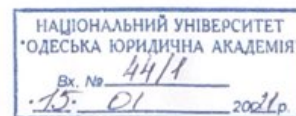


Відгук

офіційного опонента на дисертаційне дослідження Олексій Уляни
Олександрівни на тему: «Фінансово-правовий аспект парламентського
контролю за публічними фінансами», подане на здобуття наукового
ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081
«Право»

Актуальність теми дослідження. Здійснювані в нашій країні перетворення спрямовані на створення нової економічної системи, заснованої на ринкових відносинах. Зміна економічної системи, в свою чергу, зумовлює і якісні перетворення всіх важелів публічного управління, де особливе місце належить контролю. На сучасному етапі розвитку економіки, з появою різних форм власності, однією з найважливіших ланок системи контролю став публічний фінансовий контроль, функціональним призначенням якого є перевірка законності й доцільності дій у сфері утворення, розподілу, перерозподілу та використання грошових фондів держави й органів місцевого самоврядування з метою ефективного використання публічних фінансових ресурсів у всіх сферах економіки для її стабільного розвитку. Трансформація економіки в ринкову не тільки не послабила, а й посилила значення контролю за дотриманням законності у використанні коштів як державного бюджету так і місцевих бюджетів. Політичні перетворення привели до підвищення інтересу до контрольної функції органів законодавчої влади, особливо коли йдеться про публічні фінанси. Відсутність чітко організованої системи парламентського контролю за публічними фінансами негативно відображається на функціонуванні економіки в умовах ринкових відносин. З огляду на вищезазначене, обрана тема дисертації є актуальною як з теоретичного, так і з практичного погляду.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, які сформульовані в дисертації. Ознайомлення



зі змістом дослідження, авторефератом, науковим доробком автора дає змогу констатувати належну ступінь обґрунтованості наукових положень і рекомендацій, що містить дисертація, їх достовірність, оригінальність, відповідність встановленим вимогам. Це обумовлюється як вдало обраною методологією дослідження, зокрема використанням таких наукових методів дослідження, як діалектичний, історико-правовий, системно-структурний та системно-функціональний, догматичний, документального аналізу, порівняльно-правового аналізу, класифікації та інших, так і повним і всебічним використанням емпіричного матеріалу. Використання окремих методів дозволило дослідити предмет дослідження в його ретроспективі, сформулювати та поглибити понятійний апарат, що використовується в дисертації, з'ясувати систему та структуру явища, яке досліджується, встановити логічні зв'язки між елементами, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного податкового законодавства. Дисертант опрацював наукові праці українських та зарубіжних вчених, нормативно-правові акти України та міжнародно-правові акти, матеріали Рахункової палати, звіти тимчасових спеціальних та тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, що стосуються предмета дослідження, отже джерельну базу можна вважати цілком репрезентативною. Робота має не лише концептуальний характер, але й добре продуману, логічно послідовну, доказову манеру виконання. Зазначене свідчить про високий рівень обізнаності автора у питаннях, що досліджувалися, достовірність отриманих результатів.

Аналіз положень дисертаційної роботи дає можливість говорити про те, що її зміст відповідає проблематиці дослідження, яка була заявлена. Дисертаційна робота, характеризується системним підходом до предмета дослідження. Її структура повністю відповідає меті й завданням, що поставлені та вирішені автором.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій сформульованих у дисертації. Наукова новизна полягає у тому, що

дисертація є одним із перших доктринальних досліджень, в якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, врахуванням здобутків української науки фінансового права, визначено фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд принципово нових положень і висновків, що характеризуються науковою значимістю, теоретичною та практичною цінністю, запропонованих особисто дисертантом, частину з них – удосконалено, інші – дістали подальшого розвитку. Наукова новизна пронизує всю роботу, а тому варто зупинитися на її окремих положеннях.

Дисертантка вперше надає визначення парламентського контролю за публічними фінансами. Так, авторка під парламентським контролем за публічними фінансами розуміє діяльність, що здійснюється органами, наділеними відповідними повноваженнями під час виконання завдань, покладених Конституцією і законами України, що спрямована на перевірку законності в процесі мобілізації, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів (с. 81). Окрім того, пропонує удосконалити поняття публічних фінансів як об'єкта парламентського контролю, під якими слід розуміти суспільні відносини, які пов'язані із задоволенням публічного фінансового інтересу та які виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання фондів коштів держави, місцевого самоврядування та фондів коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності таких фондів (с. 63).

