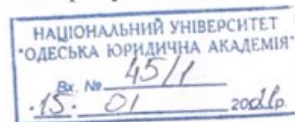


ВІДГУК

*офіційного опонента на дисертаційне дослідження Олексій Уляни
Олександрівни на тему «Фінансово-правовий аспект парламентського
контролю за публічними фінансами», подане на здобуття наукового
ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право»
за спеціальністю 081 «Право»*

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Будь-яка соціально розвинута держава ставить перед собою одне з комплексних завдань, направлених на забезпечення громадянам гідного рівня життя, соціальної стабільності та безпеки. Запорука успішного функціонування правової держави в умовах активізації процесів децентралізації державної влади це необхідність формування ефективного парламентського контролю за публічними фінансами. Практика контролю за публічними фінансами, а також вивчення зарубіжного досвіду щодо цього питання засвідчують необхідність постійних пошуків нових форм і методів контролю. Удосконалення системи фінансового контролю за публічними фінансами в Україні є запорукою ефективного їх функціонування, зокрема досягнення таких результатів як дотримання економічної безпеки держави, збалансування державного і місцевих бюджетів, досягнення фінансової самодостатності регіонів, збільшення захищеності фінансово-економічних інтересів громадян і суспільства. Проблеми парламентського контролю, які існують на всіх етапах мобілізації, розподілу та використання публічних коштів призводять до нецільового та неефективного використання таких коштів. Адже парламентському контролю за виконанням Державного бюджету України властиво загальний характер.

Основним завданням будь-якої держави є захист прав і свобод людини та громадянина. Тому з метою забезпечення всіх суспільних сфер необхідно ефективно здійснювати фінансову діяльність держави та органів місцевого самоврядування. Питання фінансово-правового аспекту парламентського контролю за публічними фінансами є актуальним та потребує належного дослідження та вдосконалення. Окремі проблеми правового регулювання



парламентського контролю за публічними фінансами вивчали вітчизняні та зарубіжні науковці. Однак, не применшуючи значення їх творчого доробку, відмітимо, що у сучасних умовах контроль за публічними фінансами є актуальною і складною проблемою ще й тому, що рівень економічного і соціального забезпечення фінансової стабільності держави та окремих територій залежить від рівня як наповнення, так і виконання бюджетів, що, у свою чергу, потребує суттєвого вдосконалення контролю та посилення його з боку органів державної влади.

Актуальність теми дослідження Олексій Уляни Олександрівни на тему «Фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами» і своєчасність його проведення об'єктивно обумовлені потребами правових реалій та розвитком юридичної думки в Україні. Важливість та актуальність указаної проблеми, а також теоретична і практична цінність її вирішення зумовили вибір здобувачкою теми дисертації.

Все це вказує на те, що питання, яким присвячено дане дослідження У.О. Олексій є актуальними.

Основою проведеного дисертанткою дослідження стали праці науковців, присвячених проблематиці парламентського контролю, а також поняття публічних фінансів зокрема: Л.К. Воронової, Д.А. Бекерської, О.П. Гетманець, О.Ю. Грачової, Е.С. Дмитренко, Л.М. Касьяненко, М.П. Кучерявенка, Т.А. Латковської, О.А. Музики-Стефанчук, О.П. Орлюк, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, О.С. Койчевої, А.В. Марущак, В.В. Хогуляка та ін.

Суттєво збагатив дисертаційну роботу також той аспект, що теоретичним підґрунтям стали наукові розробки не тільки вчених з фінансового права, але й здобутки відомих фахівців із загальної теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права, тощо, зокрема, це праці таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, Ю.Г. Барабаш, Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Ківалов, М.П. Орзіх, О.Ф. Скакун, Ю.М. Тодика та ін. Саме послідовність загальнотеоретичних положень і вузька спеціалізованість

фінансово-правових аспектів дозволили забезпечити комплексність та системну обґрунтованість пропозицій та висновків дисертанта.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, які сформульовані в дисертації. Змістовно дисертаційне дослідження Олексій Уляни Олександрівни характеризується високим теоретичним та методологічним рівнем вирішення завдань, які ставила перед собою науковець. За послідовністю у визначенні понять, а також системної класифікації дисертантка змогла на належному рівні дослідити проблематику, яка пов'язана з парламентським контролем за публічними фінансами. Окрім того, необхідно відмітити, що дослідження відзначається необхідним науковим рівнем, у ньому сформульовані нові теоретичні та практичні ідеї, а також аргументовані пропозиції щодо вдосконалення парламентського контролю за публічними фінансами.

