

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента

Тарасюка Анатолія Васильовича

на дисертацію **Бортняка Валерія Анатолійовича «Адміністративно-правові основи фінансового контролю в Україні: теорія та практика»**,

яка представлена на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

1. Актуальність обраної теми дослідження.

Актуальність дисертаційного дослідження **Бортняка Валерія Анатолійовича** викликана вимогами соціально-економічних та суспільно-політичних реалій притаманних розвитку фінансового сектору та особливостями сучасного етапу розвитку державотворчих процесів, який пов'язаний із остаточним цивілізаційним вибором України демократичного шляху розвитку в єдиному Європейському Співтоваристві.

Також на підтвердження затребуваності означеної тематики варто зазначити про таку умову функціонування фінансової системи держави як обмеженість фінансових ресурсів. Така обмеженість вимагає високого рівня ефективності їх перерозподілу та використання для вирішення завдань публічного управління в усіх без виключення сферах суспільного буття. Всі ці умови набувають вкрай великого значення в умовах воєнного стану, коли ресурси відіграють ключову роль у обороноздатності України.

Держава бере на себе зобов'язання перед своїми громадянами та повинна їх виконувати саме за рахунок якісного управління власними фінансами. Постійне впровадження новітніх технологій, підвищення рівня управлінських компетенцій посадових осіб відповідальних за реалізацію державної фінансової політики – все це лише одна зі сторін ефективного використання фінансових ресурсів. Іншими надзвичайно дієвим напрямком державно-управлінського впливу в цьому напрямі є реалізація державою фінансового контролю за процесами використання та розподілу її фінансових ресурсів.

Всі наведені вище фактори у сукупності підтверджують актуальність роботи Бортняка Валерія Анатолійовича «Адміністративно-правові засади фінансового контролю в Україні: теорія та практика».

2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, їх достовірність і наукова новизна.

Ознайомлення зі змістом дисертації дає змогу констатувати, що автором було чітко сформульовано мету та задачі дисертаційного дослідження. Із аналізу відповідних положень роботи вбачається, що дисертант на високому науково-теоретичному рівні володіє сучасною методологією наукового пізнання проблем теорії та практики застосування нормативних положень.

Більшість наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у роботі, викладені чітко та переконливо, стиль викладення дозволяє повно та несуперечливо усвідомити їх зміст.

Достовірність результатів, отриманих автором за підсумком роботи над дисертаційним дослідженням, підтверджується методологічною основою дисертаційного дослідження, яка складається з системи загальнонаукових та спеціальних методів, пізнавальний потенціал яких спрямовано на досягнення мети наукового дослідження.

Наукова новизна одержаних Бортняком В. А. результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним дослідженням адміністративно-правових засад фінансового контролю в Україні. Зокрема, автором уперше:

– запропоновано вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації фінансового контролю в Україні, шляхом створення муніципального аудиторського комітету в якості консультативно-дорадчого органу, який забезпечуватиме методологічний супровід, інформаційно-аналітичну складову діяльності із внутрішнього фінансового контролю органів місцевого самоврядування та організацій, підприємств, установ комунальної форми власності. Крім того, з метою підвищення ефективності реалізації внутрішнього фінансового контролю запропоновано введення в органах державної влади та місцевого самоврядування, які є розпорядниками державних та місцевих

фінансів в розмірі, що перевищує 25 млн. грн. в межах фінансового року, посади
Головного спеціаліста з питань запобігання та виявлення фінансових порушень;

– розроблено та запропоновано для практичного застосування з метою виявлення потенційно необхідних напрямків уніфікації національних стандартів реалізації державного фінансового контролю до міжнародних, матрицю оцінки реального стану системи адміністративно-правового забезпечення державного фінансового контролю на предмет відповідності її вимогам міжнародних контролюючих органів та груп запобігання фінансовим зловживанням і злочинам. Використання такої матриці дасть змогу отримувати достовірну інформацію з приводу того, які заходи повинні реалізовуватись в процесі такої уніфікації, а які не матимуть належного рівня ефективності;

– запропоновано підвищити ефективність інституційного забезпечення здійснення фінансового контролю шляхом запровадження спеціального механізму інформаційно-аналітичної та функціональної координації та кооперації органів фінансового контролю, який стане важливим елементом для досягнення синергетичного ефекту від співробітництва та об'єднання функціональних спроможностей всіх без виключення суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль.

