

До спеціалізованої вченої ради
Д 41.086.01 у Національному університеті
«Одеська юридична академія» за адресою:
м. Одеса, Фонтанська дорога, 23.

В І Д Г У К

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Чернадчука Віктора Дмитровича, на дисертацію Латковського Павла Павловича «Правове регулювання бюджетного контролю в Україні», яку представлено до захисту на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертаційного дослідження

Розвиток науки фінансового права неможливий без проведення комплексних, системних досліджень, які розкривають її доктрину та збагачують теоретичне вчення в галузі фінансового контролю та його видів. До такого роду досліджень слід віднести і дисертацію Латковського П.П., оскільки в основі цієї роботи лежить глибокий аналіз актуальних правових та організаційних проблем бюджетного контролю, розуміння правової природи цього виду контролю з точки зору розвитку у часі правових форм бюджетного контролю, сутності та значення видів, форм і методів бюджетного контролю, процесуально-правових засад реалізації контрольної функції у бюджетних правовідносинах, обґрунтування авторської позиції з низки дискусійних питань, зокрема щодо напрямів удосконалення правового регулювання контрольних бюджетних відносин в Україні. До речі, незважаючи на чисельність праць з обраної проблематики, автором вірно виявлено низку проблем, які потребують свого наукового та практичного вирішення, але знаходилися поза увагою науковців та практиків.

З іншого боку, дослідження галузевих особливостей видів фінансового контролю сприятиме розвитку загальної теорії, оскільки кількісне накопичення галузевих знань дає якісно нове розуміння сутності загального

правового явища. Як наслідок, маємо взаємний зв'язок: загальна теорія впливає на галузеве розуміння, яке, змінюючись та рухаючись вперед, у свою чергу, збагачує і розвиває загальнотеоретичні положення про державний та фінансовий контроль. І тому ще одним із головних завдань, які постають перед юридичною наукою, є формування сучасного понятійного апарату, уніфікація контрольно-бюджетної термінології та формування концептуальних засад бюджетного контролю. Вирішення цього, первинного, на нашу думку, завдання дозволить вирішити й інші похідні від цього первинного, зокрема з'ясувати правовий режим форм видів бюджетного контролю в їх розвитку, вирішити низку актуальних процесуально-правових проблем, які існують в бюджетно-правовій реальності та визначити напрями подальшого вдосконалення бюджетного законодавства та практики його застосування.

Таким чином, актуальність обраної теми зумовлена теоретичними та практичними потребами створення оптимальної сучасної моделі бюджетного контролю, виявлення його структури та змісту, узгодження взаємозв'язку та взаємодії елементів системи бюджетного контролю, розроблення концептуальних засад організації бюджетного контролю в сучасних умовах з урахуванням перспектив подальшого розвитку цього інституту.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Дисертаційна робота ґрунтується на результатах аналізу значної кількості наукових досліджень з теорії держави і права, конституційного, адміністративного, фінансового та інших галузей права, економічних наук, а також законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

Об'єктивність і достовірність результатів дисертаційного дослідження Латковського П.П. забезпечується насамперед використанням всього методологічного інструментарію сучасної правової науки, філософських, загальнонаукових і спеціально-наукових методів і підходів пізнання. При

цьому, якщо самі ці підходи і не є відкриттям, то зусилля автора, спрямовані на досягнення методологічної коректності дослідження, цілком заслуговують позитивної оцінки. Ґрунтуючись на ґносеологічному підході, автор спирався на вітчизняний і зарубіжний теоретичний досвід юридичних та економічних наук, що дало можливість дослідити генезу становлення категорії «бюджетний контроль». А оскільки бюджетний контроль є багатогранним явищем, характерним як для економічної, так і для правової наук, науково-теоретичним підґрунтям цього дослідження виправдано стали наукові доробки представників соціології, філософії, теорії систем, системного аналізу.