Заслугує на підтримку висновок авторки щодо необхідності єдиного закріплення на законодавчому рівні принципів парламентського контролю за публічними фінансами (стор. 61). Автором роботи доведено, що постійний розвиток науки та внесення постійних коректив у діяльність контролюючих органів може призвести до відкриття нових принципів контролю за публічними фінансами.

Варто підтримати висновок Олексій Уляни Олександрівни, що публічні фінанси – система економічних, суспільних відносин, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, а також пов'язаних зі здійсненням контролю за ефективним і цільовим використанням цих фондів коштів (стор. 41).

Дисертантка чітко визначила мету, завдання, предмет та об'єкт свого дослідження. Сформульовані мета і завдання вказують на глибину наукового пошуку, його комплексний характер підхід здобувача до вирішення проблем

комплексного загальнотеоретичного дослідження фінансово-правового аспекту парламентського контролю за публічними фінансами в Україні. Зміст дисертації відображає логіку мети та предмета дослідження. Структурна побудова дисертації є логічно обґрунтованою, послідовною і повною мірою відповідає поставленій меті дослідження,

Проведений аналіз дисертаційної роботи Олексій Уляни Олександрівни на тему «Фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами» дозволив переконатися у тому, що здобувачка проаналізувала значну кількість нормативно-правових актів, досягнення вітчизняної та зарубіжної юридичної науки з обраної теми. Варто позитивно оцінити використання автором наукових доробок представників різних галузевих наук, інформаційні матеріали Рахункової палати України, звіти про виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, звіти комітету з питань бюджету, а також звіти тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. Автором роботи запропоновано внесення змін до законодавчих актів.

Здобувачка звертає увагу на відсутність єдиної системи державного та муніципального контролю за рухом публічних коштів, що сприяє зниженню ефективності контрольних функцій (стор. 116-118).

У цілому положення, висновки, рекомендації і пропозиції, що сформульовані у дослідженні є обґрунтованими та виваженими. Загалом дисертація характеризується ознакою єдності змісту. Позиції, які формулює та відстоює авторка роботи, ґрунтуються на останніх досягненнях правової науки. Варто зауважити, що наукові положення дисертаційної роботи об'єктивно відображають реальний стан дослідження фінансово-правового аспекту парламентського контролю за публічними фінансами в Україні.

У роботі дисертантка використала як загальнонаукові методи пізнання, так і спеціальні.

На нашу думку, поставлена автором мета дослідження досягнута, а завдання виконані.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій сформульованих у дисертації. Новизна дослідження конкретизується у найважливіших положеннях, висновках і пропозиціях. Використання дисертанткою значної наукової, нормативної й емпіричної бази сприяло глибокому, різнобічному висвітленню досліджуваної проблематики, формулюванню висновків і пропозицій, що мають ознаки наукової новизни. Представлена на захист дисертація є однією з перших у вітчизняній науці за характером розглянутих питань і є новим за змістом комплексним теоретико-практичним дослідженням фінансово-правового аспекту парламентського контролю за публічними фінансами. Одержані дисертанткою результати дослідження характеризуються високим рівнем наукової новизни та на нашу думку є достовірними.