Окрім цього, автором удосконалено:

– методологічний інструментарій пізнання сутності та природи фінансового контролю, що виявилось у збалансованому поєднанні методів державо-правової науки (в процесі дослідження фінансового контролю в якості функції держави) та науки адміністративного права (під час визначення правової природи та організаційно-правового забезпечення реалізації державного фінансового контролю), що дало змогу розробити особливий інструментарій, завдяки якому стало можливим визначити особливу структуру відносин в сфері його реалізації;

– процес визначення ієрархії органів фінансового контролю, принципів їхньої взаємодії та координації. У зв'язку з чим уявляється доцільним наділення Держаудитслужби роллю вищого органу державного фінансового контролю,

правовий статус якої суттєво доповнюється елементами адміністративно-правового забезпечення з урахуванням потреб виконання вимог уніфікації вітчизняного законодавства до вимог європейського;

– позицію про визначення фінансового контролю як однієї з найважливіших та значущих категорій фінансового права, а вивчення цього правового та адміністративно-правового явища впливає з фундаментальної важливості фінансового контролю у сфері державних фінансів;

– систему ознак фінансового контролю, що здійснюють суб'єкти публічної адміністрації, в якості яких виділяються наступні: законність, яка закріплена на законодавчому рівні та виражена у правомочності суб'єктів здійснювати діяльність, змістом якої є контроль; публічно-владний характер, що забезпечується здійсненням контролю від імені та в інтересах держави на підставі застосування публічно-владних повноважень, якими наділені суб'єкти відповідно до закону; всебічність, яка забезпечується оцінкою за діяльністю контрольованого суб'єкта із позиції законності, ефективності, доцільності; об'єктивність, що проявляється у незалежності та неупередженості суб'єктів при здійсненні діяльності, яку спрямовано на досягнення мети контролю; забезпечення можливістю втручання контролюючого суб'єкта у діяльність підконтрольного тощо;

– визначення категорії «механізм адміністративно-правового забезпечення фінансового контролю», яка розглядається в двох аспектах: в широкому – це складна структуровано вибудована підсистема реалізації державної правоохоронної функції в сфері фінансових відносин, яка складається із декількох елементів: *статичного* (сукупність суб'єктів владних повноважень)» *динамічної* (інструменти, засоби та способи реалізації контрольної діяльності); у вузькому – це функціональне середовище реалізацією суб'єктами владних повноважень сукупності контрольних, моніторингових та наглядових повноважень, які визначаються на рівні нормативно-правових актів та мають на меті досягнення цілей державної політики в сфері регулювання фінансових відносин тощо.

Актуальність і обґрунтованість основних наукових положень дисертаційної роботи Бортняка В. А. підтверджується і апробацією на науково-практичних конференціях міжнародного рівня, а також великою кількістю наукових праць, опублікованих в наукових журналах, що входять до наукометричної бази даних Scopus, а також в наукових періодичних виданнях, що відповідають вимогам для опублікування результатів дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.

3. Оцінка змісту дисертації, її завершеності, оформлення.

Зміст дисертаційної роботи складається зі вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Структура роботи відповідає меті і поставленим завданням та у повній мірі презентує отримані автором результати.

У вступі чітко визначено мету і завдання дослідження. Також визначено об'єкт, предмет і методи дослідження. Детально викладені пункти наукової новизни роботи і практичне значення одержаних результатів.

У розділі 1 «Гносеологічні засади дослідження фінансового контролю як категорії науки адміністративного права та процесу» було проаналізовано і встановлено проблематику дослідження фінансового контролю на теоретичному та практичному рівнях. Автор визначився із методологічним інструментарієм дослідження фінансового контролю як категорії адміністративно-правової науки. Окремо було простежено генезу досліджень фінансового контролю в адміністративно-правовій традиції України. Також автор виділив сучасні тренди сутнісного розвитку фінансового контролю, як адміністративно-правової функції держави.

Розділ 2 «Теоретико-методологічні аспекти основ фінансового контролю в Україні» присвячено дослідженню фінансового контролю як функції публічного адміністрування. Також дисертант на підставі наукових підходів визначив місце фінансового контролю в системі адміністративно-правового забезпечення фінансових відносин. Окрему увагу приділено визначенню адміністративно-правової природи фінансового контролю. Варто відмітити, що в підрозділі 2.4

дисертаційної роботи Борняк В. А, сформував концепцію системи фінансового контролю в Україні.

У розділі 3 «Сучасний стан функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення фінансового контролю в Україні» було визначено такі ключові характеристики цього стану:

- визначено поняття механізму адміністративно-правового забезпечення фінансового контролю в Україні;

- виокремлено нормативно-правові засади здійснення фінансового контролю в Україні;

- встановлено інституційні засади реалізації фінансового контролю в Україні;

- сформульовано форми і методи здійснення фінансового контролю в Україні.

У розділі 4 «Особливості реалізації фінансового контролю в Україні державними органами та органами місцевого самоврядування» досліджено адміністративно-правові відносини у сфері здійснення фінансового контролю та особливості здійснення фінансового контролю державними органами. Окремо автор розглянув роль органів місцевого самоврядування в сфері фінансового контролю в Україні, а також участь спеціалізованих органів фінансового контролю в його реалізації в Україні в міжнародно-організаційному аспекті.

У розділі 5 «Напрями вдосконалення фінансового контролю в Україні» було проаналізовано міжнародний досвід забезпечення ефективності фінансового контролю і імплементацію адміністративно-правових механізмів здійснення фінансового контролю в контексті інтеграції України в ЄС. На підставі дослідження міжнародного досвіду автор запропонував напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації фінансового контролю в Україні. Дисертант прийшов до висновку щодо необхідності уніфікації правил фінансового контролю в Україні із міжнародними стандартами у сфері протидії фінансуванню тероризму і запропонував способи такої уніфікації.

