

Спеціалізованій вченій раді К 26.062.16 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук в Національному авіаційному університеті

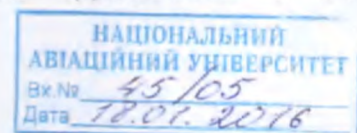
03058, м. Київ, пр. Космонавта Комарова, 1

ВІДГУК

офіційного опонента, кандидата юридичних наук, доцента Ісаєвої Наталії Карлівни на дисертацію Пашинської Вікторії Вікторівни «Правове регулювання фінансування державних цільових програм», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Характеризуючи актуальність теми дослідження Пашинської Вікторії Вікторівни «Правове регулювання фінансування державних цільових програм» слід підкреслити, що зазначена проблематика відповідає сучасним потребам розвитку сфери фінансових і, зокрема, бюджетних відносин в Україні. Адже дану роботу автор присвятила ґрунтовному аналізу двох ключових й важливих для українського суспільства проблем: по-перше, такому інструменту вирішення державних проблем у фінансовій діяльності, як державні цільові програми; по-друге, вдосконаленню процесу фінансування таких програм. Очевидно, що зазначені проблеми, з одного боку, є взаємозалежними, оскільки необґрунтоване зростання кількості державних цільових програм збільшує навантаження на державні фінанси, а недостатність останніх нівелює ефективність для суспільства цих програм, з іншого – на кожну з них впливають різноманітні об'єктивні і суб'єктивні зовнішні чинники, у тому числі зміни пріоритетів державної фінансової політики.

В Україні, з часу впровадження програмно-цільового методу відбулися істотні зміни бюджетного законодавства, особливої ваги набула необхідність раціонального, ефективного й цільового використання державних коштів. Також динамічно розвивається інститут державного програмування, бюджетний процес, з урахуванням особливостей здійснення в Україні



фінансової децентралізації. Тому важливими є фундаментальні дослідження нових правових інститутів, суспільних явищ, правових категорій. Глибокого аналізу потребує питання особливості здійснення фінансування державних цільових програм, розробка та обґрунтування заходів щодо вдосконалення його правового регулювання, що у вітчизняній фінансово-правовій науці розглядалося лише в окремих аспектах. У дисертаційному дослідженні Пашинської В.В. зазначені проблеми розглядаються комплексно та послідовно.

Дисертанткою з метою забезпечення **обґрунтованості й достовірності наукових положень дисертації** проаналізовані наукові праці українських та зарубіжних вчених-юристів, нормативно-правові акти, які регламентують розробку і здійснення державних цільових програм, а також їх фінансування. Методологічно вірно автором побудований розгляд та вирішення завдань у кожному з підрозділів дисертації. Так, зокрема, одним з складних і водночас успішним є визначення, з фінансово-правової точки зору, сутності фінансування державних цільових програм, формулювання його дефініції, для вирішення яких автор визначила алгоритм взаємопов'язаних теоретичних цілей: по-перше, дослідження суміжних з поняттям «фінансування» понять: «фінансове забезпечення», «фінансова діяльність»; по-друге, здійснення аналізу нормативного й доктринального трактувань поняття фінансування; по-третє, узагальнення основних концепцій щодо розуміння сутності даної категорії; по-четверте, виділення й характеристика сутнісних ознак фінансування тощо (С. 49-71).

Дисертантом використані сучасні методи наукового пізнання, що також забезпечує обґрунтованість й достовірність наукових положень дисертації.

Автором проаналізоване широке коло наукової літератури, причому не лише фінансово-правової, але й інших галузей права (усього опрацьовано 288 джерел). Автор посилається як на роботи останніх років видання, так і на наукову літературу попередніх років, яка вважається «класикою» у фінансово-правовій галузі. Це свідчить про високий рівень наукової ерудиції, обізнаності дисертанта у питаннях, які досліджуються, та забезпечує відповідний рівень

обґрунтованості зроблених висновків. Дисертаційне дослідження є самостійною ґрунтовною науковою працею, а використаний автором матеріал оформлено з відповідним посиланням на першоджерела. Наукові джерела використовуються достатньо критично (С. 21-22, 31, 78-79, 86), ведеться наукова полеміка з різними авторами. Дисертантка дотримується етики наукової дискусії: точно викладає позиції опонентів, аргументує власну точку зору на ключові питання аналізованої проблеми. Також ґрунтовно проаналізована нормативно-правова база: від Конституції та законів України до чисельних підзаконних нормативно-правових актів.

