дисертації використано 324 літературних і нормативних джерел, в тому числі іноземними мовами.

Ступінь обґрунтованості і достовірності наукових результатів.

Дисертаційна робота ґрунтується на результатах аналізу значної кількості наукових досліджень з теорії держави і права, конституційного, адміністративного, фінансового та інших галузей права, економічних наук, а також законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

Усі висновки, рекомендації та авторські теоретичні визначення окремих понять обґрунтовані власними дослідженнями автора та одержано дисертанткою самостійно і висвітлено в опублікованих працях.

Так, основні результати дисертаційного дослідження достатньою мірою оприлюднені і знайшли відображення у 13 наукових працях, у тому числі: 7 статтях у наукових фахових виданнях, 1 – у зарубіжних виданнях, 5 – у тезах та доповідях на наукових конференціях.

Автореферат дисертації повністю відтворює її зміст.

На нашу думку, Ольга Семенівна Койчева достатньо повно розкрила тему дисертації. Дисертація написана державною мовою, стиль написання характеризується лаконічністю й обґрунтованістю при викладенні думок, логічною побудовою.

Практичне значення одержаних результатів. Одержані в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані: у правотворчій діяльності – для удосконалення чинного законодавства, шляхом внесення змін до Конституції України, Закону України «Про Рахункову палату» та розробки і прийняття Закону України «Про систему державного фінансового контролю»; у науково-дослідній сфері – при подальшій розробці організаційно-правового статусу Рахункової палати та визначенні місця, яке вона посідає в системі державного фінансового контролю, а також при дослідженні проблем та перспективних напрямків побудови єдиної системи державного фінансового контролю з визначенням функцій та повноважень органів, з яких її складено; у правозастосовній діяльності – при проведенні науково-методичних семінарів з працівниками Рахункової палати та контролюючих органів, для удосконалення практичних навичок у їх роботі; у навчальному процесі – для підготовки підручників та навчальних посібників із дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право», «Фінансовий контроль» та при викладанні зазначених дисциплін у вищих навчальних закладах.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційного дослідження. Дисертаційне дослідження О.С. Койчевої має багато позитивних аспектів, але у той же час, поряд з безумовно цінними здобутками, що властиво кожній творчій роботі, містить окремі дискусійні положення та положення, що потребують додаткової аргументації.

1. Однією із проблем науки фінансового права є термінологічна некоректність, що не оминуло і рецензовану дисертацію. Тому автору потрібно було б звернути увагу на проблему термінологічної фінансово-правової та й взагалі правової уніфікації. Наприклад, автор зазначає про неоднозначність перекладу INTOSAI та органів, які до неї входять, що

спричиняє неоднозначність їх природи. Але хотілося б почути якої саме точки зору притримується дисертантка і, власне, чому?

2. На с. 45 дисертації зазначено, що одним із критеріїв оцінки ефективності роботи Рахункової палати виступає обсяг щорічної економії коштів, у співвідношенні суми коштів у виявлених правопорушеннях та коштів отриманих Рахунковою палатою у вигляді фінансування з державного бюджету. Зазначено, що таке співвідношення не може виступати критерієм ефективності роботи з ряду причин (наводиться перелік). Але робота значно б виграла, якби автор запропонував інші критерії оцінки діяльності Рахункової палати.

3. На с. 91 дисертації авторка пропонує ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату» доповнити повноваженнями, які зобов'язуватимуть підконтрольні об'єкти виконувати рекомендації ВОФК, в протилежному – притягнення винних у правопорушеннях, виявлених під час реалізації повноважень Рахункової палати до відповідальності. На нашу думку, доцільно було б розкрити механізм притягнення до відповідальності та хто саме буде до неї притягати.

4. Аналізуючи зарубіжний досвід правової регламентації статусу органів, аналогічних Рахунковій палаті та особливостей їх функціонування, дисертантка вірно зазначає, що актуальність дослідження фінансового контролю та органів його здійснення визначаються глобалізаційними процесами та глибокою економічною кризою, співпрацею зі світовими фінансовими, торговими та економічними організаціями. Така пропозиція є слушною і робота значно б виграла, якби дисертантка чітко визначила який саме міжнародний досвід доцільно впровадити в Україні.

Перераховані зауваження спонукають до наукової дискусії та подальших досліджень і не можуть вважатися такими, що знижують загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, проведеного О.С. Койчевою.

Загальний висновок.

Вивчення змісту дисертації та автореферату, ознайомлення з опублікованими працями дають можливість стверджувати, що рецензована дисертаційна робота підготовлена Ольгою Семенівною Койчевою є завершеною науковою працею, яка дала змогу отримати нові науково-обґрунтовані висновки, пропозиції та рекомендації.

Вважаємо, що кандидатська дисертація О.С. Койчевої «Рахункова палата як суб'єкт фінансового контролю» повністю відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. №567, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Доцент кафедри права
факультету економіки і права
Київського національного
лінгвістичного університету
кандидат юридичних наук

