

До Спеціалізованої вченої ради
ДФ 005 ПЗВО «Київський
міжнародний університет»
03179, м. Київ, вул. Львівська, 49

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Джафарової
Олени В'ячеславівни на дисертацію Лаби Альони Юріївни 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»**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. В умовах проведення глибоких політико-правових реформ в Україні, зокрема у сфері децентралізації, перед органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) постають нові завдання, пов'язані з розширенням їхніх повноважень у сфері публічних фінансів. У зв'язку з цим, актуальним стає забезпечення належного правового механізму реалізації фінансової відповідальності, зокрема – фінансово-правової відповідальності ОМС як самостійного інституту публічного права. Обрана тема дослідження відповідає стратегічному курсу держави на підвищення ефективності публічного управління, забезпечення фінансової дисципліни та правопорядку в умовах посилення ролі місцевих органів влади. Аналіз чинного законодавства, практики його застосування, а також результатів фінансових аудитів свідчить про фрагментарність регулювання механізмів відповідальності ОМС, недостатню ефективність притягнення до відповідальності за порушення бюджетної, податкової та іншої фінансової дисципліни. Особливого значення набуває обґрунтування інституційної природи фінансово-правової відповідальності ОМС, її відмежування від суміжних галузевих видів юридичної відповідальності, таких як адміністративна чи дисциплінарна. Адже в теорії фінансового права досі не існує уніфікованого розуміння ні поняття, ні складу, ні юридичної природи фінансово-правової відповідальності. Дискусійність підходів у

науковому середовищі, а також наявність нормативних колізій зумовлюють наукову необхідність комплексного дослідження даної тематики. Специфіка фінансово-правової відповідальності як окремого інституту публічного права залишається малодослідженою у вітчизняній правовій науці. Зокрема, вкрай обмежено представлено комплексні дослідження, присвячені структурі фінансових правопорушень, суб'єктному складу відповідальності ОМС як юридичних осіб публічного права, а також процедурним особливостям реалізації фінансово-правових санкцій. Це підтверджується аналізом наукових праць, де питання фінансово-правової відповідальності ОМС розглядаються фрагментарно або в контексті інших видів відповідальності.

Дане дослідження також 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).

Зважаючи на вище зазначене, актуальність теми дисертаційного дослідження не викликає сумнів, оскільки з врахуванням вимог сьогодення потрібне комплексне дослідження питань правової природи відповідальності, співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності, а також нагальною потребою в системному осмисленні природи, змісту й механізму реалізації фінансово-правової відповідальності ОМС. Зазначена тема є не тільки науково значущою, а й має вагоме практичне спрямування. Вона спрямована на створення правових умов для зміцнення фінансової дисципліни, запобігання правопорушенням у сфері місцевих бюджетів,

підвищення ефективності діяльності органів державного фінансового контролю.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформованих у дисертації. Наукова новизна результатів дисертаційного дослідження полягає у ґрунтовному теоретико-правовому осмисленні фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах децентралізації публічної влади. Дисертанткою вперше на доктринальному рівні запропоновано цілісне авторське бачення інституту фінансово-правової відповідальності ОМС як особливої форми публічно-правової відповідальності, що поєднує загальні засади юридичної відповідальності з особливостями функціонування публічних фінансів. Обґрунтовано концептуальні підходи до розмежування видів юридичної відповідальності та класифікації фінансових правопорушень, сформовано бачення місця моніторингу публічних закупівель у системі превентивного контролю, розкрито юридичну природу суб'єктів відповідальності – як інституційних органів, так і посадових осіб.

Дисертанткою систематизовано ключові проблеми правозастосування, зокрема інституційну фрагментарність та нормативну невизначеність у сфері реалізації контрольних повноважень. Запропоновано шляхи оптимізації процедурного забезпечення притягнення до відповідальності, з урахуванням стандартів належного врядування та положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Суттєвим науковим внеском є компаративний аналіз зарубіжного досвіду (Німеччини, США, Франції, Болгарії), що дозволив виявити ефективні моделі балансування між автономією ОМС і інституційним контролем з боку держави. Дослідниця справедливо акцентує на потребі запровадження превентивного моніторингу як складової публічної відповідальності, а також на необхідності адаптації вітчизняної моделі до умов воєнного стану, що позначилось на режимі публічних закупівель і механізмах фінансового контролю.

