

До спеціалізованої вченої ради Д 64.051.28
у Харківському національному університеті
імені В. Н. Каразіна
61022, м. Харків, майдан Свободи, 6

ВІДГУК

офіційного опонента

**доктора юридичних наук, професора Дмитренко Емілії Станіславівни
на дисертацію Клімової Світлани Миколаївни «Організаційно-правові
основи управління публічними фінансами в Україні»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Актуальність обраної теми. Питання ефективного функціонування публічних фінансів завжди були і будуть злосудними та актуальними для України та набувають все більшого значення в умовах інтегрування України до європейського простору. За сучасних умов розвитку України як демократичної, правової та соціальної держави публічні фінанси є важливим та невід'ємним елементом її функціонування. Розвиток публічних фінансів відбувається в руслі загальнодержавних реформаційних процесів, модернізації системи публічного управління, адаптації законодавства до права Європейського Союзу (далі – ЄС). Однією з умов зазначеного є забезпечення оптимального балансу публічних та приватних інтересів, наповнення новим змістом системи прав і обов'язків суб'єктів правовідносин, об'єктом яких виступають публічні фінанси.

Досягненню зазначеного сприяє з-поміж інших чинників і належне управління публічними фінансами. З огляду на те, що стан у сфері, що досліджується, багато в чому визначається рівнем правового регулювання відповідних відносин, то авторкою цілком вдало обрано предмет дослідження – організаційні основи та правові засади управління у сфері публічних фінансів.

Хочу окремо акцентувати увагу, що одним із проявів актуальності дисертації Клімової С.М. є зв'язок її предмету із питаннями забезпечення фінансової безпеки держави, особливо з такими елементами її механізму, як

правове та інформаційне забезпечення. Саме зазначені складові потребують підвищеної уваги науковців та створення належної правової бази.

Ці та інші питання, а також з огляду на те, що в Україні сфера публічних фінансів, незважаючи на її реформування, не позбавилася суттєвих недоліків, переконують в тому, що важливим та надзвичайно актуальним питанням є визначення загальних засад управління в зазначеній галузі. Іншим аргументом щодо потреби дослідження обраної теми є незначна кількість дисертаційних досліджень вітчизняних науковців із означеної тематики, в яких лише побічно розглядалися організаційні і правові засади та зарубіжний досвід у цій сфері.

Усе перераховане та багато іншого представлено у дисертації Клімової С.М. Саме у цьому контексті слід оцінювати актуальність теми дослідження. З огляду на зазначене, тема дисертації «Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в Україні», обрана Клімовою С.М., є актуальною та відповідає нагальним потребам сьогодення.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, забезпечується досить коректним використанням системи філософських, загальнонаукових, спеціальних наукових методів, які мають безпосереднє застосування у дослідженні, а саме: діалектичного та семантичного аналізу, історично-правового, логіко-юридичного, системного аналізу, групування та системно-структурного підходу, моделювання, аналізу та синтезу, порівняльного аналізу, статистичного, документального аналізу, соціологічного опитування (с. 6-7 автореф., с. 28-29 дис.). Застосована методологія корелюється із визначеною метою та у логічній послідовності розкривається через постановку відповідних завдань, об'єкт і предмет дослідження, які в свою чергу обумовили належну структуру дисертації (с. 5-6 автореф., с. 27-28 дис.).

Зміст автореферату та дисертації Клімової С.М., а також праць, опублікованих за темою дисертації, свідчить про те, що наукові положення та висновки, викладені в них, є обґрунтованими, логічними і послідовними. На користь обґрунтованості основних результатів дисертаційного дослідження

служить комплексний аналіз системи наукових поглядів, правового регулювання, вивчення чинної практики, що дозволило розв'язати поставлені у дослідженні завдання.

Достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на змісті Конституції України, міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, законах України, актах Президента України та Кабінету Міністрів України, підзаконних нормативних актах органів публічної влади України, що визначають зміст та особливості управління в окремих ланках публічної фінансової системи. Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності та звіти органів публічного управління, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали, результати соціологічного дослідження, що проведено методом анкетного опитування (с. 7 автореф.). Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали праці представників науки адміністративного, фінансового, інформаційного права України і зарубіжних держав, учених у галузі теорії та філософії права, а також праці вчених у галузі фінансів (с. 4 автореф., с. 25-26 дис.).

Ступінь наукової новизни основних результатів дисертації полягає в тому, що за предметом і змістом дисертація є першим в українській правовій науці комплексним дослідженням організаційних і правових основ управління у сфері публічних фінансів в Україні (с. 7 автореф., с. 29 дис.). Авторкою сформульовано окремі концептуальні висновки, які відповідають змістовним ознакам наукової новизни (с. 7-9 автореф., с. 30-33 дис.).

Безсумнівним доробком дисертантки з урахуванням обраних концептуальних позицій є представлене (вперше) авторське визначення поняття «управління публічними фінансами» як багатоаспектного явища, висвітленого із використанням комплексу підходів: системно-структурного; інституційного; системно-функціонального; ситуаційного; інтеграційного та диференційованого; інструментального (с. 7-8 автореф., с. 30 дис.). Також вперше надані визначення обігу публічних фінансів та комплексу чинників, що сприятимуть оновленню

моделі «належного управління публічними фінансами» (с. 8 автореф., с. 30-31 дис.).

Заслужують на позитивне сприйняття положення дисертації Клімової С.М., які удосконалено та які дістали подальшого розвитку. Вони стосуються: обґрунтування визначення поняття та видів адміністрування публічних фінансів; обґрунтування розмежування понять «публічна фінансова діяльність» та «управління публічними фінансами»; переліку та характеристики змісту основних напрямів антикорупційної діяльності у царині фінансів; теоретичних положень щодо ролі інформаційних правовідносин у царині публічних фінансів на запобігання корупційним ризикам та на посилення державного фінансового контролю тощо (с. 8-9 автореф., с. 31-33 дис.). Цілком аргументованими є положення роботи про підходи до розподілу повноважень з управління публічними фінансами між суб'єктами публічної адміністрації з урахуванням стану «публічного інтересу управління публічними фінансами» та про необхідність розмежування регулювальних і контрольних функцій (с. 8-9 автореф., с. 31 дис.). Можна погодитися з позицією авторки про систему суб'єктів управління публічними фінансами з виокремленням таких груп: 1) суб'єкти, які спеціально створені державою з метою управління публічними фінансами (безпосереднє управління); 2) органи влади, які здійснюють деякі функції з управління публічними фінансами і не мають основним завданням управління публічними фінансами (опосередковане управління) (с. 8 автореф., с. 31 дис.). Загалом, ці та інші положення новизни засвідчують авторський підхід та вдалу спробу уникнути односторонності в існуючих підходах і забезпечують їх однозначне сприйняття.

Здобутком дисертантки є критичний аналіз законодавства та окреслення напрямів його подальшого удосконалення. Зазначене свідчить про авторську концепцію реформування у цій сфері. Саме через призму виявлених закономірностей та недоліків правового регулювання і практичних проблем дисертанткою запропоновано авторський проект закону про інтегровану інформаційну систему управління публічними коштами, спрямований на

регулювання принципів та порядку інформаційного забезпечення діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції щодо обігу публічних коштів (с. 8 автореф., с. 31 дис.). Ця та низка інших пропозицій можуть бути використані для подальшого удосконалення нормотворчого процесу, що є підтвердженням науково-прикладного характеру дисертації і новизни її основних результатів.

Структура дисертації Клімової С.М. визначається її метою та завданнями і складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Більш ґрунтовний аналіз змісту дозволив визначити наступні основні акценти даної роботи.