З позиції діалектичного методу досліджено становлення взаємозв'язку між змістом бюджетного контролю та його структурними елементами, що дало змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції, постійну суперечність між складовими системи, зокрема між об'єктом та предметом бюджетного контролю. Застосування історико-правового методу сприяло з'ясуванню еволюції фінансово-правової думки щодо зародження та розвитку бюджетного контролю, розвиток понятійно-категоріального апарату бюджетного права, наукових поглядів на його види, форми та методи з метою виявлення узгодження та усунення суперечностей у поглядах на цю складну фінансово-правову категорію. Порівняльно-правовий метод використовувався при аналізі чинного вітчизняного та зарубіжного фінансового законодавства, новітніх досягнень вітчизняної та зарубіжної правової науки, що дало змогу співставити окремі явища досліджуваної проблеми і виявити в них як загальні, так і особливі риси, визначити фактичний зміст та основні тенденції розвитку поняття бюджетного контролю та його системи. Застосування системного методу дозволило проаналізувати бюджетний контроль як структуровану модель системи, з її взаємозв'язками із зовнішнім середовищем, та взаємозв'язками її елементів усередині системи, надати всебічну його характеристику як відкритої, динамічної, складної, ієрархічної системи та як сукупності складових цієї системи. Аналіз та синтез, логічне узагальнення й наукова абстракція

використовувалися при формуванні вихідної правової категорії наукового дослідження, якою виступила категорія «бюджетний контроль», з'ясуванні її сутності та особливостей. Метод тлумачення використано під час дослідження бюджетного законодавства. Методи моделювання та прогнозування застосовано у процесі розроблення та формулювання пропозицій щодо удосконалення бюджетного законодавства та висновків дисертаційного дослідження. Використання зазначених методів не виключало в окремих випадках можливості простого викладу фактів як необхідної аргументації, якій притаманна достатня доказова сила і акцентування уваги на особливостях проблематики правового регулювання бюджетного контролю.

Дисертаційне дослідження ґрунтується на принципах історизму, об'єктивності, конкретності, обґрунтованості, всебічності, що сприяло отриманню достовірних результатів.

В своїй роботі дисертант демонструє евристичний стиль мислення, здатність до самостійних висновків та узагальнень, критично оцінює окремі сталі положення, уточнюючи їх з урахуванням сучасного стану, узагальнює різні підходи до теоретично складних питань, що розглядаються в дисертації. Критично оцінюючи окремі думки, з повагою ставиться до їх авторів, намагаючись з'ясувати підстави та підґрунтя, що слугували для їх висловлення. Досліджуючи ті чи інші підходи в історичному аспекті, дисертант вдало їх коригує відповідно до сучасних умов.

Системність і комплексність дослідження обраної теми підтверджує структура дисертації. Автор, починаючи дослідження із загальнотеоретичної характеристики категорії «бюджетний контроль», поступово переходить до з'ясування особливостей та місця цієї категорії у системі фінансово-правових категорій, що дало можливість в подальшому дослідити процесуально-правові засади застосування форм бюджетного контролю, запропонувати сучасну модель бюджетного контролю та надати авторські пропозиції щодо

вдосконалення бюджетного законодавства. Саме тому, рецензовану роботу можна вважати широким багатоплановим дослідженням.

Структура дисертації є логічною, відповідає меті і завданням дисертаційного дослідження, що забезпечує його цілісність. Аналіз змісту дисертації дозволяє зробити висновок про те, що дисертантом досягнуто мету та вирішено поставлені завдання (с. 6 дисертації) на належному науковому рівні. При виконанні роботи використано значну кількість як наукових джерел, так і законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, практику застосування фінансового законодавства, статистичні дані та інший емпіричний матеріал.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів

Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що вона є одним із перших у вітчизняній фінансово-правовій літературі монографічним дослідженням, в якому розглянуто теоретичні та практичні проблеми правового регулювання бюджетного контролю у сучасних умовах реформування фінансової системи України та євроінтеграційних процесах, сформульовано низку нових теоретичних положень та висновків, практичних узагальнень і пропозицій, сформульовано низку нових положень фінансового права, та науково обґрунтовані й надані практично-значущі рекомендації з удосконалення правового забезпечення організації та здійснення бюджетного контролю як в цілому, так і по окремим його формам. При цьому автор не залишає поза увагою і надбання представників економічної науки, що є цілком виправданим.