Позитивним моментом є те, що авторка надає власне визначення парламентського контролю за публічними фінансами під яким розуміє діяльність, що здійснюється органами, наділеними відповідними повноваженнями під час виконання завдань, покладених Конституцією і законами України, що спрямована на перевірку законності в процесі мобілізації, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів (стор. 173). Цілком слушним видається акцент, зроблений дисертанткою на визначенні місця парламентського контролю у системі державного та фінансового контролю, де розглядає парламентський контроль як різновид державного та фінансового контролю і в межах дослідження зупиняється на розгляді парламентського контролю за публічними фінансами як різновиду фінансового контролю (стор. 30-35, 65-78).

Заслуговує на увагу й те, що авторка надає широке обґрунтування необхідності прийняття Закону України «Про парламентський контроль за публічними фінансами», в якому пропонує закріпити норми, що врегульовуватимуть основні поняття парламентського контролю за публічними фінансами, форми та принципи діяльності, перелік кола суб'єктів, що здійснюють парламентський контроль та перелік повноважень

щодо об'єктів парламентського контролю (стор. 50-51, 63, 132). Заслуговує на підтримку пропозиція здобувачки щодо необхідно юридично закріпити на державному рівні процедури здійснення парламентського контролю (стор. 50).

Цікавими та такими, що заслуговують на увагу є дослідження основних форм та принципів здійснення парламентського контролю за публічними фінансами, пропозиція запровадження такої форми парламентського контролю як «інтерпеляція», що дало б змогу налагодити діалог між суб'єктами парламентського контролю, а також за допомогою дебатів в парламенті формулювати колективні звернення депутатів до органів виконавчої влади з питань, що пов'язані з публічними фінансами та виконанням бюджетів (стор. 48).

Окрім того, у роботі досліджено коло суб'єктів парламентського контролю, а особливо питання комітетів та комісій Верховної Ради України, які до цього часу на науковому рівні фактично не було досліджено. Дисертантка називає комітети та комісії спеціалізованими суб'єктами парламентського контролю за публічними фінансами, охарактеризовує їх основні повноваження та обґрунтовує доцільність введення відповідальності за неналежне виконання тимчасовими слідчими та тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради України, а також членами таких комісій своїх обов'язків та налагодження механізму взаємодії з іншими органами влади та громадськістю. Автор слушно зауважує про необхідність удосконалення Закону України «Про тимчасові слідчі та тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» шляхом уточнення статусу тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України (стор. 26, 114, 142-149).

Надбанням авторки у дисертаційній роботі можна вважати аналіз міжнародних угод, зарубіжного законодавства та вивчення зарубіжного досвіду щодо здійснення парламентського контролю за публічними фінансами (стор. 90-91, 144, 146-147, 154, 165-166 та ін.).

Повнота викладу отриманих результатів. Потрібно відмітити, що всі основні наукові положення, висновки, пропозиції та результати, які отримали свою фіксацію у даній науковій роботі, є належним чином апробовані та доступні широкому науковому загалу. Основні положення дисертації викладено в 25 публікаціях, серед яких 6 наукових статей, 4 з яких розміщено у фахових виданнях України, внесених до міжнародних наукометричних баз, 1 – опубліковано у зарубіжному фаховому виданні, 1 – у нефаховому виданні журналу; 19 тез доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях та інших наукових заходах.

На нашу думку дисертаційна робота Олексій Уляни Олександрівни виконана на високому науковому рівні, що підтверджується чіткістю формулювання мети та завдань дослідження, належним рівнем обґрунтованості викладених у роботі висновків, актуальністю розглянутих у роботі проблем. Висновки і пропозиції, обґрунтовані у дослідженні, становлять як науковий, так і практичний інтерес.

Дотримання вимог академічної доброчесності. Дисертація та наукові публікації підготовлено з дотриманням вимог академічної доброчесності.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Відзначаючи теоретичну і практичну цінність дослідження Олексій Уляни Олександрівни на тему «Фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами», позитивно оцінюючи його, водночас відзначаємо, що окремі положення роботи мають дискусійний характер та можуть стати підґрунтям наукової дискусії і напрямами подальшої розробки даної проблеми.