У першому розділі «Концептуальні підходи до визначення організаційно-правових основ управління публічними фінансами» авторкою проаналізовано стан дослідження феномену публічних фінансів у науковому дискурсі та з'ясовано основні напрями їх правового забезпечення (с. 11-14 автореф., с. 36-185 дис.). Аналіз публічного управління як правового явища дозволило з'ясувати його структуру, серед якої, зокрема, такі змістові складники, як: інституційний (суб'єкти управління); функційний, або компетенційний (повноваження суб'єктів із реалізації правозастосовної, правозахисної, забезпечувальної та сервісної, регулювальної, нормотворчої, юрисдикційної функцій); процедурний (адміністративні процедури управління) (с. 12 автореф., с. 182 дис.).

Слушним й належним чином аргументованим є висновок про особливості публічної адміністрації в царині фінансів, а саме: 1) системним елементом організаційної структури є суб'єкт, який наділено повноваженнями з управління публічними фінансами; 2) пошук балансу інтересів ураховує чітке розмежування компетенції: а) між органами влади на регіональному рівні; б) між органами виконавчої влади на загальнодержавному рівні; в) між суб'єктами державного фінансового контролю; 3) вплив публічної адміністрації на публічну фінансову систему здійснюється з використанням інструментів, які мають певну специфіку (с. 12 автореф., с. 183 дис.). Авторкою цілком виважено та аргументовано

зроблено висновок, що певна кількість фінансово-управлінських відносин регулюється іншими галузями публічного права і що організацію та вплив суб'єктів публічної адміністрації на публічну фінансову систему неможливо охопити тільки адміністративно-правовим регулюванням (с. 14 автореф.). У роботі доведено, що управління публічними фінансами може розглядатися як складний міжгалузевий інститут публічного права, що забезпечує ефективне функціонування та цілісність системи публічних фінансів, сприяє реалізації публічного інтересу у цій сфері (с. 184 дис.).

У другому розділі «Управління публічними фінансами як об'єкт міжгалузевої правової регламентації в Україні» розкрито особливості нормативно-правових інструментів управління публічними фінансами в Україні, що забезпечують загальне регулювання й особливий порядок функціонування суб'єктів публічної адміністрації за особливих умов (с. 14-17 автореф., с. 186-289 дис.). Можна погодитись із авторкою про наявні тенденції поступового формування підходів у визначенні форм і методів управління публічними фінансами, які впроваджені у країнах-членах ЄС (с. 206 дис.), та про об'єктивну необхідність досягнення відповідності наявних нормативних правових інструментів управління публічними фінансами: до вимог нормопроєктувальної техніки; сучасних концепцій державотворення; до права ЄС (с. 15 автореф.).

Цілком аргументованим та достатньо обґрунтованим є висновок про ознаки режимного характеру управління публічними фінансами, серед яких: цільове призначення захисту національних інтересів у царині публічних фінансів; наявність обмежень, заборон; нормативне закріплення предмета захисту (категорій «публічні кошти», «бюджетна система» тощо); наявність юридичної відповідальності; регламентування повноважень контрольних органів із перевірки і притягнення винних до відповідальності тощо (с. 16 автореф., с. 288 дис.).

Заслужовують уваги положення підрозділу 2.4 «Напрями використання зарубіжного досвіду управління публічними фінансами під час удосконалення національного правового поля». У підрозділі визначено шляхи використання

позитивного зарубіжного досвіду в удосконаленні правового регулювання обігу публічних фінансів в Україні (с. 17 автореф., с. 285-286, 289 дис.), серед яких і чітка правова регламентація процедури щодо притягнення до відповідальності за порушення фінансово-правових норм. Урахування цього та інших висновків авторки може суттєво вплинути на підвищення ефективності механізму управління публічними фінансами в Україні.

