

До спеціалізованої вченої ради
Д 41.086.01 Національного
університету «Одеська
юридична академія»

В І Д Г У К

**офіційного опонента на дисертацію
ЛАТКОВСЬКОГО Павла Павловича
на тему:**

**«Правове регулювання бюджетного контролю в Україні»,
що була подана на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право
і процес; фінансове право; інформаційне право**

Становлення України як демократичної, правової та соціальної держави обумовлює необхідність формування і розвиток ефективної бюджетної системи, яка б була спроможна забезпечити фінансування потреб держави із врахуванням прав громадян та дотримання вимог міжнародних стандартів. Важливою гарантією реалізації вищезазначеного можна визнати формування дієвого правового механізму розвитку інституту бюджетного контролю. Це питання є актуальним, оскільки масштабні перетворення, пов'язанні як із оптимізацією діяльності органів виконавчої влади, так і започаткування нових підходів до бюджетної діяльності вимагають перегляду існуючих правових та організаційних складових інституту бюджетного контролю.

В умовах постійного росту державного боргу та дефіциту Державного бюджету питання оптимізації бюджетних видатків є надзвичайно важливим. Досягнення ж такої оптимізації неможливе без запровадження дієвого бюджетного контролю не тільки задля притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а і вироблення пропозицій щодо ефективного використання бюджетних коштів. Все це – аргумент на користь актуальності дисертаційного дослідження Латковського Павла Павловича.

Дисертацію виконано відповідно до плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Системи адміністративного, адміністративно-процесуального та фінансового права у контексті адміністративної реформи», що є складовою частиною теми «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української держави та права» (державний реєстраційний номер 0110U000671).

Метою дослідження є змістовна характеристика бюджетного контролю як виду контрольної та бюджетної діяльності, виявлення проблем правового регулювання бюджетного контролю на основі аналізу наукових джерел, вітчизняного і зарубіжного законодавства, узагальнення практики застосування, а також вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Відповідно до поставленої мети слушним видається і перелік задач, що поставив дисертант, а саме: охарактеризувати історіографію фінансово-правових досліджень з бюджетно-контрольної проблематики; з'ясувати проблеми формування понятійного апарату бюджетного права, уточнити визначення деяких існуючих понять і надати обґрунтовані визначення окремих понять; охарактеризувати принципи бюджетного контролю; з'ясувати питання визначення та співвідношення видів, форм і методів бюджетного контролю; визначити форми попереднього, поточного та наступного бюджетного контролю, охарактеризувати стан їх правового регулювання та виявити недоліки; розкрити моделі організації бюджетного контролю в Україні та зарубіжних країнах, виявити позитивний зарубіжний досвід; сформулювати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення чинного бюджетного законодавства України та практики його застосування.

Дисертантом, як зазначається у рукописі, використано 325 джерел, що стосуються різних аспектів теми дисертації. Основні положення та результати дослідження знайшли відображення у 28 наукових працях, у тому числі 12

статтях у наукових фахових виданнях, одній статті у зарубіжному науковому виданні та 15 тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Відповідний перелік публікацій наведений у авторефераті дисертації.

Логічним є те, що дисертант починає дослідження із питань історіографії правових досліджень бюджетного контролю, обґрунтовуючи це тим, що функціонування сучасної системи бюджетного контролю в Україні неможливе без здійснення історико-правового аналізу виникнення, становлення та розвитку бюджетного контролю в системі фінансового контролю України. Проведений у підрозділі 1.1 дисертації аналіз виникнення, становлення та розвитку фінансово-правових вчень про бюджетний контроль дозволив дисертанту здійснити їх періодизацію залежно від державного устрою. Положення, узагальнення та висновки Розділу 1 влучно використовуються у наступних розділах дисертації при дослідженні окремих правових аспектів бюджетного контролю.

Дисертант слушно акцентує увагу на тому, що важливого значення в системі базисних категорій фінансового права набуває «бюджетний контроль», який належить до системоутворюючих фінансово-правових категорій. Дисертант правильно звертає увагу і на термінологічне різноманіття, критично аналізуючи вживання інших суміжних термінів, зокрема «фінансово-бюджетний контроль», «контроль за дотриманням бюджетного законодавства», «фінансовий контроль у бюджетній сфері», «фінансовий контроль в бюджетному процесі», «міжбюджетний контроль», що дозволило встановити їх співвідношення та взаємозв'язок. Варто підтримати пропозицію про законодавче закріплення визначення поняття бюджетного контролю в редакції, яка запропонована автором.

Привертає увагу і той новий зміст, який пропонує вкладати дисертант у сталі визнані принципи, зокрема це принципи законності та об'єктивності. Заслуговує на підтримку положення: щодо сумнівності визнання плановості або планування принципом бюджетного контролю, оскільки це є скоріше

функцією управління або процесом; розуміння принципу незалежності в контексті відносної, а не абсолютної незалежності; визнання системності змістовною або структурною характеристикою бюджетного контролю.

Заслугує на підтримку спроба встановити співвідношення виду, форми та методу бюджетного контролю, що дозволило розмежувати ці поняття. Як наслідок, дисертант визначає правову природу та процесуальні особливості застосування форм бюджетного контролю у попередньому, поточному та наступному бюджетному контролі, показавши застосування правових форм бюджетного контролю у його розвитку.