Дисертант узагальнює та всебічно аналізує наукові праці провідних українських та зарубіжних вчених, успішно демонструє характерні особливості власних напрацювань, що відрізняє рецензовану дисертацію від наукового доробку інших дослідників й визначає наукову новизну одержаних результатів.

Дисертант виправдано починає дослідження із загальних питань, насамперед із розгляду історико-правових питань становлення та розвитку вчень про бюджетний контроль. При цьому, матеріал підрозділу 1.1.

відрізняється від попередніх робіт тим, що автор досліджує та аналізує саме наукові погляди, а не, наприклад, систему органів чи законодавство. У роботі вперше запропоновано періодизацію фінансово-правових вчень про бюджетний контроль.

Дисертантом вперше введено в термінологічний обіг термін «період реалізації контрольно-бюджетної реакції» (с. 9 дисертації) та запропоновано замінити термін «аналіз бюджетних запитів» на «перевірку бюджетних запитів» (с. 8-9 дисертації), що на нашу думку, більш змістовно характеризує сутність цієї форми бюджетного контролю, а також обґрунтовано запропоновано авторські визначення цих понять. Також привертає увагу значний внесок дисертанта щодо уніфікації бюджетно-правової термінології та удосконалення понятійно-категоріального апарату бюджетного права, зокрема запропоновано уточнені визначення понять «фінансовий аудит» (с. 111-112, 207 дисертації), «аудит ефективності» (с. 119, 207 дисертації), «контроль бюджетної правотворчості» (с. 98-99, 207 дисертації), «контроль бюджетного планування» (с. 93, 206-207 дисертації), «вид бюджетного контролю» (с. 82 дисертації), «форма бюджетного контролю» (с. 82 дисертації), «метод бюджетного контролю» (с. 82 дисертації), «звіт про виконання закону про Державний бюджет України» (с. 208 дисертації), «звіт про виконання місцевого бюджету» (с. 208 дисертації), «парламентський бюджетний контроль» (с. 148 дисертації), «громадський бюджетний контроль» (с. 209 дисертації) та його форми (с. 209-210 дисертації).

У підрозділі 1.3 дисертації автор вірно починає з того, що в сучасних умовах правові і методологічні основи організації та здійснення бюджетного контролю мають базуватися на належному фундаменті, який становлять концептуальні засади бюджетного контролю, тобто на відповідних принципах (с. 49 дисертації). Отримані у цьому підрозділі авторські положення, узагальнення та висновки у вигляді системи принципів бюджетного контролю (с. 75-77 дисертації) стали тією основою, яка в подальшому дозволила дисертанту здійснити не тільки опис окремих контрольно-бюджетних процедур і функціонування системи бюджетного контролю, але й визначити вірні напрями для подальших досліджень з цієї

проблематики та надати практичні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення бюджетного законодавства та практики його застосування.

Варто підтримати дисертанта у намаганні розмежувати поняття виду, форми та методу бюджетного контролю (с. 78-82 дисертації), що дозволило зробити вірний висновок про те, що бюджетний контроль здійснюючись на всіх стадіях бюджетного процесу зазнає видових змін відповідно до постадійного його розвитку, відбуваючись у відповідних формах, властивих для кожного виду та за допомогою відповідних методів (с. 82 дисертації).

