

Голові спеціалізованої вченої ради К 26.062.16
у Національному авіаційному університеті
проспект Космонавта Комарова, м. Київ, 03058

ВІДГУК

офіційного опонента

на дисертацію **Пашинської Вікторії Вікторівни**
за темою «**Правове регулювання фінансування державних
цільових програм**»

на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Питання стабільної фінансової системи завжди були і будуть злободенними та актуальними для України. Значення фінансової системи для ефективного виконання державою своїх завдань та функцій набуває все більшої ваги у сучасних умовах інтегрування України до європейського простору, подолання наслідків економічної і фінансової кризи, проведення АТО. Розв'язання цих та інших завдань обумовлює необхідність кардинального реформування фінансової системи в цілому та її окремих складових, а також фінансового законодавства України з метою запровадження оптимальної моделі фінансових правовідносин.

Невід'ємною складовою фінансової системи та важливим інструментом розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць є державні цільові програми, правовою основою функціонування яких є Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон України «Про державні цільові програми», інші законодавчі, а також підзаконні нормативні акти.

Разом з тим зміни, що безперервно відбуваються у бюджетних правовідносинах, та існуючі проблеми у сфері, що аналізується, об'єктивно зумовлюють потребу і надалі удосконалювати методи та форми діяльності цій у сфері. Серед основних проблем – загальний спад економіки, послаблення інтересу національних й іноземних інвесторів, нерівномірність фінансування та його недостатність, нераціональний розподіл та нецільове використання

НАЦІОНАЛЬНИЙ
АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Вх № 48/05
Дата 12.01.2016

бюджетних коштів на виконання державних цільових програм. Вирішення цих та інших проблем багато в чому залежить від удосконалення відповідних норм бюджетного законодавства, підвищення ефективності фінансового контролю та юридичної відповідальності у цій сфері. Оскільки зазначена тематика знайшла відображення у дисертації Пашинської В.В., то це також надає роботі особливої актуальності з огляду на потребу кардинального реформування інституту державних цільових програм відповідно до нових соціально-економічних умов та удосконалення відповідного фінансового законодавства України. А тому врахування результатів дослідження Пашинської В.В. може позитивно вплинути на якість та темпи зазначеної реформи.

Теоретичне та практичне значення обраної Пашинською В.В. теми визначається тим, що, незважаючи на наявність значної кількості наукових розробок питань бюджетного права, у них недостатньо уваги приділено як теоретичним питанням, так і розробці пропозицій щодо удосконалення правового регулювання фінансування державних цільових програм. Оскільки представлена дисертаційна робота є одним із перших комплексних досліджень фінансово-правових основ фінансування державних цільових програм в Україні, у якому окреслено подальші шляхи їх удосконалення, то саме у цьому контексті слід оцінювати її актуальність.

Актуальність теми дисертаційного дослідження Пашинської В.В. і своєчасність його проведення підтверджуються сучасними напрямками розвитку нашої держави та необхідністю вдосконалення правового регулювання у сфері публічної фінансової діяльності.

З огляду на зазначене, тема дисертації «Правове регулювання фінансування державних цільових програм», обрана Пашинською В.В., є актуальною та відповідає нагальним потребам сьогодення.

Актуальність та своєчасність обраної теми визначається й тим, що дисертаційне дослідження виконане відповідно із Планом проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт у Національній академії внутрішніх справ на 2011-2015 рр. (с. 2 автореф., с. 5 дис.).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, забезпечується досить коректним використанням методів наукового пізнання об'єктивної дійсності для теоретичного узагальнення й формулювання висновків: індукції та дедукції; логіко-семантичного; структурно-логічного; класифікації та групування; абстрагування й аналізу тощо (с. 2-3 автореф., с. 6-7 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. 2 автореф., с. 5-6 дис.).

Зміст роботи та автореферату Пашинської В.В. свідчить про те, що наукові положення, викладені в них, висновки, а також пропозиції щодо внесення змін до законодавства, є логічними і послідовними.

