

## ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, Лук'янця Дмитра Миколайовича 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.**

Однією із умов сталого розвитку України як правової, соціальної держави, яка у недалекій перспективі прагне стати повноправним членом Європейського Союзу, є створення системи ефективного управління публічними фінансами в основі якої має знаходитись баланс інтересів держави, її регіонів та громадян, а також належний рівень фінансової безпеки.

Проблема ефективного управління публічними фінансами є надзвичайно багатоаспектною. На функціонування системи публічних фінансів впливає досить багато чинників економічного, політичного, соціального та правового характеру, що в умовах наявної в Україні політичної нестабільності створює додаткові ризики. За таких умов, створення належних організаційно-правових основ управління публічними фінансами є чи не найактуальнішим завданням. За останні десять років Україна пережила велику кількість експериментів у сфері управління публічними фінансами рухаючись шляхом спроб та помилок, але саме зараз, в умовах, значною мірою, волюнтаристського підходу до державного управління у сфері економіки в цілому, дуже яскраво виявився брак наукової основи для створення дійсно ефективної системи управління публічними фінансами. Це підтверджує актуальність теми дисертаційного дослідження С.М.Клімової. Більш того, можна стверджувати, що рецензоване дослідження є дуже своєчасним, оскільки його результати співпали у часі з моментом максимальної потреби у такого роду дослідженнях.

Достовірність та об'єктивність результатів, отриманих дисертантом забезпечується використанням сучасних методів правових досліджень,

зокрема таких, як діалектичний та системний підходи, формально-логічний, порівняльний, історичний та інші методи.

Цілісність дослідження забезпечується належним структуруванням матеріалу дисертаційного дослідження, яке є доволі логічним і таким, що в цілому відповідає меті та задачам дисертаційного дослідження.

Що стосується оцінки наукової новизни положень дисертації С.М. Клімової, то слід відзначити, що така новизна проявляється у використаних автором підходах до оцінки складних правових явищ, сформульованих теоретичних конструкціях, а також у пропозиціях щодо практичної реалізації висновків дослідження. Положення з елементами різного ступеню наукової новизни містяться практично у всіх розділах дисертації.

Перший розділ рецензованої дисертації абсолютно логічно присвячений концептуальним підходам до визначення організаційно-правових основ управління публічними фінансами. Дисертант дуже ретельно підходить до аналізу змісту та обсягу понять «фінанси», «публічні фінанси», «обіг публічних фінансів», «публічне управління», «фінансово-управлінські відносини» тощо. Заслуговує на увагу той факт, що попри велику кількість суто теоретичних точок зору на зміст понять «фінанси» та «публічні фінанси», автор бере за матеріальну основу публічних фінансів України перелік публічних коштів, визначений у Законі України «Про відкритість використання публічних коштів». Тим самим автор уникає досить розповсюдженої помилки, що полягає у відриві юридичної науки від своєї головної емпіричної основи, а саме актів законодавства.

Заслуговує схвалення доволі вдала спроба автора запровадити нову наукову категорію, а саме «обіг публічних фінансів», тобто врегульований засобами адміністративного права рух (формування, розподіл та використання) публічних коштів суб'єктами публічної адміністрації з метою задоволення публічного інтересу управління публічними фінансами (стор.56-57). Але, на нашу думку, ця категорія є не тільки категорією адміністративного права, але й значною мірою права фінансового. Хоча слід відмітити наведену автором потужну аргументацію на користь того, що обіг

публічних фінансів є предметом саме адміністративно-правового регулювання.

Дещо контраверсійним з точки зору співвідношення змісту та назви виглядає підрозділ 1.3 «Повноваження, компетенції публічної адміністрації та інструменти адміністрування в царині фінансів». Традиційно вважається, що повноваження є основною складовою компетенції, як ключового елементу правового статусу органу публічної адміністрації. Відтак розділяти повноваження і компетенції не є коректним, що власне далі показує сам автор у тексті цього підрозділу. Крім того, не зовсім зрозуміло що автор мав на увазі під терміном «інструменти адміністрування» адже у згаданому підрозділі переважно йдеться про функції та методи публічного управління.