Взявши за основу запропонований у фінансово-правовій літературі погляд на виокремлення в межах бюджетної правотворчості дві його частини: бюджетне планування та власне бюджетна правотворчість, П.П. Латковський вдало трансформує теоретичні положення у сферу попереднього бюджетного контролю, що дало можливість уточнити зміст контролю бюджетного планування та контролю власне бюджетної правотворчості, а також передбачити в межах попереднього бюджетного контролю такі його види як матеріальний та процесуальний (с. 84 дисертації). Проведений у цьому підрозділі аналіз результатів контрольної діяльності уповноважених суб'єктів бюджетного контролю, а також сучасного стану правового регулювання процедур попереднього бюджетного контролю дозволив виявити низку проблем та запропонувати власне бачення їх вирішення (наприклад, с. 89-90, 95-99 дисертації).

Дисертантом достатньо ґрунтовно проаналізовані положення щодо форм поточного бюджетного контролю (с. 99-127 дисертації), вірно аргументуючи тим, що саме на цій стадії бюджетний контроль набуває свого вирішального значення. Творче осмислення наукових положень та вдала їх трансформація в площину дослідження дали можливість охарактеризувати форми цього виду контролю, наприклад, фінансовий аудит як врегульовану нормами права діяльність уповноважених (контролюючих) суб'єктів з метою встановлення відповідності ведення, повноти обліку і достовірності звітності щодо надходжень і витрат бюджету, встановлення фактичного стану справ щодо цільового використання бюджетних коштів, дотримання законодавства при здійсненні операцій з бюджетними коштами вимогам бюджетного

законодавства та послідує оцінюванням з використанням визначених критеріїв із застосуванням відповідних методів контролю у сфері бюджетної діяльності (с. 111-112 дисертації). Привертає увагу у цьому підрозділі не лише наукова, а й практична складова. Наприклад, проаналізовано результати контрольної діяльності Держфінінспекції (с. 105-106 дисертації), Рахункової палати (с. 118-119 дисертації), що дало можливість виявити тенденції порушень бюджетного законодавства (с. 106-107, 119 дисертації) та надати пропозиції щодо внесення змін до законодавства України і не лише фінансового, з метою недопущення або зменшення рівня таких порушень (с. 107-108 дисертації). З точки зору вдосконалення методології бюджетного контролю цінним є дослідження методів бюджетного контролю (с. 120-126 дисертації), що дозволило вірно охарактеризувати бюджетний контроль як вид пізнавальної діяльності, визначити два рівні методів і зробити важливий висновок про те, що сукупність методів бюджетного контролю емпіричного рівня становлять сутність методик проведення певних видів чи форм бюджетного контролю, а сукупність методів бюджетного контролю пізнавального рівня становлять методологічні засади бюджетного контролю (с. 126 дисертації).

У дисертації вперше в українській науці фінансового права досліджено питання правової моделі організації бюджетного контролю, що дає поштовх до розроблення тематики правового моделювання фінансово-правових процесів. При цьому автор вірно акцентує увагу на подвійному загальному значенні терміну модель і вдало висловлює своє розуміння моделі бюджетного контролю в контексті досліджуваного бюджетно-правового явища. Дослідження існуючих видів парламентської, адміністративної та судової моделі з урахуванням законодавства України та зарубіжних країн (с. 146-167 дисертації) дозволив виявити та запропонувати позитивний зарубіжний досвід до впровадження в Україні (с. 150, 159-161, 165). Дисертант на підставі аналізу законодавства України вірно звертає увагу на існування поодиноких розрізнених норм, наявність яких дозволяє говорити

про суспільну модель бюджетного контролю. У дисертації зроблено вірний обґрунтований висновок про те, що розвиток суспільних відносин, процеси державотворення, втілення народовладдя та підвищення ролі суспільства у державних справах потребує впровадження моделі суспільного бюджетного контролю, для чого потрібно розробити та прийняти Закон України «Про громадський фінансовий контроль», що сприятиме більш ефективному забезпеченню законності та правопорядку у бюджетній сфері та реальному залученню громадян до управління державними справами, створить умови для зменшення відчуження громадян від влади і сприятиме подальшій демократизації у державі (с. 181 дисертації).