Оцінюючи *зміст* та визначаючи ступінь *завершеності дисертації* необхідно відмітити, що у вступі автором чітко обґрунтовано актуальність проблеми, науково коректно сформульовано мету, яка відповідає обраній темі, та конкретизується у завданнях, окреслено об'єкт та предмет дослідження. Чітко окреслено систему використаних в роботі дослідницьких методів.

У першому розділі дисертаційної роботи **«Теоретично-правова характеристика фінансування державних цільових програм»** авторка глибоко дослідила правову природу державних цільових програм у співставленні їх з різними типами правових актів й цілком обґрунтовано віднесла такі програми до комплексних правових актів, які відзначаються особливістю, або, за визначенням автора «нетиповістю» (С. 26-27). Проаналізовані основні стадії формування та реалізації державних цільових програм, з'ясовано чинники, які на них впливають та якими вони детерміновані. Обґрунтовано, що невід'ємною від процесу функціонування будь-якої державної програми, і водночас такою, на яку впливають чинники – детермінанти – організаційного, правового й економічного характеру, є саме її фінансова складова (С. 27-48). Автором з'ясовано сутність фінансування державних цільових програм, їх відмінність від понять «фінансове забезпечення», «фінансова діяльність». Виділивши та охарактеризувавши елементи змісту поняття «фінансування державних цільових програм» дисертантка здійснила не лише аналіз відповідних елементів, а й сформулювала

низку пропозицій, спрямованих на вдосконалення законодавства України, що регулює сферу фінансових відносин (С. 59-71).

У другому розділі роботи **«Структура правового регулювання фінансування державних цільових програм: характеристика основних елементів»** дисертанткою комплексно та системно досліджено ключові аспекти проблеми. В результаті аналізу традиційної в науці фінансового права («вузької») та запропонованої автором нової («широкої») концепцій дослідження предмету фінансового права дисертантка вдало визначила предмет правового регулювання фінансування державних цільових програм. Схвальним та новим здобутком для фінансово-правової науки можна уважати авторські теоретичні положення щодо об'єкту фінансово-правового регулювання загалом та правового регулювання фінансування державних цільових програм зокрема (С. 96). Окремої уваги заслуговує також проведене глибоке дослідження сфери та меж правового регулювання фінансування державних цільових програм, що є авторським внеском до науки фінансового права (С. 97-108).

На нашу думку, теоретичне і практичне значення мають розробка автором концептуальної схеми механізму правового регулювання фінансування державних цільових програм, а також сформульовані висновки й пропозиції з удосконалення окремих елементів цього механізму (С. 113-134).

Третій розділ **«Фінансовий контроль та юридична відповідальність в сфері фінансування державних цільових програм»** розкриває правові засади організації і здійснення фінансового контролю, а також застосування юридичної відповідальності в сфері фінансування державних цільових програм, та має також практичне значення. На першому етапі В.В. Пашинська аналізує здійснення контролю в зазначеній сфері, на наш погляд, достатньо вдало, розглядаючи при цьому стадії та етапи розподільчої фінансової діяльності, що охоплює весь процес доведення фінансових ресурсів з державного бюджету до виконавця програмних завдань та заходів. При цьому автору вдалося розкрити зміст фінансового контролю і обґрунтувати слушні пропозиції щодо вдосконалення організаційних та правових засад в цій сфері (С. 139-159). На

другому етапі автором пропонується досить новаторський підхід до розгляду сутності фінансово-правової відповідальності в сфері фінансування державних цільових програм. Дисертантка доходить висновку, що стосовно сфери фінансування державних цільових програм є раціональним розглядати двоаспектний характер фінансово-правової відповідальності. Зокрема, з метою гармонізації інтересів усіх учасників досліджуваних правовідносин та підвищення ефективності фінансово-правового регулювання даної сфери, автор пропонує нормативне закріплення принципу рівності позитивного (заохочувального) й негативного (примусового) державно-правового впливу (С. 182-183).

Завершується робота розгорнутими висновками, які впливають зі змісту роботи та визначають її основні результати.

Таким чином, дисертанткою успішно розв'язано визначені при здійсненні дослідження завдання, що дає підстави визнати дисертацію завершеною науковою роботою належного рівня.