Надаючи загальнотеоретичну характеристику парламентського контролю за публічними фінансами, зокрема, досліджуючи поняття, форми та принципи парламентського контролю за публічними фінансами, дисертантка пропонує ввести нові форми парламентського контролю та надає перелік принципів на яких варто здійснювати свою діяльність суб'єктам

парламентського контролю за публічними фінансами. Враховуючи безліч різних думок науковців, а також відсутність нормативного закріплення форм та принципів, автор аргументувала необхідність прийняття Закону України «Про парламентський контроль за публічними фінансами», в якому б і визначались основні поняття, форми, принципи, суб'єкти та об'єкти парламентського контролю за публічними фінансами (с. 51-52).

Беззаперечним досягненням автора є дослідження питання діяльності комітетів Верховної Ради України та тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій як суб'єктів парламентського контролю за публічними фінансами (підрозділ 3.3). На науковому рівні дане питання фактично не було предметом детального дослідження і за час існування незалежності України досить мало було утворено комісій з метою розгляду порушень у сфері публічної фінансової діяльності. Однак це не свідчить про низьку кількість вчинених фінансових правопорушень чи розкрадання державних та місцевих коштів, а більше про необхідність детальнішого вивчення даного питання і внесення коректив до законодавства, що і запропонувала зробити дисертантка.

У роботі досліджено основні форми парламентського контролю та встановлено, що форма парламентського контролю – це зовнішній прояв змісту контрольної діяльності парламенту в його конкретних контрольних діях, обумовлений повноваженнями парламенту, які встановлено у Конституції, законах України, що визначають порядок контрольної діяльності парламенту та її юридичні наслідки (с. 64). Розглянуто основні форми парламентського контролю, що застосовуються Верховною Радою України, серед яких автором виділені депутатські звернення; скликання позачергових сесій Верховної Ради України; парламентські слухання; парламентські розслідування; звіти Кабінету Міністрів України з бюджетно-фінансових та інших питань діяльності; дні Уряду в парламенті; резолюція недовіри Кабінету Міністрів України; звіти, доповіді, висновки, рішення, рекомендації комітетів, тимчасових спеціальних та слідчих комісій

парламенту з питань їх контрольної діяльності; контрольна діяльність Рахункової палати (с. 64).

Надбанням автора є запропонована така форма парламентського контролю за публічними фінансами, як «інтерпеляція», під якою слід розуміти можливість регулярного обміну інформацією між суб'єктами парламентського контролю за публічними фінансами та об'єктами контролю, з метою проведення дебатів у парламенті, а також можливості колективного звернення народних депутатів до уряду (с. 65).

Привертає увагу дослідження парламентського контролю за місцевими бюджетами, поняття та структури місцевих бюджетів. Проаналізовано думки вчених щодо поняття «місцеві бюджети» та встановлено основні складові, які наповнюють місцеві бюджети. Автор зазначає, що в нинішніх умовах вони є одним із джерел задоволення потреб населення, за їх допомогою втілюються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробників, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць (с. 108). Робиться наголос на тому, що парламентський контроль за місцевими бюджетами здійснюється через Рахункову палату (с. 122). Аналіз та дослідження питання місцевих бюджетів та контролю за виконанням і дотриманням місцевих бюджетів дозволили зробити висновок, що існує ряд проблемних питань, а саме: немає єдиного законодавчо закріпленого визначення самого поняття місцевого бюджету; відсутня єдина система державного та муніципального контролю за коштами, що спонукає до зниження ефективності контрольних функцій; зі створенням об'єднаних територіальних громад і наданням їм певної фінансової самостійності постає питання посилення контролю з боку органів державної влади та парламенту в цілому (с. 122-123).

Заслуговує на увагу положення про те, що Рахункову палату відповідно до міжнародного законодавства визнано вищим органом фінансового контролю. Однак, у законодавстві України відсутні норми, які