Виявляючи теоретичні та практичні проблеми, яких станом на сьогодні існує чисельність, дисертант намагається вирішити ті з них, які, на його думку, є невідкладними та першочерговими. Такий підхід, на нашу думку, є певною мірою виправданим, оскільки дисертант зосереджується на ключових питаннях. Це стосується підрозділу 3.2 дисертації, який присвячений дослідженню процесуально-правових засад адміністративної моделі бюджетного контролю (с. 181- 200 дисертації). На підставі ґрунтовного аналізу існуючих наукових поглядів та бюджетного законодавства дисертант визначив та охарактеризував стадії поточного бюджетного контролю (188-196 дисертації), виявив проблеми правового регулювання та сформулював основні напрями його удосконалення (уніфікація, оптимізація та стандартизація бюджетного контролю), які, на нашу думку заслуговують на підтримку.

Окремі положення дисертації відрізняються тим, що в процесі аналізу усталених поглядів на ті чи інші проблеми автор знаходить в них цікаві, незвичні аспекти і робить нестандартні висновки, які змушують переглянути ставлення до цих проблем. Так, наприклад, аналізуючи вітчизняний та зарубіжний досвід й наукові теорії щодо місця та ролі контролю у фінансовій та бюджетній діяльності автор пише: «в сучасних умовах є нормативні та інші передумови говорити не лише про наявність громадського контролю як

соціально-правового феномену, а й громадського фінансового контролю та його різновиду – бюджетного» (с. 169 дисертації).

Найбільш суттєвими в контексті наукової новизни результатів дисертаційного дослідження можна вважати обґрунтовані автором висновки щодо сучасного стану та перспектив розвитку правового регулювання бюджетного контролю в Україні (с. 204-212 дисертації).

Принципово важливою в дисертації є її спрямованість на виявлення та вирішення проблем поєднання захисту прав і свобод людини із забезпеченням публічних інтересів в процесі правотворчості та правозастосування у сфері публічних фінансів.

Наукова і практична цінність дисертації

Рецензована дисертація характеризується як науковою, так і практичною значимістю. Зокрема, впровадження результатів дисертації у сфері науково-дослідницької діяльності дозволить використовувати їх для подальшої розробки фінансово-правових проблем бюджетного контролю в Україні.

Важливого значення набуває використання авторських пропозицій у правотворчості, зокрема, їх впровадження сприятиме вдосконаленню чинного бюджетного та інших галузей законодавства, їх адаптації до європейських та міжнародних стандартів, а також практики його застосування. Зокрема, заслуговує на увагу запропонована автором концепція Закону України «Про громадський фінансовий контроль», а також зміни до БК України, Закону України «Про Рахункову палату».

Положення дисертаційного дослідження, висновки та пропозиції, обґрунтовані в дисертації, можуть бути використані при проведенні лекційних і практичних занять з навчальних дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право», «Фінансовий контроль», «Конституційне право» та інших навчальних дисциплін, а також при підготовці науково-практичних та навчально-методичних видань.

Усі висновки та авторські визначення окремих категорій, понять та термінів обґрунтовані власними дослідженнями автора. Наукові положення,

висновки та рекомендації одержано дисертантом самостійно та висвітлені в опублікованих працях. Структура і зміст роботи свідчать про цілісність дослідження. Робота завершується сформульованими висновками, пропозиціями щодо вдосконалення бюджетного законодавства України.

Дисертацію було обговорено на засіданні кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Основні результати дисертаційного дослідження були оприлюднені та обговорені на 15 міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, форумах, круглих столах і знайшли відображення у 28 публікаціях, у т.ч. 12 – статтях у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, та 1 – у зарубіжному науковому виданні, 15 тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Автореферат дисертації забезпечує ідентичність основних положень, висновків і рекомендацій дисертаційної роботи.