Цікавим за змістом та оригінальним за висновками є підрозділ 1.4 дисертації «Публічний інтерес управління публічними фінансами як чинник формування адміністративно-правового регулювання». Слід зауважити, що використана автором конструкція «публічний інтерес управління публічними фінансами» виглядає дещо незвично. На нашу думку було б більш коректним вести мову про публічний інтерес в управлінні публічними фінансами, але висновок автора стосовно змісту цього інтересу заслуговує на схвалення, перш за все з позицій наукової новизни. Варто погодитись, що публічний інтерес в управлінні публічними фінансами дійсно має дуалістичний характер: по-перше, він спрямований на створення належних умов для забезпечення реалізації публічного фінансового інтересу. По-друге, він зобов'язує державу мінімізувати негативні наслідки для приватних інтересів під час публічної фінансової діяльності, при цьому держава не закладає основ для балансу із приватним інтересом (стор.123).

На відміну від попередніх підрозділів, підрозділ 1.5 «Понятійно-категоріальний апарат дослідження організаційно-правових основ управління публічними фінансами» є досить складним для сприйняття через спроби автора охопити надто багато аспектів тих явищ, яким він намагається дати належне визначення.

На думку автора, до понятійно-категорійної групи наукового пошуку можна віднести фінансову діяльність держави, публічну фінансову діяльність та управління публічними фінансами. При цьому найбільш вдалим представляється підхід автора до визначення категорії «управління публічними фінансами». Так, автор цілком справедливо вважає, що управління публічними фінансами – це галузь публічного адміністрування, у межах якої реалізується публічний інтерес управління публічними фінансами через систему фінансово-управлінських відносин. Сутнісне призначення управління публічними фінансами виявляється у спроможності суб'єктів публічної адміністрації організувати практичне упровадження державної фінансової політики. (стор.131) Натомість далі виникають проблеми із розмежуванням публічної фінансової діяльності та управління публічними фінансами, оскільки автор наголошує на тому, що ці поняття є спорідненими, але не збігаються за змістом (стор.133).

Так, автор стверджує, що змістом публічної фінансової діяльності є процес утворення, розподілу та використання грошових коштів як державою, так і уповноваженими органами через відповідні фонди; управління публічними фінансами відображає практично організаційний і забезпечувальний характер цього виду діяльності, включаючи постійний контроль у цій сфері. У той самий час, сутнісне призначення управління публічними фінансами виявляється в умінні та спроможності системи органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, організувати практичне виконання державної фінансової політики. (стор.134) Проте, наведена позиція автора свідчить, що управління публічними фінансами є різновидом публічної фінансової діяльності, а відтак обсяг поняття «управління публічними фінансами» повністю охоплюється обсягом поняття «публічна фінансова діяльність».

На фоні цього дещо штучною виглядає спроба автора запровадити такий термін, як «управління обігом публічних фінансів». На стор.149 автор

зазначає, що організаційно-правові основи управління публічними фінансами як сукупність загальних правових і головних організаційних зasad у галузі управління публічними фінансами розкрито в організаційно-правовому механізмі під назвою «управління обігом публічних фінансів». Цілком очевидно, що організаційно-правовий механізм це те, завдяки чому така діяльність як управління стає можливою. Відтак, стверджувати, що управління є організаційно-правовим механізмом, не зовсім коректно.

У підрозділі 1.6 «Поняття та класифікація фінансово-управлінських відносин», на підставі аналізу підходів притаманних фінансовому та адміністративному праву автор досить обґрунтовано формулює компромісну для обох галузей права точку зору. На його думку, правові відносини, що виникають із приводу управління публічними фінансами, є фінансово-управлінськими. Ці відносини є врегульовані нормами публічного права суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у процесі забезпечення мобілізації, розподілу та використання публічних фінансів, мають публічно-владний характер і задовольняють публічні фінансові потреби суспільства, його окремих соціальних груп та членів, держави й територіальних громад (стор.174). Але далі автор наголошує на тому, що ці відносини мають все ж таки переважно адміністративно-правовий характер, з чим безумовно слід погодитись і підтримати таку точку зору.