Структура і зміст дисертаційної роботи. Ознайомлення з текстом дисертаційного дослідження А.Ю. Лаби дозволяє дійти висновку, що робота містить результати її особистих досліджень. У вступі обґрунтовано вибір та актуальність обраної теми, визначено об'єкт і предмет, завдання, методологічну і теоретичну основи дослідження, методи дослідження, розкрито наукову новизну отриманих результатів та особистий внесок здобувачки, наведено дані щодо апробації результатів дослідження на конференціях та в публікаціях.

У розділі 1 авторкою здійснено загальнотеоретичне обґрунтування фінансово-правової відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності. Визначено її правову природу, предметну специфіку, галузеву належність та відмежування від суміжних форм відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, цивільної). Визначено, що фінансово-правова відповідальність не є похідною від адміністративної, а має самостійне нормативне підґрунтя, власну структуру правопорушення та специфіку правових наслідків. Доведено, що чинне законодавство характеризується фрагментарністю, відсутністю єдиної концепції та термінологічної визначеності базових понять, таких як «фінансове правопорушення», «фінансово-правова санкція», «фінансово-правова відповідальність ОМС».

Це, у свою чергу, ускладнює ефективне застосування правових норм і контрольних процедур. Узагальнено підходи вітчизняних і зарубіжних дослідників до класифікації фінансово-правових санкцій, сформульовано авторське визначення фінансового правопорушення ОМС як винної протиправної дії або бездіяльності, що полягає у порушенні норм фінансового законодавства в процесі реалізації повноважень у сфері публічних фінансів і тягне застосування санкцій з боку уповноважених органів фінансового контролю. Окремо проаналізовано функціональне призначення фінансово-правової відповідальності в механізмі забезпечення фінансової безпеки держави, її роль у зміцненні публічної довіри до органів влади, формуванні бюджетної культури та підвищенні якості управлінських рішень. Авторкою

проаналізовано існуюче правове регулювання моніторингу публічних закупівель, здійснюваних ОМС, із наголосом на виявленні колізій, прогалин та декларативності окремих положень законодавства, що ускладнює оперативне виявлення та належне реагування на порушення та запропоновано комплексну модель вдосконалення механізму моніторингу закупівель ОМС, яка включає нормативне закріплення класифікації порушень за ступенем істотності, формалізацію алгоритмів їх усунення, актуалізацію ризик-індикаторів, а також впровадження інституту тимчасового зупинення процедур закупівель у разі виявлення порушень.

Розділ 2 присвячено правозастосовному аспекту функціонування інституту фінансово-правової відповідальності ОМС в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. Визначено склад фінансового правопорушення, що включає об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону, із врахуванням особливостей юридичного статусу ОМС як публічних корпорацій. Особливу увагу приділено принципам відповідальності – законності, підзвітності, пропорційності, превентивності – та їх імплементації у національне законодавство. Виявлено типові порушення бюджетного законодавства, колізії нормативного регулювання, інституційні слабкості механізму притягнення до відповідальності. Встановлено, що чинна система фінансового контролю не забезпечує ефективного реагування на правопорушення у сфері місцевих фінансів, а існуючі моделі відповідальності характеризуються низьким рівнем процесуальної визначеності, недостатнім розмежуванням компетенцій між державними та місцевими структурами, відсутністю інструментів превентивного впливу. Особливу увагу приділено механізму реалізації фінансово-правової відповідальності ОМС, що в сучасних умовах реформування системи публічної влади має бути адаптований до принципів автономії та підзвітності місцевого самоврядування. Обґрунтовано доцільність створення нової інституційної моделі фінансового контролю, яка поєднує автономність контрольних функцій від виконавчих органів місцевої влади, спеціалізацію за видами фінансової діяльності та

запровадження незалежного муніципального аудиту як інструменту ініціювання процедур відповідальності. Запропоновано механізм переходу від репресивної до превентивно-моніторингової моделі відповідальності, яка ґрунтується на оцінці ризиків, ранньому виявленні ознак порушення, формалізованих алгоритмах усунення виявлених недоліків, а також впровадженні цифрових інструментів контролю.