У третьому розділі «Система та адміністративно-правовий статус суб'єктів управління публічними фінансами в Україні» висвітлено особливості системи суб'єктів, що мають повноваження управляти публічними фінансами в Україні, та з'ясовано їхній правовий статус (с. 17-19 автореф., с. 290-337 дис.). Обґрунтованим є висновок про доцільність виділення таких елементів системи суб'єктів управління публічними фінансами в Україні, як: 1) суб'єкти публічної адміністрації, яких за правовим статусом поділяють на три групи: а) органи виконавчої влади; б) суб'єкти публічної адміністрації, яких не віднесено до гілки виконавчої влади; в) територіальні громади та органи місцевого самоврядування; 2) підприємства, фонди, установи та організації, створені для управління фінансами та наділені державою повноваженнями з управління публічними фінансами (с. 334 дис.). Авторкою належним чином аргументовано висновок про характеристики суб'єктів безпосереднього управління публічними фінансами, які: 1) наділені повноваженнями у царині публічних фінансів, що є основними у їх діяльності; 2) уповноважені на реалізацію зазначених функцій спеціальними законами та підзаконними актами; 3) діють відповідно до встановленого законодавством порядку та процедур; 4) використовують офіційно передбачені та дозволені інструменти впливу тощо (с. 17 автореф.).

Можна погодитись із авторкою про такі проблемні питання в аналізованій сфері, як: відсутність єдиного інформаційного простору та неузгодженість розвитку інформаційних технологій Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, Державної казначейської служби України, Державної служби фінансового моніторингу України; нечітке розмежування та дублювання повноважень; відсутність стандартів підзвітності між органами

виконавчої влади; «розмитість» місії та сфери відповідальності Міністерства фінансів України; недосконала нормативно-правова база діяльності органів державного фінансового контролю; механізм притягнення до відповідальності за порушення фінансово-правових норм є малоефективним (с. 18 автореф., с. 335-336 дис.). Вартими уваги є висновки: про неврегульованість законодавчої процедури офіційного припинення парламентом повноваження Уряду щодо виконання державного бюджету у разі встановлення Рахунковою палатою фактів численних порушень бюджетного законодавства; про чітке визначення функцій органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, які наділені повноваженнями управляти публічними фінансами; про удосконалення механізму адміністрування місцевих податків і зборів (с. 19 автореф., с. 335-336 дис.). Зазначені підходи є важливими в напрямку вирішення актуальних завдань, які сьогодні стоять перед наукою фінансового, адміністративного та інформаційного права щодо визначення шляхів реформування сфери публічних фінансів і удосконалення законодавства.

Визначенню конкретних напрямів удосконалення чинного законодавства, посилення захисту інформації щодо публічних фінансів, забезпечення антикорупційної діяльності та адаптації законодавства України щодо управління публічними фінансами до *acquis communautaire* присвячено *четвертий розділ «Удосконалення організаційно-правових основ управління публічними фінансами в Україні»* (с. 19-22 автореф., с. 338-404 дис.). Можна погодитися із авторкою, що недоліками організаційно-правових основ управління публічними фінансами на сучасному етапі є відсутність: конституційного регулювання основ управління публічними фінансами; базового закону щодо принципів, форм, методів та процедур управління публічними фінансами; єдиного інформаційного простору управління фінансами; базового закону про державний фінансовий контроль (с. 20 автореф., с. 401 дис.).

Не викликають заперечень висновки розділу про те, що: правові та організаційні основи державного фінансового контролю частково відповідають вимогам європейських стандартів; найвпливовішими чинниками, що суттєво

знижують ефективність контролю, є дублювання функцій та недосконалий порядок взаємодії органів державного фінансового контролю між собою і з правоохоронними органами (с. 21 автореф.). Авторкою запропоновано як шлях вирішення цих та інших проблемних питань – створення єдиного правового поля управління публічними фінансами, у межах якого слід з'ясувати поняття та функції державного фінансового контролю, а також систематизувати методики та процедури державного фінансового контролю у межах кожного суб'єкта публічної адміністрації (с. 355 дис.).

