

ВІДГУК

**офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора
Музики-Стефанчук Оксани Анатоліївни на дисертацію
Мандриченко Юлії Олександрівни «Правові гарантії діяльності
органів фінансового контролю в Україні», подану на здобуття наукового
ступеня доктора філософії за спеціальністю 081-Право**

Актуальність теми дисертаційного дослідження.

Оптимальна система фінансового контролю за державними (місцевими) ресурсами та їх використанням є не лише інструментом гарантії прозорості, підзвітності і якості діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, а й по суті дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, досягнення стратегічних цілей держави, ефективності державної політики, підвищення рівня якості життя населення.

Обов'язковим і неодмінним елементом фінансової політики держави є організація та функціонування чіткої системи фінансового контролю. Конституційне гарантування контролю за надходженням і використанням державних коштів підкреслює важливість розвитку фінансово-контрольних правовідносин на теоретико-науковому і правозастосовному рівнях. Реформу державного фінансового контролю та бюджетних відносин визначено одним із векторів Дорожньої карти діяльності Уряду. Оновлення законодавства у сфері фінансового контролю також є завданням українського Парламенту.

Розбудова дієвої системи фінансового контролю, яка базувалася б на основоположних принципах та кращих практиках ЄС, є вкрай важливим кроком у процесі впровадження реформ. Її удосконалення має здійснюватися не автономно, а як системний і першочерговий захід у загальній площині перебудови фінансового механізму. В Україні ще не склалося цілісної системи фінансового контролю, а її основні елементи діють розрізнено, не скоординовано, за умов недосконалої, а часом і колізійної нормативно-правової бази, яка регламентує їх діяльність. Важливим є й те, що нині в державі змінилась парадигма: фінансовий контроль вже не носить виключно

примусовий характер, господарюючі суб'єкти самі усвідомлюють його необхідність і за власною ініціативою здійснюють контрольні заходи на власних підприємствах. Відбувається перегляд загальної ідеології контролю, пересуваються центри відповідальності за результати контрольних заходів тощо.

Стрімке виникнення великої кількості нових форм фінансового контролю та розширення його суб'єктів спричиняють певні проблеми визначеності термінології у законодавстві, перетин функцій суб'єктів контролю, ототожнення окремих понять тощо. При цьому, гостро постає питання уточнення теоретичної бази фінансового контролю, його гарантування, оскільки саме досконале теоретичне підґрунтя є запорукою дієвості і результативності здійснення контрольних заходів та необхідною умовою удосконалення діючої системи фінансового контролю в державі.

Питання, пов'язані із фінансовим контролем, діяльністю його органів, неодноразово ставали предметом наукових розвідок вчених у різні часові періоди, як в межах юридичних, так й економічних спеціальностей. Однак, попри існуюче вагоме науково-теоретичне підґрунтя у сфері фінансового контролю, простежується фрагментарність у використанні системного підходу щодо вивчення діяльності його органів. Саме категорія «гарантії» сприяє комплексному дослідженню діяльності органів фінансового контролю. Попри важливість для теорії та практики, ця категорія не ставала предметом монографічного розгляду в науці фінансового права і не виокремлена в його теорії, а у нормотворчості – не зважаючи на активний старт оновлення спеціального закону у сфері фінансового контролю, презентованого Держаудитслужбою, нині маємо певне «затишшя». Автору, по праву, належить першість вивчення «симбіозу» гарантій і діяльності органів фінансового контролю.

Саме тому, дисертаційне дослідження Мандриченко Юлії Олександрівни «Правові гарантії діяльності органів фінансового контролю в Україні» є не лише актуальним та своєчасним, а й нешаблонним та корисним

для розвитку правової науки. У ньому, з урахуванням вітчизняних здобутків і європейського досвіду, розкриті як теоретико-правові питання гарантування діяльності органів фінансового контролю, так і практичні проблеми належного забезпечення такого гарантування, авторське бачення напрямів їх вирішення.