Грунтовне дослідження процесуальних засад розроблення та змісту Основних напрямів бюджетної політики надало можливість запропонувати низку положень теоретичного та практичного характеру, зокрема правову характеристику висновку щодо Основних напрямів бюджетної політики та практичних рекомендацій щодо їх розроблення. Аналіз стану правового регулювання питань взаємодії Верховної Ради України та Рахункової палати щодо проведення експертизи проекту закону про бюджет та надання висновку дозволив дисертанту виявити термінологічну невідповідність та запропонувати власне бачення вирішення цієї проблеми шляхом внесення змін до ст. 7 Закону України «Про Рахункову палату».

Слід підтримати зроблені дисертантом висновки на підставі аналізу аудиту ефективності, зокрема про лінійну залежність виявлених порушень бюджетного законодавства з актами інших галузей законодавства, зв'язки права з економікою, політикою і суспільством, які перетинаються, впливаючи один на одне, і саме тому результати бюджетної контрольної діяльності є відтворенням не лише стану законності, а й економіки.

Дослідження моделі організації бюджетного контролю дало можливість дисертанту зробити низку висновків, які мають як наукове, так і практичне значення. З наукової точки зору заслуговує на увагу та підтримку розуміння моделі організації бюджетного контролю як зразку, що відтворює його стан

для одержання знань з метою подальшого використання вироблених ідей, положень та пропозицій для відтворення у бюджетно-правових актах та подальшого впровадження в контрольну діяльність. Проведений аналіз зарубіжного досвіду формування та діяльності рахункових палат дав можливість дисертанту виявити певний позитивний досвід, який можна запровадити в Україні, зокрема щодо застосування аргентинського досвіду формування рахункової палати за активної участі опозиційних партій та досвіду Європейської рахункової палати щодо отримання необхідної інформації при здійсненні бюджетного контролю щодо стану виконання бюджету з конфіденційних джерел, але за умови підтвердження достовірності цієї інформації.

Цілком слушним є запропонований постадійний розгляд процедури бюджетного контролю, а докладний аналіз змісту процедури бюджетного контролю дав підстави для окреслення стадій бюджетного контролю, надання цим стадіям визначень, описати послідовність дій контролюючих суб'єктів, а також надати слушні пропозиції щодо подальшого вдосконалення правового регулювання адміністративної моделі бюджетного контролю.

Об'єктивна оцінка дисертації зумовлює виділення як позитивних рис дослідження, так і необхідність приділення уваги висновкам, що носять дискусійний характер і на захисті повинні отримати пояснення чи буди додатково аргументовані.

1. Слід окремо зупинитися на структурі дисертації. Вбачається наявність неузгодженості між назвою Розділу 2 «Правовий режим форм бюджетного контролю», підрозділів 2.1 «Правові засади застосування форм попереднього бюджетного контролю», 2.2 «Правові форми поточного бюджетного контролю: теорія та практика застосування» та 2.3 «Наступний бюджетний контроль: поняття та форми». Необхідно уточнити, що досліджується «правовий режим форми бюджетного контролю» чи «правові форми бюджетного контролю». Потребує пояснень критерій розмежування

підрозділу 3.1 «Модель організації бюджетного контролю в Україні та зарубіжних країнах» та підрозділу 3.2 «Процесуально-правові засади адміністративної моделі бюджетного контролю в Україні: стан та напрями удосконалення».

2. Потребує додаткової аргументації пропозиція дисертанта щодо введення терміну «період реалізації бюджетно-контрольної реакції», під яким слід розуміти період часу реакції (внесення коригуючого впливу) за результатами контрольного заходу на виявлене відхилення бюджетно-правової реальності від бюджетно-правової моделі з метою приведення цієї реальності у відповідність до моделі, за умови, що бюджетно-правова реальність не зазнає в цей період суттєвих змін.

3. Погоджуючись в цілому із необхідністю дотримання принципу об'єктивності бюджетного контролю, вважаємо за необхідне додатково аргументувати дисертанту зміст об'єктивності в умовах конфліктності будь-якого контролюючого заходу.

4. Складно погодитися із думкою про те, що парламентський бюджетний контроль як вид контрольної діяльності Верховної Ради України у бюджетній сфері, що здійснюється як безпосередньо парламентом, його органами та структурними підрозділами, так і спеціалізованими допоміжними інституціями. Слід уточнити роль органів та структурних підрозділів Верховної Ради України у парламентському бюджетному контролі.

5. Необхідно додатково розкрити процедуру бюджетного контролю при внесенні змін до закону про державний бюджет. Оскільки, позиції дисертанта на те, що Верховна Рада України, приймаючи закон про внесення змін до закону про державний бюджет, здійснює пізнання реальних причин, порівнянні їх із встановленими у кодексі «моделями причин» бракує конкретики.

Наведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку якості дисертації. Послідовність та чіткість викладу матеріалу свідчить про високий

науковий рівень проведеного дослідження та його значення для подальшого розвитку науки фінансового права.

Автореферат дисертації у повній мірі відображає основні її положення.

У підсумку зазначимо, що дисертація Латковського Павла Павловича на тему: «Правове регулювання бюджетного контролю в Україні» є завершеною роботою, що виконана на належному науковому рівні. Дисертація відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Завідувач кафедри фінансового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
доктор юридичних наук, професор,
академік Національної академії
правових наук України**



М.П. Кучерявенко