5. Дискусійні положення дисертаційного дослідження, зауваження та пропозиції.

Як і будь-яке самостійне дослідження, так і дисертація Бортняка В. А., поряд із наведеними науковими напрацюваннями, що мають велике наукове значення, містить ряд суперечливих і дискусійних положень. Зокрема:

1. Відповідно до п. 9 Вимог до оформлення дисертації, затверджених Наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 № 40 «у розділах дисертації має бути вичерпно і повно викладено зміст власних досліджень здобувача наукового ступеня, зроблено посилання на всі наукові праці здобувача, наведені в анотації. Список цих праць має також міститися у списку використаних джерел».

Водночас, ознайомлення зі змістом дисертації свідчить про відсутність посилань автора на власні наукові роботи з тематики підрозділів по тексту роботи. Водночас в анотації і додатку роботи дисертанта перелічені у відповідному порядку.

2. У роботі автор наголошує на провідній ролі Держаудитслужби у здійсненні фінансового контролю у всіх без виключення секторах фінансового ринку. Дисертант переконаний, що саме Держаудитслужба повинна стати не лише номінально центральним органом в аналізованій сфері, але і отримати низку суттєвих повноважень з метою більш ефективного забезпечення процесу здійснення фінансового моніторингу шляхом набуття повноважень імперативного впливу на інші органи державної влади, з метою їх кооперації та координації їх діяльності в сфері фінансового контролю. На підтвердження цієї позиції, в тексті дисертації додатково обґрунтовано окремі аспекти та особливості функціонування Держаудитслужби.

Водночас, на думку рецензента підсилити викладену автором позицію можна було б за допомогою даних, опублікованих як Результати роботи Держаудитслужби за 2020 рік, а також Результати діяльності Держаудитслужби, її міжрегіональних територіальних органів за січень–грудень 2021 року.

До прикладу, протягом 2021 року проведено понад 1,0 тис. ревізій та 528 перевірок закупівель, під час яких перевірено майже 1,5 тис. підприємств, установ і організацій. Загальна сума виявлених фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, становить понад 14,7 млрд грн (понад 154,4 млрд грн за аналогічний період минулого року), з них коштів бюджетів усіх рівнів та бюджетних установ – більш як 8,7 млрд грн (більш як 120,8 млрд грн). На 441 об'єкті контролю виявлено недоотримання фінансових ресурсів на загальну суму понад 5,8 млрд грн (понад 151,6 млрд грн), у тому числі бюджетами – більш як 3,8 млрд грн (більш як 119,0 млрд грн). Проведеними заходами державного фінансового контролю на більш як 1,1 тис. об'єктів встановлено незаконні, нецільові витрати та недостачі ресурсів на загальну суму понад 8,9 млрд грн (майже 2,8 млрд грн), у тому числі за операціями з бюджетними коштами – 4,9 млрд грн (майже 1,8 млрд грн).

Вважаю, що статистичні дані від Держаудитслужби змогли б значно підсилити позицію дисертанта щодо провідної ролі Держаудитслужби у здійсненні фінансового контролю.

3. У підрозділі 1.4 «Сучасні тренди сутнісного розвитку фінансового контролю, як адміністративно-правової функції держави» автором виділяються основні тенденції розвитку державного фінансового контролю у передових країнах світу, які визначатимуть розвиток цієї сфери діяльності у перспективі. Водночас, в підрозділі 5.1 автор детально зупиняється на дослідженні міжнародного досвіду забезпечення ефективності фінансового контролю, а в підрозділі 5.2 на імплементації адміністративно-правових механізмів здійснення фінансового контролю в контексті інтеграції України в ЄС. У зв'язку із викладеним, виникає зауваження – можливо доцільніше було б розглядати тенденції розвитку державного фінансового контролю у передових країнах світу в підрозділах 5.1 і 5.2 під час аналізу міжнародного досвіду.

6. Загальний висновок.

Дисертація Бортняка Валерія Анатолійовича «Адміністративно-правові основи фінансового контролю в Україні: теорія та практика»

присвячена актуальній темі, має наукове та науково-практичне значення. Дисертаційне дослідження спрямоване на вирішення важливої наукової проблеми – на підставі комплексного аналізу теоретичних джерел, нормативно-правових актів, історичного досвіду, сучасного стану та закордонного досвіду регулювання фінансового контролю, запропоновано найбільш прийнятні напрямки удосконалення адміністративно-правових засад фінансового контролю в Україні. Дисертація є завершеним самостійним науковим дослідженням, а її автор **Бортняк Валерій Анатолійович** заслуговує на присвоєння наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –
Заступник начальника управління
Головного слідчого управління
Державного бюро розслідувань
доктор юридичних наук, доцент



Анатолій ТАРАСЮК

Підпис Тарасюка А.В. засвідчую