Зміст дисертації характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених задач. Чітко виражений науковий підхід, зокрема, вдало розроблені дефініції, класифікації і критерії дозволили автору аргументовано визначити власну позицію щодо багатьох дискусійних проблем в діяльності органів фінансового контролю.

Методологічні засади дослідження свідчать про належне володіння дисертантом загальними та спеціальними методами наукового пізнання, системний підхід щодо вирішення завдань, поставлених у роботі. В ході виконання роботи автором застосовано низку методів, характерних для наукових робіт: діалектичний, історичний, логічний, системний аналіз, документальний аналіз, порівняльно-правовий, метод правового моделювання, тощо. Методи й прийоми доречно використані для формулювання авторських дефініцій, обґрунтування запропонованих висновків та рекомендацій щодо змін до чинного законодавства.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, які сформульовані в дисертації.

Наукові положення, рекомендації та висновки дослідження, проведеного Мандриченко Ю.О., є належним чином обґрунтованими та достовірними, оскільки дисертація базується на аналізі національного та міжнародного законодавства, осмисленні наукових доробків вітчизняних та іноземних вчених і практиків, комплексному підході та характеризується високим рівнем наукових узагальнень, що певною мірою обумовлено й характером дослідницької бази.

Дисертантка ґрунтовно аналізує наукові праці вітчизняних і зарубіжних

вчених, які вийшли друком у різні історичні періоди, піддає критиці положення окремих робіт, формулює авторську позицію. При цьому критичний аналіз у дисертації відрізняється високим рівнем аргументованості, виваженості, толерантності.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають матеріальні і процесуальні гарантії діяльності органів фінансового контролю та емпіричну основу дослідження, що становлять: офіційні дані звітності Рахункової палати, Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби України, матеріали перевірок Державної податкової служби України, Державної служби фінансового моніторингу; судові рішення щодо притягнення контролюючих і підконтрольних суб'єктів до відповідальності; законопроекти у сфері фінансового контролю.

Своєчасність, актуальність й практична значущість висновків та рекомендацій дисертаційного дослідження ілюструється наявністю актів впровадження результатів дослідження: у науково-дослідній сфері (довідка про впровадження результатів наукових досліджень Інституту законодавства Верховної Ради України від 10.08.2018 р. № 22/384-1-15; акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження Київського міжнародного університету від 30.08.2019 р. № 097-1); навчальному процесі (довідка про впровадження результатів наукових досліджень Академії фінансового моніторингу Державної служби фінансового моніторингу України від 26.04.2019 р. № 325/9100-05; акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження Київського міжнародного університету від 30.08.2019 р. № 097-2).

Наукова та практична новизна одержаних результатів визначається у тому, що за характером розглянутих питань дисертація є новим за змістом комплексним теоретико-практичним дослідженням правових гарантій діяльності органів фінансового контролю, в якому предметом вивчення

обрано категорію «правові гарантії», яка забезпечує пізнання призначення цих органів у сфері контролю та умов виконання ними своїх завдань, виникнення і розвиток фінансово-контрольних правовідносин, відображає зв'язки окремих різногалузевих правових інститутів, об'єднуючи їх у системне утворення. З практичної точки зору, зроблені висновки можуть використовуватись як рекомендації для удосконалення діяльності органів фінансового контролю. Введення в теорію фінансово-контрольного права терміна «гарантування діяльності органів фінансового контролю» спонукає до розвитку суспільних відносин у цьому напрямі і проведення подальших досліджень, зокрема, й в контексті окремих різновидів таких гарантій.

Дисертанткою вірно підмічено хибність вузького підходу більшості дослідників до категорії «правові гарантії» і її ототожнення із принципами фінансового контролю (основними засадами діяльності органів фінансового контролю) або розгляд крізь призму реалізації того чи іншого принципу (с. 17).

