

## ВІДГУК

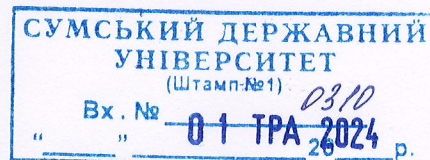
офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, проректора з наукової роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого Лученка Дмитра Валентиновича – на дисертаційне дослідження Миргород Валерії Валеріївни на тему «Адміністративно-правові засади створення та функціонування інноваційної системи залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні», подане на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

### 1. Актуальність теми дисертаційної роботи

Розвиток будь-якої держави, в тому числі і України, залежить від успішного вирішення ряду проблемних питань, що заважають її стабільному функціонуванню як незалежної та економічно могутньої держави. Одним із таких проблемних питань є питання фінансового забезпечення виконання покладених на державу функцій.

У різні періоди розвитку держави проблематика фінансового забезпечення виконання покладених на неї суспільством функцій вирішувалось по-різному. Тим не менш для держав, що розвиваються важливим інструментом подолання кризових явищ є міжнародні запозичення у формі міжнародної технічної допомоги.

В сьогоденнішніх умовах існування України питання фінансового забезпечення функціонування держави стоїть надзвичайно гостро. Адже ведення військових дій на території нашої країни призводить до знищення її економічного потенціалу. Відбувається руйнація сталих економічних зв'язків, знищуються цілі галузі господарства з їх потужностями та матеріальною базою.



За таких умов Україна втрачає можливості самостійно забезпечувати фінансування власних видатків на оборону, соціальну сферу, функціонування державного апарату тощо. Разом з цим, потужна підтримка держав-партнерів та міжнародних організацій, в тому числі і шляхом використання такого інструменту як міжнародна технічна допомога, дає можливості для продовження боротьби за існування.

На сьогодні Україна успішно залучає значні ресурси донорів як міжнародну технічну допомогу. Проте є цілий ряд проблем, що пов'язані з ефективністю її використання та доцільністю направлення в той чи інший економічний сектор. Їх вирішення дозволить нашій державі максимально ефективно використовувати залучені фінансові ресурси та отримувати максимальну користь у тих умовах що склалися. Разом з тим, подолання існуючих проблем неможливе без ґрунтовного вивчення інституту міжнародної технічної допомоги як найбільш ефективного міжнародного інструменту підтримки та створення науково обґрунтованих моделей державного регулювання процесу її використання. Лише такий шлях, побудований на науковому аналізі та вивченні передового досвіду, забезпечить можливість уникнути помилок при залучення міжнародної технічної допомоги та буде сприяти запровадженню ефективних механізмів її регулювання.

Враховуючи зазначене ми можемо обґрунтовано стверджувати, що дисертаційне дослідження Миргород Валерії Валеріївни, на тему «Адміністративно-правові засади створення та функціонування інноваційної системи залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні» в сучасних складних умовах існування України, є надзвичайно актуальним та своєчасним, оскільки відповідає потребам подальшого розвитку України як незалежної, самостійної держави та економічно спроможної держави.

**2. Зв'язок роботи із державними та науковими програмами, планами та темами**

Тематика роботи відповідає Цілям сталого розвитку України на період до 2030 року та пріоритетним напрямкам розвитку науки і техніки в Україні на період до 2023 року. Зі змісту дисертації та доданих документів вбачається, що тема дисертації була розроблена в межах наступних науково-дослідних робіт, що говорить про ґрунтовний підхід в дослідженні: 1) проєкт Міністерства освіти і науки України «Концепція нової інноваційної моделі державного управління фінансовою системою України» (реєстраційний номер 0118U003582); 2) проєкт Національного фонду досліджень України «Розробка Концепції запровадження державної системи контролю за залученням та ефективним використанням міжнародної технічної допомоги в Україні на 2021-2025 рр.» (реєстраційний номер 2020.02/0137); 3) проєкт Міністерства освіти і науки України «Концептуальні засади реформування системи правоохоронних органів в сучасних умовах трансформації нагляду і контролю щодо забезпечення економічної безпеки України» (реєстраційний номер 0122U000779); 4) проєкт Міністерства освіти і науки України «Засади діяльності правоохоронних органів у сфері контролю за системою залучення і використання МТД: глобалізаційний вимір» (реєстраційний номер 0124U000635); 5) проєкт Міністерства освіти і науки України «Корупція в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови: оптимальна модель протидії» (реєстраційний номер 0124U000556); 6) в межах договору № БФ/24-2021 щодо «Виконання завдань перспективного плану розвитку наукового напрямку «Суспільні науки» у Сумському державному університеті».

