

ВІДГУК

рецензента на дисертаційну роботу

Лаби Альони Юрївни

на тему

«Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади», подану на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Відгук підготовлено на основі вивчення тексту дисертації, наукових публікацій здобувача, в яких опубліковано результати дисертаційного дослідження, документів із підтвердженням впровадження результатів дослідження.

Актуальність тематики дослідження. Тема дисертаційного дослідження «Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади» є безперечно актуальною, враховуючи глибокі трансформації системи публічної влади в Україні, зумовлені реформою децентралізації, зростанням фінансової автономії місцевих бюджетів та розширенням повноважень органів місцевого самоврядування (далі - ОМС).

У сучасних умовах підвищеної самостійності територіальних громад виникає об'єктивна необхідність формування ефективного правового механізму публічно-правової відповідальності ОМС, який би забезпечував баланс між контролем з боку держави та гарантіями місцевої автономії. Недостатня визначеність правової природи фінансово-правової відповідальності, відсутність чіткого розмежування форм примусу, прогалини у процесуальних процедурах реалізації відповідальності, а також фрагментарність законодавчого врегулювання обумовлюють потребу в комплексному науковому дослідженні даної тематики.

Дисертаційна робота відповідає запитам практики: на її актуальність вказують як зміни в бюджетному та фінансовому законодавстві України, так і виклики, пов'язані з воєнним станом, відновленням інфраструктури та зміцненням публічного управління на місцевому рівні. Крім того, тематика

роботи вписується у загальноєвропейський контекст належного врядування та фінансової відповідальності місцевих органів влади, що обумовлює її міжгалузеву та міжнародну значущість.

Дане дослідження є актуальним, оскільки відповідає Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки, схваленої Постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року № 12-21, та виконане в межах наукових тем Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та права ПЗВО «Київський міжнародний університет» «Тенденції розвитку сучасної правової науки в умовах інтеграційних процесів: теоретичні та практичні аспекти» (номер державної реєстрації 0120U100413) та «Сучасні виклики міжнародно-правових відносин і роль України у формуванні світового правопорядку» (номер державної реєстрації 0122U000743).

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформованих у дисертації. Наукова новизна одержаних результатів в рецензованій дисертації полягає у комплексному теоретико-правовому дослідженні інституту фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах децентралізації, з особливим акцентом на правовому регулюванні механізму моніторингу публічних закупівель та здійсненні фінансового контролю за використанням бюджетних коштів. У межах дисертаційного дослідження вперше на доктринальному рівні обґрунтовано авторське бачення правової природи фінансово-правової відповідальності ОМС як суб'єктів публічної фінансової діяльності, розкрито її зміст, функціональне призначення, процесуальні особливості реалізації та взаємозв'язок із інституційною структурою державного фінансового контролю в контексті забезпечення законності, прозорості та належного врядування у сфері публічних закупівель.

Вбачається позитивним практичне значення низки одержаних результатів. Викладені в дисертації положення, висновки та рекомендації можуть бути використані у: науково-дослідній діяльності – для подальшого

розвитку теорії фінансового права, зокрема інституту юридичної відповідальності у сфері публічних фінансів, а також як наукове підґрунтя для розробки галузевих досліджень з питань фінансового контролю та децентралізації публічної влади (Акт впровадження у науково-дослідній роботі комунальної науково-дослідної установи; у нормотворчій діяльності – під час підготовки проєктів законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються регулювання механізмів притягнення до фінансово-правової відповідальності ОМС, вдосконалення процедур моніторингу публічних закупівель, а також функціонування органів фінансового контролю; у правозастосовній практиці – органами державного фінансового контролю, ОМС, суб'єктами аудиту, а також у діяльності органів досудового розслідування, прокуратури та судів, зокрема при виявленні, документуванні та кваліфікації порушень фінансової дисципліни, що містять ознаки правопорушення, з метою належної правової оцінки та ініціювання притягнення до юридичної відповідальності; в освітньому процесі – як навчально-методичний матеріал у підготовці фахівців юридичних спеціальностей, зокрема під час викладання навчальних дисциплін «Фінансове право», «Адміністративне право», «Публічне управління та фінансовий контроль», а також у підготовці курсів підвищення кваліфікації службовців органів публічного управління та фінансового контролю; у просвітницькій діяльності – при організації/проведенні інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо належного управління публічними фінансами, підвищення фінансово-правової обізнаності представників ОМС, депутатського корпусу, громадськості та інших учасників бюджетного процесу.