Автор досить точно визначає ознаки фінансово-управлінських відносин, дає цим ознакам теоретико-правову характеристику і пропонує авторську класифікацію таких відносин формулюючи власні погляди на підставі класифікації.

У другому розділі дисертації управління публічними фінансами розглядається як об'єкт міжгалузевої правової регламентації. У підрозділі 2.1 «нормативні правові інструменти управління публічними фінансами» автор намагається використати так званий «інструментальний підхід», але попри спробу дещо осучаснити добре відоме в теорії адміністративного права вчення про форми державного управління, автор не розкриває відмінностей цього підходу від традиційного. Тим більше, що складається враження

простої заміни терміну «правові форми управління» на «інструменти управління». Крім того, на стор.202 дисертації згадується «інструментальна концепція законодавства», проте зміст цієї концепції не розкривається.

В цілому зміст зазначеного підрозділу представляє собою досить якісний аналіз існуючих форм правового регулювання фінансово-управлінських відносин, але, подекуди автор припускається формулювання тверджень, виведених із завідомо помилкових посилок. Це, зокрема стосується характеристики стратегічних правових актів як ненормативних (стор.194).

Оригінальністю змісту відрізняється підрозділ 2.2 дисертації «Місце та роль правових режимів у механізмі адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів». З одного боку, у даному підрозділі міститься доволі цікавий матеріал стосовно правових режимів, а з іншого, у термін «механізм адміністративно-правового регулювання» вкладається кардинально іншій, відмінний від традиційного, зміст. На думку автора, механізм адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів необхідно розуміти як комплекс адміністративно-правових засобів забезпечення цілеспрямованої діяльності з організації, координації та контролю публічною адміністрацією повноважень щодо управління публічними фінансами. В даному випадку є очевидним протиріччя з класичною структурою механізму правового регулювання, яка, як відомо, включає норми права, акти їх реалізації та відповідні правовідносини.

Але, в основному зміст підрозділу 2.2 присвячений ретельному розгляду адміністративних актів, як правової форми управління обігом публічних фінансів, що знов наводить на думку про те, що автор підміняє терміном «механізм адміністративно-правового регулювання» добре відомі правові форми державного управління.

Слід також зауважити, що логічним було б спочатку розглянути питання механізму адміністративно-правового регулювання, а вже після цього розглядати правові режими та адміністративні акти.

На відміну від підрозділу 2.2 дисертації, підрозділ 2.3 «Адміністративно-правові режими обігу публічних фінансів: характерні риси, складники та види» є більш органічно побудованим та таким, де послідовно викладені несуперечливі в цілому положення щодо адміністративно-правових режимів у сфері обігу публічних фінансів. У той самий час, окрім твердження, сформульовані автором у цьому підрозділі, суперечать положенням попереднього підрозділу. У підрозділі 2.2 автор розглядає місце правових режимів у механізмі правового регулювання, а у підрозділі 2.3 зазначає: «Аналізуючи структуру адміністративно-правового режиму, доцільно використати напрацювання Д. Коссе щодо структури правових режимів. Ним зазначено, що режим складається з таких базових елементів: механізм правового регулювання (норми права, юридичні факти, правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків, правозастосування), суб'єкти права (їхній правовий статус, правосуб'єктність), об'єкти права, методи взаємодії конкретних видів суб'єктів із об'єктами, системи гарантій його виконання (юридична відповідальність за порушення режиму).» Тобто тут автор погоджується з тим, що механізм правового регулювання є складовою правового режиму.

З позицій оцінки наукової новизни окремо варто відзначити сформульовані автором положення щодо режимних правил обігу публічних фінансів, якими є комплекс позитивних правил поведінки та управлінської діяльності, які в своїй сукупності утворюють певні параметри цієї діяльності з метою захисту національних інтересів у царині публічних фінансів.