### **3. Науково-практична значимість результатів дослідження**

Основні положення дисертації В. В. Миргород формують базис для побудови системи залучення, використання та контролю за МТД, яка може ефективно функціонувати на підставі науково розроблених підходів до побудови механізмів роботи та взаємодії всіх суб'єктів такої системи. Основні результати дисертації можуть бути використані в освітній, науковій та практичній сферах, що підтверджено відповідними актами, зокрема:

1) акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в освітній процес Сумського державного університету (від 08.02.2024);

2) акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в науковій діяльності Сумського державного університету (від 14.02.2024);

3) довідка про практичну значимість результатів дисертаційного дослідження від Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку (від 14.03.2024);

4) довідка про практичну значимість результатів дисертаційного дослідження від Окружної прокуратури міста Суми (від 07.02.2024);

5) довідка про впровадження і практичну значимість результатів дисертаційного дослідження від Сумської міської військової адміністрації.

Сформовані дисертанткою об'єкт та предмет дослідження відповідають встановленим вимогам. Зокрема, об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при створенні і функціонуванні інноваційної системи залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні; предметом дослідження є адміністративно-правові засади створення і функціонування інноваційної системи залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні. Досить логічно Валерія Миргород підійшла і до визначення мети дослідження і окреслення основних завдань роботи, що повністю корелюється з висновками. Визначено, що метою дисертації є розроблення адміністративно-правових засад створення і функціонування інноваційної системи залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні. Поставлена мета сприяла визначенню і вирішенню важливих наукових та науково-практичних завдань.

#### **4. Обґрунтованість та достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформованих у дисертації**

Надане на рецензування дисертаційне дослідження є комплексною роботою присвяченою створенню та побудові механізму функціонування інноваційної системи залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційної роботи. Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі права (адміністративне право, міжнародне право, фінансове право, кримінальне право й ін.), гуманітарних наук (філософія), соціальних і поведінкових наук (економіка), управління та адміністрування (публічне адміністрування й фінанси). Нормативно-правовою базою дисертації стали Конституція України, міжнародні акти, законодавчі акти, що врегульовують сферу залучення, використання та моніторингу за міжнародною технічною допомогою в Україні. *Інформаційною базою* дослідження є законодавчі та нормативно-правові документи з питань функціонування системи залучення, використання та контролю за МТД в Україні, статистичні дані Секретаріату Кабінету Міністрів України, Рахункової палати, Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України, Бюро економічної безпеки України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Global Financial Integrity, Світового банку, OLAF, USAID, JICA, звіти фінансових установ, дисертації та наукові публікації вітчизняних та зарубіжних дослідників.

Особливої уваги заслуговує високий рівень апробацій результатів дослідження, а саме 75 наукових праць, з яких 7 колективних монографій та 6 статей опублікованих в наукових виданнях, що індексуються у наукометричних баз Scopus/WoS. У зазначених наукових працях розкрито сутність та зміст тих наукових положень, які заявлені дисертанткою як наукова новизна. Параметри видань та зміст наукових праць дисертантки відповідають вимогам щодо повноти висвітлення одержаних результатів дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Узагальнений в роботі теоретичний та нормативний матеріал аналізується з використанням виваженого методологічного апарату. Який включає як загальнонаукові, так і конкретні наукові методи пізнання. Застосування

зазначених методів є обґрунтованим, що стало запорукою успішного вирішення поставлених Валерією Миргород завдань. Методи наукової абстракції, аналізу та синтезу, функціонального і системного аналізу, індукції та дедукції, аргументації використані з метою розкриття теоретичних положень функціонування системи залучення, використання, моніторингу та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні й обґрунтування сутності ключових понять. Історико-логічний метод застосовувався для дослідження еволюції розвитку сфери залучення та використання міжнародної технічної допомоги як передумови формування ефективно діючої системи. Методи оцінювання, групування, табличний та графічний аналіз, компаративний аналіз використані здобувачкою для характеристики стану міжнародного співробітництва України з донорами міжнародної технічної допомоги. Системно-структурний метод, метод логічного узагальнення й тенденційного аналізу дозволили здійснити обґрунтування доцільності формування механізму контролю за міжнародною технічною допомогою та окреслити місце і значення моніторингу цієї сфери.