Цілком аргументованим та достатньо обґрунтованим є висновок про такі напрями антикорупційної діяльності, як: моніторинг фінансових систем країн на предмет їх відповідності до вимог міжнародних стандартів; упровадження способів мінімізації корупційних ризиків, залежно від виду корупційного ризику (диференційовано на об'єктивні та суб'єктивні); застосування адаптованих до *acquis communautaire* процедур публічних закупівель, які знижують імовірності виникнення корупційних ризиків у царині фінансів тощо (с. 21 автореф., с. 370-375 дис.). Авторкою слушно акцентовано увагу на основні проблеми інформаційного забезпечення цієї сфери, зокрема: відсутність базового законодавчого акта; неузгодженість розвитку інформаційних технологій суб'єктів безпосереднього управління публічними фінансами; відсутність необхідного захисту інформації (с. 22 автореф., с. 385-388 дис.).

Повнота викладу результатів дисертаційного дослідження підтверджується 47 науковими працями, серед яких: одноосібна монографія, 24 наукові статті у фахових наукових журналах і збірниках наукових праць, дев'ять з яких індексуються у міжнародних наукометричних базах, 14 публікацій у матеріалах науково-практичних конференцій. Слід також відмітити, що кількість публікацій є значно більшою за встановлені мінімальні вимоги для цього, а терміни їх написання – понад 10 років.

Теоретична та практична цінність дослідження полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення і практичні рекомендації можуть бути використані та використовуються: у правотворчій діяльності – для

вдосконалення нормативно-правових актів; у правозастосовній діяльності – для вдосконалення діяльності суб'єктів владних повноважень у царині фінансів; у навчальному процесі – як матеріал для підготовки навчально-методичних матеріалів з правових дисциплін та розроблення відповідних спецкурсів, про що свідчать акти та довідки про їх впровадження.

Аналіз змісту дисертаційного дослідження засвідчує, що у роботі окреслено цілу низку теоретичних та практичних проблем, які відкривають перспективи для подальших досліджень, а окремі висновки та пропозиції можуть бути використані під час реформування сфери публічних фінансів з метою приведення її у відповідність до європейських стандартів.

Вищезазначені положення та інші одержані результати дослідження є достатніми для позитивного сприйняття роботи, свідчать про їх новизну, актуальність та значення для науки фінансового та адміністративного права.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог Міністерства освіти і науки України. Зміст автореферату відповідає основним положенням дисертації.

Разом з тим, дисертація містить є деякі **положення, які носять дискусійний характер або ж потребують уточнення, додаткового обґрунтування чи пояснення.**

1. У розділі 1 дисертації приділено належну увагу термінам та поняттям з метою їх упорядкування та визначення (про що зазначалося вище). Утім окремі з них, на мій погляд, потребують додаткової аргументації чи деталізації. Зокрема, співставляючи поняття «публічна фінансова діяльність» або «фінансова діяльність держави» та «управління публічними фінансами», авторка робить висновок, що ці поняття є спорідненими, але не збігаються за змістом (с. 132–135 дис.). У зв'язку з цим, враховуючи сучасні тенденції фінансово-правової доктрини, потребує додаткового обґрунтування бачення цього питання авторкою та щодо доцільності використання дефініції «управління публічними фінансами» у контексті фінансово-правового регулювання. Окрім того, під час з'ясування питання розвитку публічної фінансової системи дискусійним вважаю розгляд

таких невизначених законодавством та науковцями спеціальних принципів, як: адекватності; оптимального поєднання типової та унікальної оцінки в управлінні; інтегрованості інформаційних систем (с. 141, 183 дис.).

2. У цілому, із урахуванням основних підходів сучасної фінансово-правової доктрини щодо джерел права й окремо – судового прецеденту, підтримую основні положення розділів 1 та 2 роботи про нормативно-правові інструменти управління публічними фінансами в Україні. Зокрема: про вплив актів Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини на регулювання правовідносин, що досліджуються (с. 120-122, 201-202 дис.); про систему нормативно-правових інструментів управління публічними фінансами в Україні, включаючи акти суду (с. 200-201 дис.). Однак, на мою думку, зазначені питання варто було б висвітлити більш системно та детально. Саме тому під час захисту хотілося б почути відповіді на такі запитання: 1) Які саме акти суду мала на увазі здобувачка? 2) Чи відносить здобувачка акти суду до джерел правового регулювання сфери публічних фінансів?