Наукова новизна одержаних результатів дисертаційного дослідження.

Слід зазначити, що наукова новизна викладених у дисертації положень та одержаних результатів полягає у тому, що за своїм предметом та змістом дисертація є однією з перших робіт, присвяченою комплексному дослідженню теоретичних і практичних питань правового регулювання фінансування державних цільових програм. Можна погодитись, що у межах дисертаційного дослідження автором отримано результати, яким характерна наукова новизна. Зокрема, позитивно слід відмітити такі найбільш вагомні з них:

- визначення поняття правового регулювання фінансування державних цільових програм, його предмету, об'єкту, сфери та механізму;
- окреслення у фінансовому праві авторської позиції, згідно з якою контрольна діяльність в цій галузі розглядається як інтегруючий процес, при якому виникають правовідносини, які відіграють організаційно-функціональну та профілактичну роль;

– додаткове обґрунтування теоретичної позиції щодо віднесення фінансових прогнозних норм у сфері фінансування державних цільових програм до спеціалізованих (нетипових) норм фінансового права;

– розвиток класифікації правопорушень в сфері фінансування державних цільових програм, а також вдосконалення інституту фінансово-правової відповідальності в сфері фінансування державних цільових програм.

Новаторською є думка автора, що у фінансових розподільчих правовідносинах у сфері фінансування державних цільових програм державні замовники (виконавці) програмних заходів і завдань, відносно владних суб'єктів загальної та спеціальної фінансової компетенції, володіють фінансовим правовимаганням (суб'єктивним правом вимоги), а також фінансовим правоочікуванням (суб'єктивним правом очікування).

Цілком обґрунтовано, на наш погляд, до елементів новизни роботи можна додати розроблені автором заходи стимулювання в сфері розроблення та виконання державних цільових програм (додаток Б), а також пропозиція щодо створення реєстру виконавців програмних заходів з відповідною системою рейтингу, яка б давала можливість за чітко визначеними пріоритетами здобувати переважне право на державні (бюджетні) асигнування (С. 178).

Отже, наукову новизну дисертації складають низка положень, що виносяться на захист, які є реалізацією завдань, що ставились дисертанткою при проведенні наукового аналізу проблем фінансово-правового регулювання фінансування державних цільових програм. Крім обґрунтованих положень, на які звернута увага у відгуку, в роботі міститься також інші положення і пропозиції автора, що заслуговують на підтримку.

Наукове та практичне значення дисертації. За результатами підготовки дисертації автором обґрунтовані висновки й рекомендації, які за своїм змістом та ступенем розв'язання конкретних теоретичних та практичних завдань можуть бути використані як у фінансово-правовій, так і в інших сферах. Так, висновки щодо процесу функціонування державних цільових програм, сутності й змісту фінансування таких програм, змісту фінансового контролю та

перспектив розвитку фінансово-правової відповідальності в досліджуваній сфері, представляють собою внесок в розвиток сучасної науки фінансового права. Узагальнення питання правових засад забезпечення фінансування державних цільових програм можуть застосовуватись для вдосконалення чинних та розробки нових нормативно-правових актів.

Сучасні наукові погляди щодо предмету фінансового права, механізму фінансово-правового регулювання, фінансово-правової відповідальності, узагальнені й систематизовані Пашинською В.В. в дисертації, представляють собою корисний навчальний матеріал для дисциплін: «Фінансове право», «Бюджетне право та процес» та інші.

Низка положень, винесених на захист містить наукову новизну, з більшістю з них можна погодитись.

Про повноту викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації свідчить кількість підготовлених наукових й науково-практичних праць. Так, Пашинською В.В. опубліковано шість наукових статей, з яких чотири – у наукових юридичних фахових виданнях, затверджених МОН України, дві статті – в зарубіжних наукових періодичних виданнях (Республіка Польща, Республіка Казахстан).

Підсумки здійсненого дослідження, його результати й узагальнення були оприлюднені дисертантом на дев'яти науково-практичних конференціях, з яких чотири – міжнародні.