## **5. Наукова новизна результатів дисертаційної роботи**

Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає в розробці й обґрунтуванні адміністративно-правових засад щодо створення і функціонування інноваційної системи залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні. Найбільш вагомими результатами дослідження, які характеризуються науковою новизною, отримані дисертанткою особисто і виносяться на захист, полягають у наступному:

– В.В. Миргород визначено адміністративно-правові засади створення та функціонування інноваційної системи залучення, використання та контролю за МТД в Україні, які враховують розширення існуючої нормативно-правової бази Законом України «Про систему залучення, використання та контролю за МТД в Україні»; трансформацію інституційної основи сфери МТД закріпленням за новоствореним органом виконавчої гілки влади (Національне агентство з питань залучення МТД) функцій координації роботи між донорами та

беніфіціарами в межах процесу залучення МТД та регулювання відносини на етапі використання МТД; імплементацію інноваційної інтегральної системи контролю за МТД, яка охоплює суб'єктно-об'єктну підсистему, сукупність принципів, інструментів та важелів, що цілісно взаємодіють з метою забезпечення правильності дій та запобігання порушень законодавства в сфері МТД;

– дисертанткою розроблено науково-методичні засади контролю за МТД в Україні, що характеризуються конгруентністю та взаємоузгодженістю таких складових як суб'єкти контролю (загальні та спеціальні органи контролю), предмет та об'єкт контролю, принципи реалізації контрольних заходів, узгодженість видів контролю за різними ознаками та їх закріпленість у правових документах відповідних рівнів нормативного забезпечення механізму контролю. Запропонована системи контролю за МТД в Україні дозволяє як виконувати номінальні контрольні-моніторингові завдання, так і забезпечувати реалізацію інституту покарання за вчинення правопорушень;

– здобувачка на основі комплексного, критичного аналізу чинного вітчизняного законодавства, що регулює МТД, розробила ґрунтовний, проєкт Закону України «Про систему залучення, використання та контролю за МТД в Україні», який визначає правові основи організації та функціонування системи залучення, використання та контролю за МТД, яку отримує Україна;

– в роботі визначено вихідні положення створення та функціонування центрального органу виконавчої влади, уповноваженого на формування та реалізацію державної політики у сфері МТД – Національного агентства з питань залучення МТД, який функціонально буде забезпечувати залучення, моніторинг використання та оцінювання результатів виконання проєктів та їх ефективність, а також здійснювати контроль за використанням МТД.

На особливу увагу заслуговують наступні положення, висновки, рекомендації та пропозиції, що викладені в дисертації, які найбільш наочно демонструють її новизну, теоретичну та практичну значимість:

1) у підрозділі 1.1 дисертації визначено історіографію становлення системи залучення та використання МТД в світі та обґрунтовано, що для кожного етапу становлення МТД і по теперішній час даному процесу характерні певні загальні ризики;

2) в підрозділі 1.2 проведено бібліометричний аналіз з використанням дослідницького інструментарію VOSviewer. Так, з метою формалізації змістовно-концептуального виміру наукових досліджень у сфері МТД було відібрано 9459 наукових публікацій, проіндексованих наукометричною базою Scopus протягом 1990-2023 років. Використання зазначеного методу дозволило визначити основні напрямки наукової думки у розрізі тематики досліджуваного питання, сформувані групи тотожних поглядів, здійснити аналіз дослідницьких мереж за різними класифікаційними ознаками;

3) в підрозділі 3.1. побудовано систему правових засад, на яких має базуватися ефективна та діюча система залучення та використання МТД в Україні. Серед правових засад дисертанткою визначено та обґрунтовані наступні: прозорість, пріоритетність, партнерство, координація, результативність та своєчасність, юридична рівність та недискримінація, верховенство права, запобігання корупції;

4) в підрозділі 4.2 вдало виділено підгрупи основних та додаткових критеріїв оцінки ефективності реалізації проєктів МТД. Логіка цього підходу обумовлюється тим, що за роки незалежності, Україною було залучено понад 1500 проєктів/програм МТД виконання яких вже завершено, а кожен із них орієнтований на різні сфери й напрями соціально-економічного, політичного, культурного розвитку держави. Об'єктивно, вони спрямовані на вирішення різного ступеня складності й характеру завдань, що, в свою чергу, унеможливорює належне їх оцінювання за широким спектром критеріїв. Із огляду на цю обставину, виокремлюється й обґрунтовується доцільності основних таких критеріїв. У той же час, зважаючи на визнану й задекларовану необхідність суттєвого удосконалення існуючого правового забезпечення окресленої сфери, для повноти й всебічності дослідження пропонується