На користь обґрунтованості основних результатів дисертаційного дослідження Пашинської В.В. служить те, що поглиблений аналіз процесів у сфері фінансування державних цільових програм в Україні та їх системний розгляд супроводжується аналізом різних теоретичних аспектів із досліджуваної проблематики, відповідних норм фінансового законодавства та практичними рекомендаціями із його удосконалення (с. 15-17 автореф., с. 220-226 дис.).

Достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, засвідчена опрацюванням дисертантом широкого масиву нормативно-правових актів та наукових джерел (288 найменувань) з різних аспектів проблематики, на основі яких здійснено аналіз правового регулювання фінансування державних цільових програм. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів України, на фундаментальних працях представників науки фінансового права, загальної теорії держави і права, адміністративного права, державного управління, економічної науки з проблематики дослідження (с. 192-223 дис.).

Застосування у роботі емпіричної бази (офіційної аналітичної інформації за 2010–2015 рр. центральних органів виконавчої влади, експертних висновків Рахункової палати, матеріалів судової практики) (с. 3 автореф., с. 7 дис.) також забезпечило обґрунтованість його наукових положень та дозволило сформулювати достовірні наукові положення.

Ступінь наукової новизни основних результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що за предметом і змістом дисертація є одним з перших в українській науці фінансового права системним дослідженням теоретичних і практичних питань правового регулювання фінансування державних цільових програм.

Автором сформульовано окремі нові концептуальні положення та висновки, які відповідають змістовним ознакам наукової новизни (с. 3-5 автореф., с. 7-10 дис.). Зокрема, доведено, що в сфері фінансування державних цільових програм фінансові організаційно-функціональні контрольні правовідносини належать до регулятивних фінансових правовідносин, а фінансові профілактичні контрольні правовідносини – до охоронних фінансових правовідносин (с. 4 автореф., с. 8 дис.). Заслугує на підтримку висновок автора про особливості структури та реалізації механізму правового регулювання фінансування державних цільових програм (с. 4 автореф., с. 8 дис.).

Оскільки роботу присвячено проблемі, яка досі не стала предметом чисельних наукових досліджень, то логічним і виправданим, з методологічної точки зору, є звернення автора до понятійного апарату. Так, безсумнівним доробком дисертанта з урахуванням обраних концептуальних позицій є представлене (вперше) визначення поняття правового регулювання фінансування державних цільових програм, його предмета, об'єкта, сфери та механізму (с. 3 автореф., с. 8 дис.). Новим для науки фінансового права є введене авторське розуміння основних елементів-ознак поняття фінансування державних цільових програм (мета, принципи, функціональний елемент, цільова спрямованість, джерела) (с. 3 автореф., с. 8 дис.). Погоджуємося з позицією автора щодо удосконалення дефініцій таких понять в досліджуваній

сфері, як «фінансування державних цільових програм», «фінансові правовідносини в сфері фінансування державних цільових програм». Запропоновані дисертанткою критерії класифікації фінансово-правових норм у сфері фінансування державних цільових програм (с. 4 автореф., с. 9 дис.) як інші положення новизни засвідчують авторський підхід та вдалу спробу уникнути односторонності в існуючих підходах до визначення сформульованих у дисертації положень та забезпечують їх однозначне сприйняття.

Безумовно, певним здобутком дисертантки є системний та критичний аналіз законодавства щодо функціонування механізму фінансування державних цільових програм, та окреслення напрямів його подальшого розвитку. Зазначене свідчить про авторську концепцію реформування у цій сфері та є новим для фінансово-правової науки. Саме через призму виявлених закономірностей, взаємозв'язку між недоліками правового регулювання та практичними проблемами дисертанткою сформульовано пропозиції про внесення змін до: ст. 21, 26, 116 Бюджетного кодексу України (доповнення розділом «Проведення в справах про порушення бюджетного законодавства»); ст. 1, 8, 11, 14, 21 Закону України «Про державні цільові програми» (доповнення розділом «Відповідальність за порушення цього Закону»); ст. 2 Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»; ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату»; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» від 31 січня 2007 року № 106. Заслуговують підтримки й ті положення дисертації, в яких обґрунтовується потреба: законодавчого встановлення обмежувального строку, після якого проекти концепцій відповідних державних цільових програм не підлягають розгляду і затвердженню Кабінетом Міністрів України; врегулювання процедури затвердження й офіційного оприлюднення підсумкового звіту про виконання державної цільової програми; закріплення для всіх розробників паспортів бюджетних програм, у складі яких передбачено виконання заходів державних

цільових програм, обов'язку погоджувати такі паспорти з відповідними державними замовниками (с. 16 автореф., с. 191 дис.).