Ознайомлення з текстом дисертаційного дослідження А.Ю. Лаби дозволяє дійти висновку, що робота містить результати його особистих напрацювань. Висновки, пропозиції та рекомендації, у тому числі й ті, що характеризують наукову новизну, одержані авторкою особисто. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на

відповідне джерело, зважаючи на тему дослідження, варто відзначити опрацювання авторкою літератури, що, безумовно, обумовлено предметом дослідження, проте одночасно підкреслює й достовірність зроблених висновків.

У результаті проведеного дослідження авторкою сформульовано низку наукових положень, висновків та рекомендацій, запропонованих особисто здобувачкою. Найбільш істотними науковими результатами, що представлені у дисертації, є наступні:

1. Авторка слушно обґрунтовує ідею, що фінансово-правову відповідальність слід кваліфікувати як особливу форму публічно-правової відповідальності, яка водночас відображає дію загальних засад юридичної відповідальності (законність, справедливість, індивідуалізація, невідворотність), а також специфічні для фінансового права принципи (бюджетна дисципліна, публічний інтерес, обов'язковість цільового використання коштів тощо). Такий підхід відповідає логіці диференціації правових інститутів за предметно-методичним критерієм та обґрунтовує потребу в законодавчій систематизації положень, які регулюють підстави, форми, процедури та суб'єктний склад фінансово-правової відповідальності.

2. Науковий інтерес викликає пропозиція дисертантки, що статус ОМС як суб'єктів фінансової відповідальності має бути нормативно окресленим не лише з огляду на інструментарій санкцій, а й у контексті загальнодержавного контролю за дотриманням принципів законності, ефективності та публічного інтересу у сфері використання публічних ресурсів. Така відповідальність, з одного боку, забезпечує юридичну фіксацію правопорушення у фінансовій сфері, з іншого — має превентивний характер, запобігаючи зловживанням, неефективному витрачанню бюджетних коштів та фінансовій недисциплінованості.

3. Актуальною та своєчасною є висловлена в дисертації пропозиція, що у сучасних умовах функціонування публічного фінансового контролю в Україні має розглядатись як складова системи інституційної протидії

зловживанням, неефективному витрачання бюджетних ресурсів і забезпечення публічного інтересу. Комплексний аналіз чинного законодавства у цій сфері дозволяє констатувати наявність сформованого нормативного каркасу, ядром якого є Закон України «Про публічні закупівлі», що визначає інституційні засади моніторингу, повноваження органів державного фінансового контролю, об'єкти, предмет та процедурні аспекти контролю, однак потребує суттєвого доопрацювання з урахуванням змін правового режиму закупівель у період воєнного стану. Зокрема, колізійність у визначенні об'єкта моніторингу — «процедури закупівлі» — дозволяє окремим уповноваженим особам ОМС уникати контролю, використовуючи легальні інструменти зміни форми закупівлі, що не підпадає під формальний моніторинг. Умови воєнного стану ще більш ускладнили ситуацію, оскільки нормативно були закріплені спрощені процедури закупівель, що, своєю чергою, не були належно адаптовані до існуючих алгоритмів ризик-індикаторів.