У роботі здійснено спробу об'єднати усі правові гарантії, зокрема, за критерієм напряму правового регулювання відносин гарантування, у дві великі групи і надати їм вичерпну характеристику (с. 22, розділ другий). При цьому, самим автором зауважено, що критерії і видовий перелік гарантій не є вичерпним (с. 55). Серед компонентів системи таких гарантій (матеріальних і процесуальних) обрано: правову (процедурну) форму діяльності органів фінансового контролю, принципи їх діяльності, повноваження, права і обов'язки, заходи відповідальності, правовий захист органу державного фінансового контролю (зокрема, судовий – задля забезпечення виконання його функцій, передбачений Кодексом адміністративного судочинства України), особливості процесу здійснення фінансового контролю та застосування інституту оскарження у цій сфері (с. 58).

Особливістю вивчення історичних аспектів діяльності органів фінансового контролю виявилось не просто з'ясування питання становлення і розвитку контрольної діяльності, а дослідження еволюції саме нормативно-

правового урегулювання гарантування такої діяльності (п. 1.3).

Важливість представляє і п. 3.1 дисертації, присвячений зарубіжному досвіду країн континентальної системи права щодо урегулювання гарантій діяльності органів фінансового контролю на конституційному та спеціальному законодавчому рівні, із окресленням спільних і відмінних рис та доцільністю імплементації окремих нормативних положень у вітчизняне законодавство з фінансового контролю. Задля цього, дисертанткою проаналізовані тексти Конституцій, спеціальних законів, положень, статутів ряду європейських країн (Франція, Данія, Німеччина, Австрія, Чехія, Польща, Болгарія, Італія, Португалія, Угорщина) та пострадянських держав на предмет правової регламентації фінансового контролю та гарантування діяльності органів фінансового контролю.

Слушним видається авторський підхід до окреслення проблем теоретико-наукового, нормативно-правового й організаційного характеру (п. 3.2). Цьому сприяли вивчення позицій і пропозицій вчених, практиків (с. 194–208), законотворчої діяльності (с. 209–210), стратегічних державних документів (с. 210). Проведений моніторинг правозастосовних проблем гарантування діяльності органів фінансового контролю дозволив констатувати, що першочерговим питанням, яке обговорюється у наукових доробках, є дублювання функцій органів фінансового контролю, у зв'язку з чим слід підтримати пропозицію щодо усунення паралелізму і такого дублювання шляхом чіткого розмежування компетенції (с. 222). Доцільною видається і законодавча модель гарантування діяльності органів фінансового контролю – у спеціальному законі та удосконалення Закону України «Про Рахункову палату», із виокремленням розділу «Гарантії діяльності Рахункової палати» (с. 225).

Окрім того, слушною є пропозиція розвивати цю правову категорію у фінансовому праві, зокрема, у його підгалузі – фінансово-контрольному праві, приділяючи увагу визначенню понять «правові гарантії діяльності органів фінансового контролю», «система гарантій», класифікації таких

гарантій за різними критеріями, їх нормативно-правовому забезпеченню, відповідальності за порушення (с. 211).

Повнота викладення основних результатів дисертації в наукових виданнях. Дисертаційне дослідження виконано автором самостійно, сформульовані в ньому положення, висновки та пропозиції обґрунтовані на основі особистих досліджень. При використанні для аргументації власних положень і висновків напрацювань інших учених обов'язково робились посилання.

Структура дисертації грамотно побудована і логічно продумана та відповідає вимогам МОН України та завданням, які поставила перед собою автор. Загальний обсяг дисертації становить 268 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 285 найменувань на 27 сторінках. У першому розділі «Теоретико-правові засади визначення правових гарантій діяльності органів фінансового контролю» виокремлено три підрозділи: 1.1. Стан наукової розробленості питань гарантування діяльності органів фінансового контролю; 1.2. Поняття, зміст і система правових гарантій діяльності органів фінансового контролю в Україні; 1.3. Еволюція нормативно-правового забезпечення гарантій діяльності органів фінансового контролю. Другий розділ, маючи два підрозділи (2.1. Матеріальні гарантії діяльності органів фінансового контролю і 2.2. Процесуальні гарантії діяльності органів фінансового контролю) присвячено характеристиці виділених різновидів правових гарантій. Третій розділ роботи «Удосконалення правових гарантій діяльності органів фінансового контролю» розкриває питання зарубіжного досвіду країн континентальної системи права щодо урегулювання гарантій діяльності органів фінансового контролю (п. 3.1) і моніторингу правозастосовчих проблем визначення й дотримання правових гарантій у діяльності органів фінансового контролю та напрямки їх вирішення (п. 3.2.).