Цікавим є також висновок про те, що юридичну конструкцію адміністративно-правових режимів обігу публічних фінансів утворюють, щонайменше, три групи правових норм, які містяться у нормативних правових актах різного ієрархічного рівня та різного правового змісту: 1) норми, що створюють основу адміністративно-правових режимів (установлюють правила поведінки, обмеження та заборони тощо); 2) норми, що регулюють процедури реалізації режимних правил; 3) норми, що встановлюють відповідальність за порушення режиму.

Також варто відмітити запропоноване автором виділення та характеристику екзогенних та ендогенних адміністративно-правових режимів управління публічними фінансами, як найбільш органічну їх класифікацію.

У підрозділі 2.4 автором висвітлюються напрями використання зарубіжного досвіду управління публічними фінансами під час удосконалення національного правового поля. Зміст даного підрозділу відрізняється багатством емпіричного матеріалу у вигляді актів законодавства багатьох зарубіжних країн з питань управління публічними фінансами та якістю аналізу деяких з них. При цьому, сформульовані автором пропозиції щодо напрямків використання зарубіжного досвіду в цілому є доволі правильними хоча й не можна вважати їх надто оригінальними.

У третьому розділі дисертації зроблена спроба наукового аналізу системи та адміністративно-правового статусу суб'єктів управління публічними фінансами в Україні.

У підрозділі 3.1 автор здійснює загальну характеристику системи суб'єктів, що управлюють публічними фінансами в Україні. Зокрема, на думку автора, її утворюють: 1) суб'єкти, які спеціально створені державою з метою управління публічними фінансами; 2) органи влади, які здійснюють деякі функції з управління публічними фінансами і не мають основним завданням управління публічними фінансами. До першої підсистеми віднесено: по-перше, органи публічної влади, які здійснюють декілька функцій з управління публічними фінансами: а) органи виконавчої влади; б) органи влади, яких не віднесено до гілки виконавчої влади; по-друге, підприємства, установи та організації, які створено для управління публічними фінансами та наділено державою повноваженнями з управління публічними фінансами. До другої підсистеми віднесено органи публічної влади загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють лише окремі функції управління публічними фінансами (стор.293). Єдиним зауваженням до цього підрозділу є те, що автор не звертає увагу на необхідність аргументації наявності та характеру системних зв'язків між елементами

відповідної системи, а саме характер зв'язків і робить певну сукупність елементів системою.

У підрозділі 3.2 дисертації основну увагу приділено особливостям адміністративно-правового регулювання управління публічними фінансами органами виконавчої влади як найбільш численною групою суб'єктів такого управління. Виділення та характеристика особливостей управління публічними фінансами органами виконавчої влади ґрунтуються на співставленні ознак цього управління з характерними рисами управління публічними фінансами, що здійснюють парламент, президент та органи місцевого самоврядування. У процесі такого співставлення обґрутується належність відповідних органів виконавчої влади до підсистем, описаних у попередньому підрозділі. Порівняння здійснюється доволі коректно з методологічної точки зору і суттєвих зауважень не викликає.

Решта підрозділів присвячена аналізу особливостей правового статусу органів, які здійснюють управління публічними фінансами, але не відносяться до системи органів виконавчої влади. Як таки автор обрав Національний банк України, Рахункову палату та органи місцевого самоврядування. Слід відзначити, що автор дуже правильно визначив ключові моменти, які обумовлюють особливості адміністративно-правового статусу зазначених органів у частині здійснення ними управління публічними фінансами. Для Національного банку України увагу акцентовано на його регуляторному впливі, для Рахункової палати – на адміністративно-правовому захисті публічних фінансів, а для органів місцевого самоврядування – діяльність в умовах реформи децентралізації в її публічно-фінансовому вимірі. Відповідний аналіз здійснюється за традиційною для адміністративно-правового статусу схемою і виконаний доволі коректно з методологічної точки зору.

З точки зору наукової новизни варто відмітити пропозицію автора розглядати органи місцевого самоврядування як один із суб'єктів публічної адміністрації, що функціонує в царині публічних фінансів у тісному взаємозв'язку з державними органами на основі розмежованої компетенції.