4. Авторка справедливо зазначає, що юридична природа фінансового делікту ОМС зумовлена особливим характером охоронюваних інтересів — фінансова дисципліна, принципи результативності та ефективності бюджетного витрачання, а також специфікою суб'єктного складу, який передбачає відповідальність як персоніфікованих посадових осіб, так і суб'єктів публічного права в цілому. Склад фінансового правопорушення ОМС репрезентує модифіковану модель юридичної відповідальності в публічному праві: об'єктом є публічний порядок управління фінансовими ресурсами; об'єктивна сторона — діяння або бездіяльність, що призводить до фінансових деструкцій у формі відхилення від установлених процедур, нецільового витрачання чи неефективного використання коштів; суб'єкт — представник публічного управління; суб'єктивна сторона — переважно необережна вина, хоча не виключено і прямий умисел.

5. Позитивно можемо відзначити компаративно-правовий аналіз зарубіжних моделей притягнення ОМС до фінансово-правової

відповідальності, що засвідчує наявність усталених механізмів, які функціонують у межах доктрини належного управління публічними фінансами, конституційного контролю та верховенства права. Незважаючи на розбіжності у формах правління, ступенях автономії місцевих органів та обсягах делегованих повноважень, ключовими конститутивними ознаками ефективних систем відповідальності є: інституційна незалежність контрольних органів, нормативно визначена компетенція, уніфіковані процедурні регламенти, а також превентивна спрямованість правозастосовної діяльності. Особливої актуальності в сучасних умовах набуває концепція фінансового моніторингу як проактивного механізму забезпечення правопорядку у бюджетній сфері, що дозволяє уникати репресивних сценаріїв і знижує правові ризики для ОМС. У цьому контексті позитивний досвід таких держав, як Німеччина, США, Канада, Франція та Болгарія, демонструє комплексність інституційного забезпечення механізму відповідальності, в якому вищі органи фінансового контролю наділені не лише контрольно-аналітичними, а й санкційними повноваженнями. Особливу увагу слід звернути на німецьку модель, де фінансова відповідальність ОМС функціонує в межах чітко врегульованої конституційної системи, а основним інструментом є превентивний аудит. Аналогічні елементи спостерігаються у США, де міжвідомча координація забезпечує ефективний розподіл компетенцій без дублювання функцій громад, які є сторонами укладеного адміністративного договору тощо.

6. Важливе прикладне значення мають пропозиції авторки щодо системного оновлення нормативного, інституційного та процесуального забезпечення фінансово-правової відповідальності ОМС. Насамперед, перспективним видається ухвалення єдиного кодифікованого акту, що врегулює основоположні категорії фінансово-правової відповідальності, зокрема: поняття, підстави, види санкцій, процедури притягнення, а також гарантії правового захисту суб'єктів місцевого самоврядування. Особливої актуальності набуває гармонізація національної правової конструкції з

положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, яка вимагає чіткості повноважень, правової визначеності та пропорційності втручання в автономію органів місцевої влади.

Структура і зміст дисертаційної роботи. Дисертаційна робота Лаби А.Ю. є логічно побудованою, послідовно викладає підходи до аналізу природи фінансово-правової відповідальності ОМС та розробки пропозицій щодо її вдосконалення. Вона складається з анотації (українською та англійською мовами), вступу, де визначено актуальність, новизну, мету і завдання дослідження, трьох розділів із висновками до кожного, загальних висновків, списку використаної літератури (229 найменувань) та додатків із інформацією про апробацію результатів.

Сформована структура дисертації дала можливість здобувачі послідовно і комплексно дослідити інститут фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах децентралізації, що відповідає стратегічному курсу держави на підвищення ефективності публічного управління, забезпечення фінансової дисципліни та правопорядку в умовах посилення ролі місцевих органів влади.

У вступі дисертації чітко визначено мету дослідження — формування цілісного правового уявлення про фінансово-правову відповідальність ОМС в умовах децентралізації влади, розкриття її правової природи, ознак, підстав застосування, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства. Мета підкріплена логічно структурованим переліком наукових завдань, належно окресленими об'єктом (публічно-фінансові відносини у сфері відповідальності ОМС) і предметом дослідження (правові норми, що регулюють механізм фінансово-правової відповідальності).