Запропонована низка конкретних заходів із удосконалення механізму фінансування державних цільових програм може бути використана для подальшого удосконалення нормотворчого процесу, що є підтвердженням авторського підходу та науково-прикладного характеру дисертації і новизни її основних результатів.

Структура дисертації Пашинської В.В. визначається її метою та завданнями і складається зі вступу, трьох розділів, висновків, переліку використаних джерел та додатків. Більш ґрунтовний аналіз структури дозволяє визначити наступні основні акценти даної роботи.

У першому розділі «Теоретично-правова характеристика фінансування державних цільових програм» автором шляхом аналізу законодавства і практики його застосування та наукових джерел визначено поняття державних цільових програм, встановлено їх правову сутність, властивості, види, основні стадії їх формування та реалізації. Дослідження фінансово-правової сутності фінансування державних цільових програм (с. 7-8 автореф., с. 48-72 дис.) дозволило сформулювати принципний висновок про те, що фінансове забезпечення державних цільових програм є процесом, що реалізовується шляхом здійснення фондоутворюючої (мобілізаційної) й розподільчої фінансової діяльності, спрямованої на задоволення державних потреб у фінансових ресурсах, необхідних для виконання завдань і заходів державних цільових програм (с. 8 автореф., с. 55-66 дис.). Урахування цього висновку сприятиме виробленню спільної позиції вчених і практиків щодо удосконалення фінансування державних цільових програм.

У другому розділі «Структура правового регулювання фінансування державних цільових програм: характеристика основних елементів» досліджено як поняття, предмет і об'єкт, так і ознаки сфери правового регулювання фінансування державних цільових програм. У окремому підрозділі розглянуто теоретичні основи механізму фінансово-правового регулювання фінансування

державних цільових програм, а саме визначено його поняття, з'ясовано структуру та охарактеризовано основні елементи. Можна погодитись із автором щодо виокремлення з-поміж інших фінансово-правових інститутів таких, як розподіл публічних фондів коштів, фінансовий контроль та фінансово-правова відповідальність, які, об'єднуючи у своєму складі специфічне коло правових норм, корелюються з відповідними групами фінансових правовідносин (регулятивними й охоронними) (с. 8-9 автореф., с. 87 дис.). Слушними й належним чином аргументованими є висновки дисертантки: про публічний інтерес як об'єкт правового регулювання фінансування державних цільових програм (с. 9 автореф., с. 93 дис.); про виділення коштів для покриття видатків (фінансування) на державно-цільові потреби як метод публічної фінансової розподільчої діяльності, що зумовлює застосування винятково імперативного методу (с. 9 автореф., с. 110 дис.). Такий підхід є важливим в напрямку вирішення актуальних завдань, які сьогодні стоять перед наукою фінансового права.

У третьому розділі «Фінансовий контроль та юридична відповідальність в сфері фінансування державних цільових програм» висвітлено питання щодо фінансового контролю у сфері фінансування державних цільових програм та юридичної відповідальності у цій сфері (с. 10-12 автореф., с. 139-180 дис.). Урахування висновків та пропозицій, яких чимало у цьому розділі, може суттєво вплинути на підвищення ефективності механізму фінансування державних цільових програм в Україні.

Повнота викладу результатів дисертаційного дослідження здобувачем підтверджується 15 науковими публікаціями, з яких дві статті опубліковано у зарубіжних юридичних виданнях, чотири – у вітчизняних наукових фахових виданнях, дев'ять тез – у матеріалах праць науково-практичних заходів.