При цьому цілком справедливо стверджується, що адміністративно-правову основу фінансової діяльності органів місцевого самоврядування слід вибудовувати на основі того, що правова регламентація адміністративно-процесуальної діяльності цих органів здійснюється переважно суб'єктами публічної адміністрації, що належать до виконавчої гілки влади.

Практичний аспект дисертаційного дослідження у контексті евристичної функції юридичної науки представлено у четвертому розділі дисертації під назвою «Удосконалення організаційно-правових основ управління публічними фінансами в Україні». У даному розділі автор приділяє увагу як загальним питанням удосконалення правового регулювання обігу публічних фінансів, так і окремим функціональним напрямкам управління у відповідній сфері, а саме удосконаленню процедур державного контролю, запобіганню корупційним ризикам, захисту інформації про публічні фінанси та адаптації відповідного законодавства правилам Європейського Союзу.

Особливого схвалення заслуговує запропонована автором Схема об'єктивних та суб'єктивних корупційних ризиків у галузі управління публічними фінансами та способів мінімізації цих ризиків (стор.515-519)

Слід відзначити, що переважна більшість пропозицій, сформульованих автором є цілком слушними і можуть бути використані у нормотворчій діяльності. При цьому варто відмітити зусилля автора щодо розробки проекту Закону України «Про інтегровану інформаційну систему управління публічними коштами».

Оцінюючи формальні якості рецензованої дисертації можна стверджувати, що дисертація С.М. Клімової виконана в основному з дотриманням наукового стилю, авторські позиції викладені досить чітко і переважно належним чином аргументовані. Проте варто зауважити, що в деяких моментах автор припускається штучного ускладнення досліджуваних питань, зокрема, це стосується висвітлення проблем, пов'язаних із механізмом правового регулювання та інструментами адміністративно-

правового регулювання, що ускладнює сприйняття відповідних положень дисертації.

Результати дисертаційного дослідження належним чином висвітлені у монографії та достатній кількості наукових статей, а також пройшли апробацію на різноманітних наукових конференціях та інших заходах. Автореферат відповідає змісту дисертації. Заслуговує на схвалення обсяг емпіричної бази дисертаційного дослідження, який складає більше тисячі одиниць, що позитивно відбувається на результатах дослідження.

В цілому можна констатувати, що поставлені перед дисертантом задачі вирішенні в повному обсязі, мета дослідження досягнута, а результатам дисертаційного дослідження притаманний належний рівень достовірності та наукової новизни. В той самий час не можна обійти увагою і певні дискусійні моменти та недоліки притаманні дисертації, серед яких вважаю за необхідне звернути увагу на такі:

1. На стор.133 – 134 дисертації зазначається, що в межах управління публічними фінансами використовуються таки форми публічної адміністрації: 1) правотворчість (постанови, статути, адміністративні приписи); 2) адміністративні акти; 3) публічно-правові договори; 4) прості адміністративні дії; 5) приватноправова адміністративна діяльність, які мають певні особливості, що пов’язані з цариною фінансів.

В даному випадку незрозуміло, що автор має на увазі під терміном «приватноправова адміністративна діяльність» і які конкретні прояви цієї діяльності можна запропонувати як приклади.

2. На стор.136 дисертації автор стверджує: «Про самодостатність інституту управління публічними фінансами свідчить власний зміст управлінської діяльності, що характеризується конкретними принципами, формами, учасниками та іншими елементами.» Зазначене твердження, на нашу думку, потребує додаткової аргументації, оскільки значна частина принципів, форм, учасників відносин управління публічними фінансами притаманна й управлінню в інших галузях.

3. На стор.183 дисертації зазначається, що у результаті дослідження адміністрування публічних фінансів як регламентованої законами та іншими нормативно-правовими актами форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації в царині публічних фінансів, виділено такі його види: 1) податкове; 2) бюджетне; 3) валютне; 4) фінансово-інформаційне. У зв'язку з цим виникає два запитання. По-перше, до якого виду відноситься адміністрування пов'язане із рефінансуванням банків Національним банком України. По-друге, на підставі чого стало можливим відділити фінансово-інформаційне адміністрування від податкового, бюджетного та валутного, адже воно є їх невід'ємною складовою.