Актуальність обраної теми автор обґрунтовує низкою чинників: по-перше, посиленням фінансової самостійності місцевих бюджетів у результаті реформи децентралізації; по-друге, наявністю прогалин і колізій у законодавстві щодо підстав, видів та процедур застосування заходів

фінансово-правової відповідальності до ОМС; по-третє, відсутністю належного балансу між контролюючими функціями держави та гарантіями бюджетної автономії місцевого самоврядування. Автор обґрунтовано підкреслює необхідність формування ефективної та юридично визначеної моделі публічно-правової відповідальності, що відповідає б умовам децентралізованого управління, положенням Європейської хартії місцевого самоврядування та стандартам належного врядування.

Основні результати викладено у трьох розділах. Перший розділ присвячено теоретико-правовій характеристиці фінансово-правової відповідальності та її співвідношенню з іншими видами публічно-правової відповідальності. У другому розділі розкрито особливості застосування фінансово-правової відповідальності до ОМС, здійснено класифікацію порушень у сфері публічних фінансів та розглянуто інституційний механізм притягнення до відповідальності. Третій розділ містить пропозиції щодо вдосконалення законодавства та системи контролю, включаючи зміцнення процесуальних гарантій для ОМС, баланс між контролем і автономією, а також впровадження європейських підходів до моніторингу закупівель і аудиту публічних фінансів.

Повнота викладу положень дисертації в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Основні результати дисертації достатньо повно викладено у 10 наукових працях, зокрема у 5 наукових статтях у фахових виданнях України, 5 публікаціях у збірниках тез матеріалів міжнародних наукових і науково-практичних конференціях.

Результати відображено в 5 наукових публікаціях:

1. Laba A. Y. Financial basis for the functioning of local self-government in the context of decentralization of power. *Scientific journal innovative solutions in modern science*. 2022. № 3 (55). С. 71-82. DOI:[10.26886/2414-634X.3\(55\)2022.4](https://doi.org/10.26886/2414-634X.3(55)2022.4)

2. Laba A. Y. Financial and Legal Responsibility of Local Government Bodies in Today's Conditions. *Copernicus Political and Legal Studies*. 2023. № 2(4). С. 70-76.

DOI: 10.15804/CPLS.2023407

3. Лаба А. Ю. Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування в умовах сьогодення. *Науковий журнал «Приватне та публічне право»*. 2023. № 3. С. 56-60. DOI: 10.32782/2663-5666.2023.3.10

4. Лаба А. Ю. Фіскальна самостійність та фіскальна відповідальність місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації. *Науково-практичний юридичний журнал Публічне право*. 2023. № 3 (51). С. 30-37. DOI: 10.32782/2306-9082/2023-51-3

5. Лаба А. Ю. Актуальні виклики фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Науково-практичний юридичний журнал «Часопис цивілістики»*. 2024. №55/2024. С. 111-116. DOI:10.32782/chc.v055.2024.19

Результати апробовано на конференціях і в освітньому процесі (Акт впровадження в освітній процес ПЗВО «Київський міжнародний університет» від 09.05.2025 № 281). Публікації повною мірою відображають зміст дослідження та відповідають вимогам до фахових видань.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження. Отримані в дисертаційному дослідженні результати мають важливе практичне значення та можуть бути використані в кількох ключових напрямках. Окремі положення роботи можуть бути впроваджені в правозастосовну діяльність органів державного фінансового контролю, органів місцевого самоврядування та суб'єктів аудиту.

Зокрема, формула визначення очікуваної вартості закупівель була впроваджена в правозастосовну практику органів державної влади, зокрема при визначенні вартості предмета закупівлі, виявленні порушень у сфері

публічних фінансів та належному юридичному обґрунтуванні таких порушень (акт впровадження у діяльність Голосіївської районної в місті Києві державної адміністрації від 23.05.2025 р. № 100-6938).