застосувати діапазон додаткових (факультативних) критеріїв, які, у більшості випадків, прийнятні для певного напрямку. Застосування останніх буде виправданим, зважаючи на необхідність розбудови комплексної системи залучення, використання, контролю й оцінки ефективності реалізації проєктів/програм МТД в Україні;

5) в підрозділі 4.3 дисертації обґрунтовано, що створення відокремленого спеціального органу, який би функціонально відповідав за управління та організацію роботи в межах залучення та використання МТД є найбільш доречним кроком для України. Адже і Міністерство економіки України, і Секретаріат КМУ демонструють власну неефективність, в тому числі з причин, що сфера МТД не є профільною сферою для даних органів. Таким спеціальним органом має стати Національне агентство з питань залучення МТД. Адміністративно-правовий статус даного суб'єкта досить детально та науково обґрунтовано описано авторкою в запропонованому проєкті Закону України «Про систему залучення, використання та контролю за МТД в Україні»;

б) особливої уваги заслуговує проєкт Закону України «Про систему залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні», який визначає правові основи організації та функціонування системи залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою яку отримує Україна, а також надання Україною міжнародної технічної допомоги. Зміст дисертації засвідчує, що проєкт цього Закону було направлено до Комітету Верховної Ради України з питань економічного розвитку, про що отримано позитивний відгук, який є додатком до дисертації. Даний факт говорить про дійсно ґрунтовний підхід до вирішення проблеми ефективності функціонування системи залучення, використання та моніторингу МТД в Україні та вирішення проблеми побудови в Україні дієвого механізму контролю за цією сферою.

Окремо слід відмітити, як позитивне надбання дисертації, велику кількість схем і таблиць, запропонованих дисертанткою. Вони дозволяють

викласти багатий емпіричний матеріал у структурованій формі, сприяють кращому сприйняттю наведеної у дисертації аналітичної інформації.

## **6. Дискусійні положення та зауваження до дисертації**

Загалом можна стверджувати, що дисертація В.В. Миргород на тему «Адміністративно-правові засади створення та функціонування інноваційної системи залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні» виконана на високому рівні, характеризується значними науковими і практичними результатами, а також актуальністю і своєчасністю. Разом з тим, в дослідженні присутні певні спірні чи неузгоджені положення, які можуть стати підґрунтям наукової дискусії і напрямами подальшої розробки проблеми залучення, використання, моніторингу, контролю МТД в Україні.

1. Значна частина дисертації приділена визначенню змісту категорії «міжнародна технічна допомога» та її законодавчому закріпленню (Розділ 1). Розділ 2 дисертації присвячений ґрунтовному дослідженню міжнародних актів, що регламентують надання МТД та проблематиці їх реалізації, що виправдано з точки зору дослідження підґрунтя, на якому базуються висновки і пропозиції дисертантки щодо удосконалення механізму створення та функціонування інноваційної системи залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні, але, у той же час, виходить за межі предмету спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Застосування такого підходу потребує додаткової аргументації з боку дисертантки.

2. В підрозділі 2.2. зазначено: «На сьогодні, майже всі сфери суспільного життя, народного господарства покрито реалізацією відповідних проєктів/програм МТД, а допомогу Україна отримує від більш ніж 20 розвинених країн світу та міжнародних організацій. За експертними дослідженнями спеціалістів та фахівців Світового банку, проведеними у 2021 році до початку повномасштабної війни в Україні, більш ніж 3 % від загальних державних витрат припадали на витрати в рамках проєктів/програм МТД, що становить більш ніж 1 % від валового внутрішнього продукту. Найбільша

допомога у вигляді МТД надана Україні від таких донорів як США та ЄС». Разом з тим, було би корисно проаналізувати питання розподілу допомоги по сферах, які отримують фінансування в рамках реалізації проєктів/програм МТД від США та ЄС.