4. На стор.184 дисертації автором запропоновано класифікувати фінансово-управлінські відносини за такими підставами: 1) структура системи публічних фінансів; 2) функційне призначення; 3) характер правових норм, що є основою правовідносин; 4) характер зв'язків між учасниками правовідносин; 5) характер впливу активного суб'єкта правовідносин на пасивного; 6) форма виникнення зв'язку «влада – підпорядкування»; 7) тривалість існування. На нашу думку такий перелік підстав класифікації є не зовсім коректним. Сама по собі структура системи фінансів не може бути підставою класифікації відносин. Тут можна було б казати про місце у системі. Крім того, п'ята та шоста підстави повністю охоплюються четвертою.

5. На стор.184 дисертації зазначається: «Організаційно-правові основи управління публічними фінансами як сукупність загальних правових і головних організаційних зasad, утворюють організаційно-правовий механізм під назвою «управління обігом публічних фінансів», під яким розуміється структурно складене явище. «Складені» властивості та характеристики цього механізму утворюються в результаті взаємодії та взаємного впливу окремих явищ, сегментів і блоків механізму, що розподіляються на два рівні:

концептуальний (стратегічний) та логічний рівні.» В даному випадку не зрозуміло, чому рівні мають такі назви? Якщо поділ дихотомічний, то для назв необхідно використовувати споріднені категорії, наприклад: стратегічний – тактичний. В наведеному автором варіанті напрошується висновок про нелогічність концептуального рівня.

6. На стор.193 дисертації автор стверджує, що до способів правотворчості доцільно відносити: «... пряме встановлення норм права шляхом прийняття нормативно-правового акта: а) видання нормативно-правового акта органами держави; б) прийняття нормативно-правового акта шляхом референдуму; в) укладання договорів нормативно-правового змісту; санкціонування державою соціальних норм, у тому числі правового звичаю; установлення судового прецеденту». У даному випадку виникає питання про те, що автор розуміє під «договорами нормативно-правового змісту», а також що означає «санкціонування державою соціальних норм», оскільки правові норми і є різновидом норм соціальних.

7. На стор.229 дисертації зазначається: «Під нормативним актом управління публічними фінансами слід розуміти офіційний письмовий документ, прийнятий публічною адміністрацією в результаті нормотворення, спрямованого на врегулювання обігу публічних фінансів. Цей акт наділений такими особливостями: 1) містить вказівку на норми конституційного, фінансового або адміністративного права; 2) має неперсоніфікований характер; 3) розрахований на неодноразове застосування.» На нашу думку, перша ознака в даному випадку викладена у некоректний спосіб, оскільки нормативно-правові акти містять норми права, а не вказівку на них.

8. На стор.285 дисертації серед напрямків використання зарубіжного досвіду під час удосконалення адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів в Україні автор пропонує здійснення послідовної та поетапної передачі об'єктів соціально-культурного призначення, що

перебувають на балансі підприємницьких структур, до складу комунальної власності та відповідної зміни джерел фінансування. У контексті змісту дисертації дане положення потребує належної аргументації.

Зазначені дискусійні питання та недоліки хоча й мають місце у дисертації, але суттєво не впливають на загальний рівень дисертації, її теоретичну та практичну цінність, на рівень наукової новизни її результатів. Як офіційний опонент, я можу стверджувати, що в дисертації С.М. Клімової вирішується важлива наукова проблема наукового обґрунтування організаційно-правових основ управління публічними фінансами в Україні.

Враховуючи наведене, вважаю, що дисертація «Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в Україні» відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 №567 а її автор – Клімова Світлана Миколаївна, заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

### **ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ –**

**Професор кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, доктор юридичних наук, професор**

*Д.М. Лук'янець*

НАЧАЛЬНИК СЛУЖБИ УПРАВЛІННЯ  
ПЕРСОНАЛОМ



*О. Мулін*