Також дисертація має просвітницький потенціал, зокрема у проведенні інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо належного управління публічними фінансами, підвищення рівня правової культури представників ОМС, депутатського корпусу, громадських організацій та інших учасників бюджетного процесу (акт впровадження ГО «Всеукраїнська асоціація інститутів та агенцій розвитку міст» від 09.05.2025 № 36/13).

Оцінка відсутності/наявності порушення академічної доброчесності.

У дисертації звернення здобувачки до ідей, думок інших науковців містять посилання на відповідні джерела. Порушень академічної доброчесності у тексті дисертації рецензентом не виявлено. У дисертаційному дослідженні міститься також низка положень, аналіз яких дозволяє дійти висновку про оригінальність характеру отриманих результатів.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту та оформлення дисертації. Хоча дисертаційне дослідження виконано на високому рівні, можна вказати окремі дискусійні положення:

1. Автор приділяє значну увагу питанням незалежності контрольних органів та їх підзвітності парламенту, що безумовно є перевагою дослідження. Водночас недостатньо розкрито, які механізми правового захисту мають ОМС у разі необґрунтованого або спірного притягнення до фінансово-правової відповідальності. Наприклад, у ряді держав існують спеціалізовані юрисдикційні інституції або процедури адміністративного оскарження рішень контрольних органів. Вивчення таких інструментів дозволило б не лише посилити юридичну аргументацію авторських висновків, а й надати практичні рекомендації щодо удосконалення

національного механізму реалізації принципу справедливості та процесуальної рівноваги у публічно-правових спорах.

2. У дисертації обґрунтовано висвітлено проблематику фінансово-правової відповідальності ОМС, однак доцільним було б глибше проаналізувати інституційну взаємодію між органами державного фінансового контролю, органами місцевого самоврядування та юрисдикційними інстанціями у процесі притягнення до відповідальності. Недостатньо окреслено порядок координації дій між цими суб'єктами, зокрема в частині реалізації санкцій, процедур захисту прав ОМС та перегляду рішень у судовому порядку. Врахування міжнародного досвіду, зокрема моделей чіткого розмежування контрольних, наглядових і санкційних функцій, характерних для країн ЄС, дозволило б сформувати більш збалансовану, правову і функціонально ефективну модель відповідальності, що відповідає принципам правової визначеності та інституційної неупередженості.

3. Дисертант у своїй роботі обґрунтовано наголошує на важливості чіткого правового механізму притягнення органів місцевого самоврядування до фінансово-правової відповідальності. Водночас у дослідженні бракує системного опису процедурної складової: які саме стадії має проходити процес встановлення порушення, який порядок ухвалення рішення про застосування санкцій, які процесуальні права та гарантії має ОМС як суб'єкт відповідальності. Наявність такої структурованої моделі сприяла б практичному застосуванню запропонованих автором теоретичних висновків та дозволила б уникнути ситуацій надмірного втручання контролюючих органів у діяльність місцевого самоврядування.

Утім, висловлюючи наведені зауваження, слід зазначити, що вони не є суттєвими і переважно носять дискусійний характер або ж торкаються тих питань, які були не в повній мірі обґрунтованими чи аргументованими. Вони слугують приводом для дискусії у ході публічного захисту дисертаційного дослідження, проте не впливають на раніше висловлену загальну позитивну

оцінку роботи.

Висновок щодо відповідності дисертації нормам. Дисертація Лаби Альони Юріївни на тему «Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади», подана на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право», є завершеною науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що у своїй сукупності мають значення для розвитку доктрини і практики вітчизняної юридичної науки.

Вважаю, що новизною, актуальністю, обсягом та практичним значенням дисертація Лаби Альони Юріївни на тему «Фінансово-правова відповідальність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади» відповідає вимогам наказу МОН України № 40 від 12.01.2017 р. «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (з наступними змінами) та «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 44 від 12 січня 2022 р. Її авторці, Лабі Альні Юріївні, заслуговує присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент

директор Навчального-наукового інституту
міжнародних відносин та права
ПЗВО «Київський міжнародний університет»,
кандидат юридичних наук, доцент

 Олена БІСЮК