3. У розділі 3 дисертанткою розкрито різні аспекти системи та правового статусу суб'єктів із повноваженнями у сфері, що досліджується. У цілому, погоджуючись з авторкою щодо основних положень розділу, вважаю, що до системи таких суб'єктів (с. 293 дис.) варто було б віднести Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, охарактеризувавши його правовий статус та з'ясувавши особливості взаємовідносин із Національним банком України.

4. У цілому схвалюючи підхід авторки до аналізу правового статусу та функцій Рахункової палати, вважаю, що потребує додаткового обґрунтування положення про статус Рахункової палати як органу вищого фінансового контролю в Україні (с. 325 дис.). У зв'язку з цим та враховуючи зміст статті 98 Конституції України та статті 1 Закону України «Про Рахункову палату», відповідно до яких Рахункова палата «здійснює від імені Верховної Ради України контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням», доречно під час публічного захисту пояснити авторський підхід щодо зазначеного.

5. Поділяю висновок авторки про недостатнє розкриття в наукових джерелах поняття «інформаційне забезпечення управління публічними фінансами» (підрозділ 4.4). Однак вбачається, що робота значно виграла б, якщо б питання інформаційного забезпечення досліджуваної сфери було розглянуто в окремому розділі дисертації (а не в окремому підрозділі 4 розділу), скоротивши матеріал відносно публічного управління. Саме така структура роботи підсилила би наукову обґрунтованість запропонованого авторкою законопроекту про інтегровану інформаційну систему управління публічними коштами (с. 520-533 дис.) та дозволила б окремо розглянути питання про складники адміністративно-правового захисту інформаційних правовідносин у царині управління публічними фінансами (у дисертації наведено лише характерні риси такого захисту (с. 402-403 дис.)).

6. Досліджуючи у підрозділі 4.5 розділу 4 питання адаптації законодавства, що регулює фінансово-управлінські відносини в Україні, до законодавства ЄС (с. 388-400 дис.), авторка робить висновки: про відсутність чіткого визначення меж для проведення такої адаптації (с. 397 дис.), але водночас мову веде про її прискорення (с. 398 дис.); про позитивні наслідки від такої адаптації для оновлення системи оподаткування та завершення розбудови системи валютного регулювання (с. 400, 404 дис.). З такими висновками не можу повністю погодитися, оскільки виникає декілька запитань, на які під час захисту хотілося б почути відповіді: 1) Чому авторка наполягає на прискоренні адаптації і саме у цих напрямках? 2) Що дало підстави для таких висновків, адже на сьогодні (наскільки мені відомо) немає спеціальних наукових досліджень та аналітики з цього питання?

Однак висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації Клімової С.М., а лише характеризують складність проблематики, що досліджується. Аналіз автореферату та дисертації свідчить про актуальність обраної теми дослідження, обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих в дисертації, їх достовірність і новизну та повноту викладу в опублікованих працях.

Усе викладене дає підстави зробити **висновок**:

дисертація Клімової Світлани Миколаївни «Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в Україні» є завершеним науковим дослідженням, результати якого свідчать про їх новизну, актуальність, теоретичне і практичне значення для науки фінансового, адміністративного та інформаційного права. Дисертація Клімової С.М. відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її авторка Клімова Світлана Миколаївна заслуговує присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

завідувач кафедри фінансового права
Навчально-наукового інституту
«Юридичний інститут ДВНЗ
«Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»,
доктор юридичних наук, професор
« 17 » жовтня 2019 року

Е.С. Дмитренко



Дмитренко Е.С.

Б.І. Чорні