На нашу думку, Латковський Павло Павлович достатньо повно розкрив тему дисертації. Дисертація написана державною мовою, стиль написання є науковим, коректним та логічним, а виведені автором положення є обґрунтованими. Автор коректний у полеміці з іншими науковцями, демонструє етику та професійну культуру при використанні положень із наукових джерел.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційного дослідження

Дисертаційне дослідження Латковського П.П. має багато позитивних аспектів, але у той же час, поряд з безумовно цінними здобутками, що властиво кожній творчій роботі, містить окремі дискусійні положення та положення, що потребують додаткової аргументації.

1. На с. 44 дисертації автор пише: «розглянувши елементи системи бюджетного контролю, які, на нашу думку, є основними, можна охарактеризувати бюджетний контроль у загальному вигляді». Разом з тим, постає питання щодо неосновних або додаткових елементів системи бюджетного контролю, що потрібно розуміти під ними.

2. Аналізуючи існуючі наукові погляди на систему та зміст принципів бюджетного контролю, дисертант висловлює власне ставлення по кожному із наведених поглядів. Однак, на с. 72 дисертації автором наводиться думка про визнання принципом бюджетного контролю – «принципу прийняття відповідно до компетенції заходів щодо усунення виявлених порушень бюджетного законодавства», тому хотілося б знати відношення дисертанта до наведеного положення.

3. Дисертантом розглянуто судову модель організації бюджетного контролю в зарубіжних країнах (с. 165-167 дисертації), а стосовно України зроблено вірний висновок про те, що в Україні судова модель бюджетного контролю не впроваджено, хоча, з певною долею умовності можна говорити про наявність її окремих елементів в судовій системі України. Однак, залишено поза увагою питання перспектив запровадження та розвитку такої моделі в Україні.

4. Варто підтримати пропозицію дисертанта щодо стандартизації фінансового і, особливо, бюджетного контролю (с. 199 дисертації). Однак, робота значно б виграла, якби дисертантом було висловлено авторське бачення розвитку стандартизації, зокрема щодо сфери її застосування, системи стандартів, їх змісту тощо у сфері бюджетного контролю.

5. Беззаперечно заслуговує на підтримку пропозиція дисертанта про розроблення і прийняття Закону України «Про громадський фінансовий контроль в Україні» (с. 177-181 дисертації). Дисертантом описано власне бачення структури та змісту цього закону. Однак, на нашу думку, робота значно виграла б у практичному аспекті, якщо було б запропоновано авторський проект цього закону як додаток до цієї дисертаційної роботи.

Однак, незважаючи на висловлені зауваження та побажання, які, на нашу думку, суттєво не впливають на загальний результат, а лише характеризують складність досліджуваної проблематики, є всі підстави вважати, що Латковський П.П. продемонстрував глибоке осмислення об'єкту і предмету дослідження, вміння критично й об'єктивно аналізувати актуальні проблеми фінансового права, вміння працювати з науковою літературою,

робити узагальнення та висновки, самостійно ставити та вирішувати наукові й практичні завдання, пропонувати напрями вирішення теоретичних та практичних проблем. Наукові положення викладені логічно й послідовно, оформлення відповідно до чинних стандартів і вимог.

Загальний висновок

Вивчення змісту дисертації та автореферату, ознайомлення з опублікованими працями дають можливість стверджувати, що рецензована дисертаційна робота Латковського Павла Павловича «Правове регулювання бюджетного контролю в Україні», є завершеним науковим дослідженням, у якому отримано та обґрунтовано нові наукові результати, що в сукупності вирішують конкретне науково-практичне завдання розробки концептуальних засад правового регулювання бюджетного контролю, комплексної характеристики стану та перспектив його розвитку, вироблення рекомендацій, спрямованих на вдосконалення бюджетного законодавства.

За своїм змістом та оформленням дисертація відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор Латковський Павло Павлович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,

зав. кафедри цивільно-правових дисциплін та

фінансового права ННІ права Сумського державного університету

В.Д. Чернадчук