У розділі 3 досліджено перспективи вдосконалення правового регулювання фінансово-правової відповідальності ОМС з урахуванням міжнародного досвіду та європейських стандартів. Здійснено порівняльно-правовий аналіз моделей притягнення ОМС до фінансово-правової відповідальності, що функціонують у правових системах низки зарубіжних країн, з метою визначення перспектив їх запозичення в українське законодавство.

У висновках дисертанткою сформульовано узагальнення, пропозиції та рекомендації, що відповідають вимогам наукової новизни та практичної значущості. Список використаних джерел налічує 229 позицій. Кількість використаної сучасної вітчизняної та зарубіжної наукової літератури є достатньою, при цьому спостерігається оптимальний баланс між використанням теоретичних праць у галузі фінансового права та нормативно-правовими актами у досліджуваній сфері.

Загалом дисертаційне дослідження з обраної теми А.Ю. Лаби здійснено на передовій методологічній основі, достатніх емпіричних даних та дослідженнях з адміністративного права, на базі глибокого аналізу нормативно-правових актів та аргументованої полеміки.

Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу та дозволяє констатувати високий науково-теоретичний рівень проведеного дослідження. В цілому роботу характеризує науковий, коректний стиль та вміння викладати матеріал, а сама робота відрізняється змістовною завершеністю, цілісністю та єдністю, свідчить про особистий внесок дисертантки в юридичну науку.

Повнота викладу положень дисертації в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Основні наукові положення, висновки та результати дисертаційного дослідження здобувача належним чином апробовані та відображені у низці наукових публікацій, що підтверджує відповідність вимогам щодо публікаційної активності. Загалом за темою дисертації опубліковано 10 наукових праць, зокрема: 5 статей у фахових наукових виданнях України, включених до переліку наукових фахових видань, затверджених Міністерством освіти і науки України, а також 5 публікацій у збірниках тез матеріалів міжнародних наукових і науково-практичних конференцій.

Таким чином, положення дисертації мають достатню публікаційну представленість, що свідчить про системний підхід здобувача до наукової роботи та відповідає критеріям завершеності й публічної апробації результатів дослідження.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження. Теоретичне значення дослідження полягає в удосконаленні наукових підходів до розуміння фінансово-правової відповідальності ОМС як інституту публічного права, що функціонує в умовах децентралізації та зростаючого значення фінансової автономії. Розроблені у дослідженні положення поглиблюють наявну теоретико-правову базу фінансового права, зокрема щодо сутності, функцій, підстав і процедур притягнення ОМС до відповідальності у сфері публічних фінансів. Запропоновані авторкою концептуальні підходи до систематизації видів відповідальності, механізмів контролю та превентивних інструментів можуть слугувати основою для подальших наукових досліджень, а також для розробки кодифікованого акту у сфері фінансово-правової відповідальності.

Практичне значення дисертаційного дослідження полягає у можливості застосування його результатів у декількох напрямках. Зокрема, сформульовані теоретичні й методологічні положення можуть бути використані в правозастосовній практиці органів державного фінансового контролю, органів

місцевого самоврядування, суб'єктів аудиту, а також інших органів публічної влади. Розроблені підходи до кваліфікації фінансових порушень, оцінки правомірності дій чи бездіяльності посадових осіб, алгоритмізація процесів моніторингу публічних закупівель – становлять цінність для практиків у сфері публічних фінансів.

Окремої уваги заслуговують положення дисертації, що стосуються методики визначення очікуваної вартості предмета закупівель, як інструменту, що дозволяє підвищити ефективність виявлення порушень у сфері публічних фінансів та здійснити обґрунтовану юридичну оцінку правопорушень. Це має значення як у превентивній площині, так і під час фіксації факту делікту та реалізації заходів фінансово-правового впливу.