Розгорнутою є структура роботи, складаючись з вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, десяти додатків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 294 сторінки, основний текст дисертації викладений на 191 сторінці додатково засвідчують змістовність дослідження, зумовленого достатніми ґрунтовними доводами. Структура дисертації, логіка і послідовність розгляду питань, рівень аргументованості основних положень і висновків, форма викладення матеріалу та оформлення дослідження, його бібліографічний апарат відповідають існуючим вимогам, що пред'являються до дисертаційних робіт.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

В цілому позитивно оцінюючи науковість, логічність й обґрунтованість дисертації Пашинської Вікторії Вікторівни «Правове регулювання фінансування державних цільових програм», відзначаючи її завершений і цілісний характер, водночас слід звернути увагу на окремі її положення, які сприймаються неоднозначно, і потребують додаткових пояснень та обґрунтування.

1. Цікавою, з наукової точки зору, але спірною вважаємо пропозицію дисертантки щодо уведення в систему фінансового права такого правового інституту, як «інститут розподілу публічних фондів коштів» (С. 84). На наш погляд, існуюча система правових інститутів у фінансовому праві є оптимальною, й зміни щодо них можуть відбуватись в їх межах, створюючи у тому числі, більш прості підгрупи в таких інститутах.

2. Можна погодитись з позицією автора, що контрольна діяльність розглядається нею як інтегруючий процес, але вона не становить правовідносини, як зазначає автор, а визначає їх характер та роль як організаційно-функціональну, так і профілактичну (С. 86).

3. Не дослідженими у роботі залишились два елемента механізму фінансово-правового регулювання фінансування державних цільових програм. До таких елементів авторка хоча й відносить «інтерпретаційні» (на наш погляд, логічно було б їх визначити як «уточнюючі») акти та акти застосування фінансово-правових норм (факультативні елементи) – (С. 120), проте їх аналізу дисертантка не присвятила достатньої уваги. Крім того, аналогічне зауваження стосується авторської пропозиції щодо запровадження в Бюджетному кодексі України спеціального порядку застосування санкцій, передбачених ст. 117 цього кодексу (С. 171). Хоча дисертантка і наводить загальну структуру окремого розділу цього кодексу з назвою «Проведення в справах про порушення бюджетного законодавства» (додаток Б), проте конкретного постатейного змісту у пропозиціях не має.

4. Автор вважає, що для фінансових розподільчих правовідносин, які здійснюються шляхом виділення коштів, опосередковуючи їх рух, притаманний примусово-безповоротний метод фінансової діяльності, який реалізується за допомогою саме імперативного методу фінансово-правового регулювання. Слід зазначити, що одним з принципів фінансування є безповоротність та безоплатність. При цьому, примусово-безповоротний в даному випадку є досить некоректним терміном, особливо враховуючи, що при порушеннях використання бюджетних коштів в законодавстві передбачається можлива вимога їх повернення.

Крім того, необхідно уточнити, що правовідносини не здійснюються шляхом виділення коштів, а виникають при виділенні коштів.

5. Автор характеризує зміст поняття фінансування державних цільових програм, включивши до його складу п'ять основних елементів-ознак: а) мету; б) принципи; в) функціональний елемент; г) адресність (цільову спрямованість); д) джерела. Не заперечуючи проти такої характеристики в цілому, слід звернути увагу на певну неточність визначення автора «функціональний елемент». Точніше було б визначити авторську думку терміном «функціональні особливості», що також більш точно відповідає змісту законодавчого регулювання фінансування державних цільових програм (С. 65-66).

Проте, зазначені зауваження мають переважно дискусійний, а також рекомендаційний й уточнюючий характер, тому не впливають на загальну високу позитивну оцінку роботи.

Робота містить нові науково обґрунтовані висновки і рекомендації, що розвивають науку фінансового права і можуть бути корисними для практичної бюджетної діяльності, у науково-дослідній та навчальній роботі. Дисертація написана логічно з послідовним викладенням дослідницького матеріалу, бібліографічний апарат оформлено відповідно до вимог чинних стандартів. Автореферат дисертації відповідає її основним положенням і повною мірою

відображає зміст та результати проведеного дисертаційного дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Зважаючи на вищезазначене, можна зробити висновок, що за своїм теоретичним рівнем, науковою новизною, оформленням дисертація «Правове регулювання фінансування державних цільових програм» відповідає встановленим вимогам, що висуваються до дисертацій, поданих на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, а також пунктам 9, 11 «Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника» (постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567), а її автор – Пашинська Вікторія Вікторівна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького
Національної академії наук України

Н.К. Ісаєва