Основні теоретичні висновки та практичні рекомендації, що містяться у дисертації, викладені у дванадцяти наукових працях, в тому числі дві – в іноземних наукових виданнях (одна – в науковому журналі країни, яка

входить до ОЕСР), що додатково показують наукові результати дисертації.

Встановлюючи значущість для науки і практики результатів дослідження, проведеного Ю.О. Мандриченко, варто вказати, що воно поглиблює існуючі уявлення про сутність та правову природу гарантування діяльності органів фінансового контролю, ілюструє достатню та сучасну емпіричну базу та може бути основою для подальших наукових досліджень з відповідної проблематики. Наведені в роботі пропозиції можуть бути використані під час розроблення змін і доповнень до нормативно-правових актів, що регулюють питання діяльності органів фінансового контролю в Україні, і використовуватись для викладання курсу «Фінансове право» та окремих спецкурсів, пов'язаних з питаннями здійснення фінансового контролю у закладах вищої освіти.

Дискусійні положення дисертаційного дослідження.

1. У дисертації поставлено за мету на підставі вивчення, аналізу та *узагальнення правозастосовчої практики*, нормотворення і наукових досягнень в царині фінансового права дослідити правові гарантії діяльності органів фінансового контролю, виявити проблемні питання в їх нормативно-правовому забезпеченні та практичній реалізації і запропонувати шляхи вирішення цих проблем (с. 18). Однак, в роботі ми не побачили вказаних узагальнень правозастосовчої практики, у контексті саме гарантування діяльності органів фінансового контролю, окрім, як наведення статистичних даних щодо здійснення контрольної діяльності Рахунковою палатою і Державною аудиторською службою України (у вступі, с. 15).

Окрім того, у визначенні мети применшено значення проведеного дослідження вказівкою на опрацювання наукових досягнень лише в царині фінансового права, адже, по-перше, використані загальнотеоретичні, різногалузеві доробки щодо розуміння «правових гарантій» (п. 1.2), а, по-друге, досить часто автор звертається до праць економічного спрямування, зокрема, при дослідженні стану наукової розробленості питань гарантування діяльності органів фінансового контролю (с. 27, 31), моніторингу пропозицій

вчених щодо удосконалення такого гарантування (с. 197, 199, 201, 202 та ін.).

2. На с. 57 дисертації відзначено, що «за суб'єктом реалізації, гарантії діяльності органів фінансового контролю можуть бути використані органом фінансового контролю та іншими суб'єктами, залученими до сфери фінансово-контрольних правовідносин». Видається, що цей напрям гарантування діяльності органів фінансового контролю висвітлено досить фрагментарно. Його ж розвиток тільки б посилив цінність проведеного аналізу і теоретико-методологічних здобутків. В цілому, представлена широка класифікація гарантій діяльності органів фінансового контролю за різними критеріями (с. 54 – 57) може становити предмет окремих досліджень і не обмежуватись лише матеріально-правовими і процесуальними видами.