Крім того, результати дослідження мають прикладну цінність у сфері правничої освіти. Матеріали дисертації можуть бути використані при викладанні курсів з фінансового, адміністративного права, публічного управління, а також у програмах підвищення кваліфікації службовців органів публічного сектору. Також положення роботи можуть бути застосовані у просвітницькій діяльності для підвищення фінансово-правової обізнаності представників місцевого самоврядування, депутатів, громадських активістів та учасників бюджетного процесу.

Відсутність порушення академічної доброчесності. Дисертаційне дослідження оформлено відповідно до чинних нормативних вимог, які встановлені для наукових праць на здобуття ступеня доктора філософії. Самостійний характер роботи не викликає сумнівів. Авторка коректно посилається на джерела під час використання чужих ідей, тверджень чи напрацювань, дотримується норм законодавства щодо авторських прав, надає правдиву інформацію про результати свого дослідження, застосовані методи та використані джерела. Це засвідчує дотримання нею принципів академічної доброчесності.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи позитивно науковий рівень дисертаційного дослідження та наукових

публікацій Лаби А.Ю., можна висловити окремі зауваження дискусійного характеру або як такі, що потребують роз'яснень з боку авторки та/або додаткових аргументів.

1. Авторка у загальних рисах згадує про «європейський» підхід до моніторингу закупівель, однак не подає розгорнутого порівняльного аналізу із правовим регулюванням у державах ЄС. Водночас європейська практика застосування системи ризик-індикаторів, прозорості закупівель та ролі національних аудиторських органів могла б стати додатковим джерелом для формування рекомендацій у частині вдосконалення українського законодавства. Особливої уваги заслуговують моделі, у яких моніторинг закупівель відіграє проактивну роль у запобіганні порушенням, а не лише фіксує наслідки. Застосування повноцінного порівняльного підходу надало б роботі ширшої методологічної обґрунтованості.

2. У дослідженні дисертантка вживає терміни «фінансово-правова санкція», «захід державного примусу», «заходи впливу» як синонімічні конструкції. Водночас у науковій та законодавчій площині ці категорії мають різне юридичне значення - зокрема, не кожен захід державного примусу є санкцією в класичному розумінні юридичної відповідальності. Уточнення цього питання в межах дослідження, наприклад, через відсилку до загальної теорії права або до норм Податкового кодексу України, дозволило б уникнути термінологічної неоднозначності та посилило б логічну цілісність дисертаційної конструкції.

3. У роботі обґрунтовано доводиться необхідність удосконалення механізмів фінансово-правової відповідальності органів місцевого самоврядування. Проте доцільно було б приділити більше уваги балансуванню між ефективністю контролю з боку держави та реалізацією принципу бюджетної автономії ОМС. Надмірне посилення відповідальності або її надмірно розширене тлумачення потенційно може створювати ризики обмеження фінансової самостійності місцевих бюджетів, що суперечить положенням Європейської хартії місцевого самоврядування. Аналіз цього

співвідношення поглибив би теоретичну аргументацію автора і дозволив би сформулювати більш зважені пропозиції з урахуванням публічно-правової природи обох інститутів - відповідальності та автономії.

4. У науковій роботі дисертантка слушно підкреслює провідну роль органів державного фінансового контролю у механізмі забезпечення дотримання фінансової дисципліни ОМС. Однак недостатньо розкрито питання балансу між їх контрольними функціями та компетенцією щодо ініціювання чи застосування заходів фінансово-правової відповідальності. Детальніше опрацювання цієї теми дозволило б уникнути колізій між функціональною доцільністю і принципами законності та неупередженості.

Наведені вище положення та зауваження мають рекомендаційний, дискусійний характер, не заперечують загальної позитивної оцінки наукового рівня дисертації та наукових публікацій, істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи А.Ю. Лаби та не зменшують її теоретичну і науково-практичну значимість як для науки, так і для правозастосовної практики.

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 N° 44 від 12 січня 2022 р. Її авторка, Лаба Альона Юріївна, заслуговує присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент
завідувач кафедри
адміністративної діяльності ННІ №3
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор



Олена ДЖАФАРОВА

16.07.2025