Теоретична та практична цінність дослідження засвідчена належною мірою проведеною апробацією результатів дисертаційного дослідження, що підтверджують відповідні акти впровадження (с. 5 автореф., с. 10-11, Додаток А дис.). Сформульовані в дисертації теоретичні положення і практичні

рекомендації можуть у подальшому бути використані: у правотворчості – для опрацювання законопроектів з питань правового регулювання фінансування державних цільових програм; у сфері правозастосування – під час здійснення нормотворчої і контрольної фінансової діяльності центральних органів виконавчої влади; у науково-дослідній діяльності – під час виконання тематичних науково-дослідних робіт; у навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін «Фінансове право», «Податкове право», «Бюджетне право та процес» та ін. (с. 5 автореф., с. 10-11 дис.). Окрім того, у роботі окреслено цілу низку проблем, які відкривають перспективи для подальших досліджень. З огляду на це результати дослідження мають теоретико-прикладне значення для проведення реформи фінансової системи 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 практичне значення для науки фінансового права.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Дисертація та автореферат оформлені відповідно з вимогами МОН України, виклад матеріалу у них логічний, послідовний та достатньою мірою розкритий. Зміст автореферату повністю ідентичний основним положенням дисертації.

Зауваження та рекомендації.

Разом з тим, у роботі є деякі положення, які носять дискусійний характер або ж потребують додаткової аргументації, деталізації чи пояснення.

1. У деяких висновках недостатньо переконливо визначена позиція дисертантки, зокрема у визначенні базового поняття «державна цільова програма» (с. 27 дис.). Зокрема, потребує уточнення авторська позиція в обґрунтуванні місця державної цільової програми в системі джерел фінансового права як програмного правового акту (с. 27). Зазначене дещо не узгоджується із іншими положеннями підрозділу 1.1, а саме, що державна цільова програма – це: нормативно-правовий акт (с. 19 дис.); міжгалузевий правовий документ; комплексний нетиповий правовий акт (с. 26 дис.); комплексний (загальний)

правовий акт (підтримано підхід О.О. Дмитрик). Викликає певні запитання і положення аналізованого визначення щодо джерел фінансування державної цільової програми за рахунок коштів бюджетів, інших позабюджетних фондів. Використовуючи загальноприйнятту фінансово-правову термінологію, більш коректнішою була б вказівка на такі джерела фінансування, як бюджетні та позабюджетні кошти. А тому автору варто було б більш переконливіше визначити свою позицію з цього питання та відобразити це у запропонованому визначенні. Принципове переосмислення змісту цього базового та інших понять сприятиме розв'язанню багатьох теоретичних проблем у сфері фінансування державних цільових програм і може стати підґрунтям для подальшого вдосконалення його механізму.

2. У підрозділі 1.2. автор розглядає такі важливі питання, як процес функціонування державних цільових програм та визначає його стадії: затвердження концептуальних (базових) положень державної цільової програми; розроблення та затвердження державної цільової програми; виконання державної цільової програми; підсумкове звітування про виконання державної цільової програми (с. 73 дис.). У цілому, погоджуючись щодо наявності декількох стадій функціонування державних цільових програм, вважаємо, що їх розгляд доцільно було б базувати на змісті глави 4 Бюджетного кодексу України «Бюджетний процес та його учасники». А тому більш виправданими з точки зору фінансового права видаються такі стадії: 1) складання проекту державної цільової програми; 2) розгляд проекту та прийняття державної цільової програми; 3) виконання державної цільової програми, включаючи внесення змін до неї; 4) підготовка та розгляд звіту про виконання державної цільової програми і прийняття рішення щодо нього. Відповідно, більш логічною назвою підрозділу вбачається «Стадії процесу функціонування державних цільових програм». Натомість фінанси чи так звану «фінансову складову», про яку йдеться у підрозділі (с. 29, 30 дис.), краще було б розглянути у підрозділі 1.3. через призму джерел фінансування державних цільових програм.