відносили б Рахункову палату до Вищого органу фінансового контролю, тому це питання, на думку автора, необхідно врегулювати на законодавчому рівні (с. 182). Автором встановлено, що: існує необхідність розширення контрольних повноважень Рахункової палати щодо місцевих бюджетів; відкритими залишаються питання неврегульованості відповідальності членів даної інституції та підконтрольних суб'єктів; потребують нормативного закріплення способи реагування на виявлені правопорушення (с. 182). Запропоновано перебрати досвід європейських країн у питанні застосування каральних заходів за вчинені фінансові правопорушення. Зазначено, що Рахункова палата постійно виявляє численні факти порушення чинного законодавства України, передусім Бюджетного кодексу України, при виданні Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів. Вдало дисертантка підкреслює, що: нерідко ці акти суперечать чинному законодавству з питань бюджету та фінансів України, змінюють бюджетні видатки; законодавчо не закріплено способи і заходи реагування на виявлені правопорушення у ході здійснення контролю (аудиту) Рахунковою палатою (с. 182). Підтримуємо автора у тому, що недостатнім є тільки виявляти вчинені правопорушення і звітувати про них, необхідно надавати можливість застосовувати заходи реагування (с. 182).

Практичне значення результатів дослідження полягає в тому, що вони становлять науково-теоретичний і практичний інтерес, а саме – можуть бути використані у науково-дослідній сфері, навчальному процесі, у правотворчій сфері.

Повнота викладу наукових положень в опублікованих працях. Наукові положення, висновки та рекомендації, які містить дисертація, достатньо віддзеркалені в опублікованих наукових працях. Так, основні положення дисертації викладено в 25 публікаціях, серед яких: 6 наукових статей, 4 з яких розміщено у фахових виданнях України, внесених до міжнародних наукометричних баз, 1 – опубліковано у зарубіжному фаховому

виданні держави, 1 – у нефаховому виданні журналу; 19 тез доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях та інших наукових заходах.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Відзначаючи теоретичну і практичну цінність дослідження Олексій Уляни Олександрівни на тему «Фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами», позитивно оцінюючи його, водночас відзначаємо, що окремі положення роботи мають дискусійний характер, потребують більш глибокого обґрунтування.

1. На с. 32 авторка зазначає, що парламентський контроль тісно пов'язаний із відповідальністю підконтрольних виконавчих органів перед парламентом. Верховна Рада України може контролювати таку діяльність за допомогою застосування механізму політичної відповідальності уряду і посадових осіб як відповідального за стан справ у виконавчій владі. Потребує пояснення позиція дисертантки з приводу того, яка існує відповідальність підконтрольних виконавчих органів перед парламентом та що розуміє авторка під механізмом політичної відповідальності уряду?

2. Досліджуючи питання парламентського контролю за дотриманням та використанням коштів Державного бюджету України, авторка на с. 75 зазначає, що система державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів в Україні потребує суттєвого удосконалення, при чому допомогти у цьому може досвід зарубіжних країн. Однак дисертантка не зазначає – досвідом яких саме країн необхідно скористатися Україні.

3. Із змісту дисертації незрозуміло, що авторка має на увазі, говорячи про непрямий парламентський контроль, який здійснюється за органами судової гілки влади. Доцільно було б у роботі деталізувати сутність такого контролю.

4. У висновках п. 12 дисертації зазначено, що доцільно перебрати досвід європейських країн у питанні застосування каральних заходів Рахунковою палатою за вчинені фінансові правопорушення. Рахункова

палата постійно виявляє численні факти порушення чинного законодавства України, передусім Бюджетного кодексу України, при виданні Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів тощо. Хотілося б детальніше дізнатись, який саме досвід європейських країн варто було б запровадити в Україні.

Зазначені зауваження не впливають на загальну оцінку дисертаційного дослідження Олексій Уляни Олександрівни, а носять, як зазначалося, дискусійний характер.

Дисертаційне дослідження виконано дисертанткою самостійно, є комплексним, ґрунтовним, характеризується новизною, теоретичною та практичною цінністю. Сформульовані в дисертації положення та висновки обґрунтовані, достатньо аргументовані.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. У цілому дослідження виконано на високому науковому рівні, теоретичні напрацювання, рекомендації, пропозиції та висновки, які містить дисертація, характеризуються єдністю змісту, є новими для науки фінансового права. У дисертації і публікаціях не виявлено фактів порушення вимог академічної доброчесності.

Дисертаційна робота Олексій Уляни Олександрівни на тему: «Фінансово-правовий аспект парламентського контролю за публічними фінансами» є самостійною завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують важливе наукове завдання та має суттєве значення для юридичної науки. Дисертація, подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії, відповідає вимогам Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 167, а її авторка заслуговує на присудження їй

наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач сектору «Українська школа законотворчості»
відділу теорії та практики законотворчої діяльності
Інституту законодавства Верховної Ради України Л.А.Савченко