1. На стор. 48–49 авторка вказує на те, що у державах з парламентською формою правління прийнято таку форму парламентського контролю як інтерпеляція. Інтерпеляція в європейських країнах вважається однією з основних форм здійснення парламентського контролю за органами виконавчої влади, адже тягне за собою юридичні наслідки. Тому, враховуючи те, що Україна рухається в євроінтеграційному напрямку, автор зазначає, що

доцільним було б застосовувати форму парламентського контролю за публічними фінансами «інтерпеляцію» і в Україні. Постає питання яким чином буде застосовуватись дана форма парламентського контролю за публічними фінансами і якими мають бути юридичні наслідки.

2. Досліджуючи питання здійснення парламентського контролю за місцевими бюджетами п. «2.3» роботи автор вказує на відсутність єдиного визначення поняття місцеві бюджети і у роботі зазначено, що йде розмежування визначення поняття «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування», тож виникає питання – яка відмінність між цими поняттями, а також, на думку дисертантки, яка має бути система парламентського контролю за місцевими бюджетами? Адже фактично в законодавстві України відсутніми є положення щодо контролю місцевих бюджетів, не визначено, хто і в який спосіб здійснює контроль за надходженнями та використанням коштів місцевих бюджетів, що негативно характеризує систему державного фінансового контролю в цілому.

3. На стор. 101 дисертантка стверджує, що «...в Україні є відсутніми ефективна система формування державного бюджету та контроль за його виконанням, є відсутньою цілісна система формування доходів бюджету ну і, відповідно, контроль за їх мобілізацією, розподілом та використанням. Парламентський контроль за виконанням державного бюджету має дещо загальний характер, що призводить до неефективного використання коштів. Знову стикаємося з проблемою законодавчого закріплення парламентського контролю за публічними фінансами, а також внесення корективів до Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання бюджетного характеру». Хотілося б уточнити, то які зміни та доповнення необхідно внести до Бюджетного кодексу України та інших нормативно-правових актів.

4. На стор. 73 здобувачка зазначає, що: «У дійсності фінансовий контроль містить у собі комплекс дій, які спрямовано на створення діючої системи протидії зловживанням державними та муніципальними ресурсами

країни. Забезпечити ефективність створення такої системи фінансового контролю в Україні можна тільки у тому разі, якщо буде якісно організованою система контрольних суб'єктів із чітким поділом прав та обов'язків, для виконання поставлених завдань та з якісною методикою виявлення правопорушень». Абсолютно погоджуємося із висновком, але хотілося би уточнити, яке бачення дисертантки щодо системи фінансового контролю в Україні.

Варто зауважити, що висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, а тільки спонукають до подальшої наукової дискусії за темою дослідження. Сформульовані авторкою теоретичні узагальнення та концептуальні пропозиції характеризуються змістовною єдністю та свідчать про високий науковий рівень дисертантки і про вагомість її особистого вкладу в доктрину фінансового права.

Загальний висновок. Достовірність висновків дисертації Олексій Уляни Олександрівни на тему «Фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами» обумовлюється ретельним аналізом наукової літератури, законодавства України, зарубіжних держав та практики його застосування. Для роботи характерний логічний стиль викладення матеріалу, смислова завершеність, цілісність. На нашу думку, науково-практичні результати, отримані дисертанткою, є достовірними й об'єктивними. Висновки отримали необхідну і достатню теоретичну аргументацію та є методологічно обґрунтованими. Загалом дисертаційна робота відображає науково-обґрунтовані розробки, які в сукупності мають важливе значення для розвитку правової науки та практичної діяльності відповідних суб'єктів. За своїм змістом і загальною спрямованістю дослідження відповідає обраній спеціальності 081 - «Право», робота пройшла належну апробацію.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що дослідження Олексій Уляни Олександрівни на тему «Фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами», подане на здобуття

наукового ступеня доктора філософії, відповідає вимогам Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 167, вимогам до оформлення дисертацій, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, а її авторка Олексій Уляна Олександрівна заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 - «Право».

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри фінансового права
Університету державної фіскальної
служби України**



Любов КАСЬЯНЕНКО