3. Підрозділ 1.2. сприймався б більш повно, якби у ньому були детально висвітлені проблеми реалізації повноважень суб'єктів на різних стадіях процесу функціонування державних цільових програм та шляхи їх вирішення (а не лише щодо звіту про їх виконання (с. 73 дис.)) та сформульовані відповідні висновки. Зокрема, не знайшла відображення у загальних висновках пропозиція про необхідність законодавчого закріплення повноважень для Кабінету Міністрів України й Верховної Ради України щодо затвердження підсумкового звіту про виконання відповідної державної цільової програми (с. 73 дис.). Такий системний підхід забезпечив би краще сприйняття сформульованих у дисертації положень та став підґрунтям для подальшого вдосконалення змісту повноважень різних суб'єктів у сфері, що аналізується.

4. Досліджуючи питання правового регулювання фінансування державних цільових програм, дисертантка недостатньо уваги приділила аналізу законодавства та досвіду провідних держав, зокрема Європейського Союзу, а обмежилася лише країнами СНД (с. 42-43 дис.). Натомість, урахування зарубіжного досвіду та європейських стандартів у сфері фінансової діяльності слугувало б підґрунтям для формулювання у роботі висновків щодо удосконалення правового регулювання фінансування державних цільових програм в Україні.

5. Заслугує схвалення прагнення автора розглянути фінансування державних цільових програм через призму фінансового контролю, його видів та методів у підрозділі 3.1. (с. 139-159 дис.). Однак доцільно було б більше уваги приділити таким важливим питанням, як громадський контроль та фінансовий аудит у сфері, що аналізується. Адже саме їх застосування є свідченням руху України до утвердження стандартів фінансового контролю Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) та до європейських цінностей.

6. У цілому, підтримуючи основні положення підрозділу 3.2. «Юридична відповідальність в сфері фінансування державних цільових програм», деякі з них вважаю спірними. Зокрема, на с. 164 дисертант стверджує, що контрольні

правовідносини в сфері фінансування державних цільових програм та самі контролюючі суб'єкти перебувають поза межами інституту фінансово-правової відповідальності. Але ж більшість таких суб'єктів, з одного боку, уповноважені застосовувати заходи впливу до порушників за результатами проведеного фінансового контролю, з іншого – несуть фінансову відповідальність за порушення фінансового законодавства під час виконання контрольних повноважень. Відповідно контрольні правовідносини в сфері фінансування державних цільових програм тісно пов'язані з інститутом фінансово-правової відповідальності, а самі контролюючі суб'єкти за певних умов можуть стати і суб'єктами фінансової відповідальності. Також спірним видається застосування «принципу належності відповідної юридичної особи (від імені якої посадова особа вчиняла діяння) до осіб публічного чи приватного права» в якості критерію розмежування юридичної відповідальності посадових осіб за скоєння бюджетного правопорушення у сфері фінансування державних цільових програм, відповідно до якого посадова особа публічного суб'єкта за вчинення такого правопорушення має нести адміністративну або кримінальну відповідальність, а посадова особа приватного суб'єкта – цивільну або кримінальну відповідальність (с. 169-170). Вбачається, що таке розмежування не має принципового значення для покарання винних осіб, а тому не сприятиме вдосконаленню інституту відповідальності в указаній сфері.

Проте, висловлені зауваження в цілому не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, обумовленої відзначеними вище актуальністю, ступенем достовірності, обґрунтованості та новизною основних результатів дослідження.

Висновок

Дисертація Пашинської Вікторії Вікторівни «Правове регулювання фінансування державних цільових програм» є завершеним науковим дослідженням, виконаним з актуальної теми, що відповідає вимогам МОН України до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, а також пункту 11 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння

вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567.

Пашинська В.В. заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Головний науковий співробітник
відділу досліджень проблем злочинності
у сфері службової діяльності та корупції
Наукового-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України
доктор юридичних наук, професор

« 11 » січня 2016 року

Е.С. Дмитренко

Підпис *Е.С. Дмитренко*
Начальник загального відділу

« 11 » 01 20 16 року