3. Підрозділ 2.2. дисертації приділено аналізу міжнародних угод у сфері залучення та використання міжнародної технічної допомоги укладених з країнами-донорами. Не зовсім зрозуміло, яке значення має здійснений дисертанткою докладний аналіз цього питання для досягнення мети дисертаційного дослідження. Тим більше, що обсяг цього підрозділу є найбільшим і складає 40 сторінок.

4. При наведенні історії побудови системи залучення, використання МТД в Україні (підрозділ 1.3.) в роботі вказується, що 30 листопада 2000 року було видано розпорядження Президента України «Про Комісію з перевірки використання міжнародної технічної допомоги» № 361/2000-рп. При цьому дисертантка наводить персональний склад цієї комісії, перераховуючи прізвища, ім'я, по батькові та посади всіх її членів (с. 105-106). Не зрозуміло, з якою метою наводиться ця інформація, оскільки у тексті дисертації вона більше не згадується і жодних висновків на ній не базується.

5. В роботі зроблено акцент на моніторингу проєктів/програм МТД як складової частини системи МТД в Україні. Досліджені здобутки юридичної науки з даного питання та особливості закріплення даної процедури в законодавстві. Визначено: «Звертаючись до змісту моніторингу в сфері МТД, зауважимо, що відповідно до пункту 24 Порядку № 153 всі функції щодо реалізації процедури моніторингу проєктів/програм МТД функціонально покладено виключно на Секретаріат КМУ разом з бенефіціарами та уповноваженими представниками партнера з розвитку (за їх згодою). При цьому, Порядком № 153 чітко окреслено два види моніторингу проєктів/програм МТД: 1) поточний моніторинг; 2) заключний моніторинг. Додатком 7 Порядку № 153 закріплено форму звіту про результати поточного/заклучного моніторингу проєкту/програми МТД, який складається з

наступних частин: 1) вихідні дані проекту/програми; 2) інформація про досягнення очікуваних результатів; 3) порівняння запланованих результатів проекту/програми з досягнутими; 4) узагальнена оцінка бенефіціаром результатів проекту/програми; 5) проблемні питання та/або пропозиції.» При цьому в дисертації проаналізовано реалізацію поточного та заключного моніторингу. Цікаво було би почути думку дисертантки стосовно перспектив удосконалення процедур моніторингу проектів/програм МТД, прередбачених Порядком № 153. Адже, як зазначає сама дослідниця, чинні процедури не повною мірою дозволяють досягнути мети здійснення моніторингу.

6. На с. 293 дисертантка слушно зазначає, що критично важливо, щоб надана МТД не була предметом корупції та шахрайства, а використовувалася за цільовим призначенням. Щоб не допустити зазначених зловживань і забезпечити надходження МТД до кінцевих бенефіціарів, створюються розгалужені системи моніторингу та контролю надання і використання МТД. У підрозділі проаналізовано як вітчизняні заходи боротьби з цими протиправними проявами, так і досвід зарубіжних країн. Однак, робота би тільки виграла, якби крім аналізу досвіду було би запропоновано й авторське бачення конкретних можливих шляхів подальшого удосконалення заходів протидії правопорушенням у сфері використання МТД.

7. В додатку до дисертації «Проект Закону України «Про систему залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні»» (ст. 37) йде мова про надання Україною МТД. Зокрема, визначено: «Україна може надавати МТД іншим державам відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, через державні органи та/або органи місцевого самоврядування чи інші підприємства, установи, організації, може виступати донором МТД. МТД, яка надається Україною може фінансуватися з видатків державного/ місцевих бюджетів та/або інших джерел не заборонених законом». При цьому в тексті самої дисертації питанню перспективи надання Україною МТД уваги не приділено.

Водночас висловлені зауваження носять дискусійний характер та не можуть суттєво вплинути на загальну позитивну оцінку рецензованої роботи.

### 7. Загальний висновок

Дисертація Миргород Валерії Валеріївни на тему «Адміністративно-правові засади створення та функціонування інноваційної системи залучення, використання та контролю за міжнародною технічною допомогою в Україні» виконана на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову проблему, яка має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішення досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значущістю відповідає пп. 7, 8, 9 «Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197 (зі змінами від 19 травня 2023 року № 502).

На основі зазначеного вище можна зробити висновок про те, що її авторка – Миргород Валерія Валеріївна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

#### Офіційний опенент

доктор юридичних наук, професор,  
проректор з наукової роботи  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого



Дмитро ЛУЧЕНКО