3. Досліджуючи еволюцію нормативно-правового забезпечення гарантій діяльності органів фінансового контролю (п. 1.3.), автор приділив увагу і вивчив значну кількість документів: від пам'яток права давніх часів до сучасних джерел в царині правового регулювання діяльності органів фінансового контролю. Зроблено висновок щодо етапів розвитку нормативно-правового забезпечення гарантування діяльності досліджуваних органів (с. 73-74). Разом із тим, дисертантка не звернула увагу на новітні законотворчі процеси щодо регламентації гарантій діяльності органів фінансового контролю, які теж можуть займати нішу в еволюції такого гарантування. Йдеться, насамперед, про оновлення спеціального законодавства у сфері фінансового контролю та діяльності його органів. Тим більше, що на с. 75-76 наголошено, що «система державного фінансового контролю України функціонує без базового закону, який би встановлював основні поняття у цій сфері, чітко розподіляв би завдання, функції та повноваження між контролюючими органами та органами державної і місцевої влади, регламентував відносини між суб'єктами та об'єктами контролю, визначав відповідальність та незалежність відповідних уповноважених посадових осіб».

Простою констатацією є авторське твердження щодо дискусійності

«вилучення ряду гарантій діяльності органів фінансового контролю із нормативно-правових актів, що безпосередньо закріплюють їх статус або заміна законодавчого гарантування на підзаконний нормативно-правовий рівень» (с. 75, 83).

4. Розглядаючи інститут відповідальності як гарантію діяльності органів фінансового контролю, здобувач наголошує на відсутності показників складання Рахунковою палатою протоколів про адміністративні правопорушення. Але, водночас, не підтримує критику надання такого права цьому державному органу (с. 122). Хотілось би почути додаткові аргументи на користь цієї авторської позиції. Окрім того, не знайшло розвитку положення про необхідність наділення Державної казначейської служби України повноваженнями в адміністративно-деліктній сфері (с. 123); а також – про віднесення джерел фінансування державних органів фінансового контролю проектів міжнародної технічної допомоги (с. 125). Мало уваги приділено гарантуванню належних умов оплати праці, матеріального та побутового забезпечення працівників органів фінансового контролю (с. 127).

5. Хоча в роботі і вказано на відмежування процесуальних гарантій у фінансово-контрольній діяльності (діяльності із проведення контролю дотримання фінансової дисципліни) і процесуальних гарантій, властивих юрисдикційному процесу при розв'язанні суспільно-правового конфлікту, за правилами процесуального законодавства (с. 129-130), хотілось би отримати додаткову аргументацію щодо межі такого відмежування. Тим більше, що у визначенні поняття «процесуальні гарантії» автор відмічає усі їх сторони і зв'язки (с. 129).

6. Ознайомлення із конституційними приписами ряду європейських країн (Франція, Данія, Німеччина, Австрія, Чехія, Польща та ін.) й пострадянських держав на предмет правової регламентації фінансового контролю та гарантування діяльності органів фінансового контролю (п. 3.1), дозволило автору констатувати різні законодавчі підходи до цього питання (с. 217). Водночас, з проведеного дослідження випливає, що нормативно-

правова регламентація безпосередньо гарантій діяльності органів фінансового контролю не властива законодавству більшості країн. У зв'язку з цим, виникає питання щодо доцільності імплементації зарубіжної нормотворчості у вітчизняне законодавство з фінансового контролю.

Разом з тим, зазначене не впливає на позитивну оцінку виконаної роботи, підкреслює її новаторський характер та першість у виборі предмету наукового дослідження.

З викладеного вище можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Ю.О. Мандриченко «Правові гарантії діяльності органів фінансового контролю в Україні» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є актуальною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані висновки, які вирішують конкретне наукове завдання, що має істотне значення для розвитку діяльності органів фінансового контролю. За змістом робота відповідає вимогам, передбаченим Порядком присудження наукових ступенів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 567 від 24 липня 2013 року, Порядком проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України №167 від 06 березня 2019 року, а його автор – Мандриченко Юлія Олександрівна на основі публічного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

Офіційний опонент:

Заступник начальника відділу
Служби Державного секретаря
Міністерства охорони здоров'я України
доктор юридичних наук, професор

[Підпис]
О.А. Музика-Стефанчук

Підпис О.А. Музики-Стефанчук засвідчую

*Державний секретар
Міністерства охорони
здоров'я України
Саворка Т.В.*



[Підпис]