

67-72-13/2

22.02.2018

До спеціалізованої вченої ради Д 35.052.19
у Національному університеті «Львівська
політехніка

79013, м. Львів, вул. С. Бандери, 12,
ауд. 226 головного корпусу

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію

Бліхар Марії Миронівни

на тему «Правова природа інвестиційних відносин:

фінансово-правове регулювання»,

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

Вітчизняна фінансово-правова доктрина ледве встигає за системними змінами, що відбуваються в нашій державі, реформуванням національної економіки, перманентним оновленням суспільних відносин. Особливої гостроти проблема своєчасної та адекватної реакції юридичної науки на виклики сьогодення набуває в сучасних умовах фінансово-економічної кризи в нашій державі, зовнішньої збройної агресії. Одним з найважливіших векторів прикладання зусиль вчених задля вирішення нагальних антикризових завдань є правова регламентація інвестиційної діяльності. При цьому необхідно враховувати ту обставину, що значний і важливий сегмент публічно-правового регулювання в цій сфері займає фінансове право.

Регулювання інвестиційних відносин у підгалузевому-інституційному розрізі фінансового права, реалізація відповідних процедурних моментів безпосередньо пов'язані, з одного боку, із забезпеченням економічної безпеки держави, гарантією її фінансової незалежності, забезпеченням

безумовного виконання покладених функцій, з іншого боку – з додержанням прав, свобод, законних інтересів інвесторів та інших учасників інвестиційного процесу. Не менш важливо, що саме фінансово-інвестиційне правове регулювання покликано стимулювати залучення інвестиційних ресурсів у вітчизняну економіку та соціальну сферу, забезпечувати зростання економічного потенціалу держави та якісну трансформацію суспільного життя. Цілком зрозуміло, що зміни, які відбуваються у вітчизняній фінансовій системі супроводжуються еволюцією інститутів (підгалузей) фінансового права, удосконаленням чинного законодавства. Наведені фактори в повній мірі стосуються й формування поняття інвестиційної діяльності, визначення правової природи та ознак процедурного регулювання інвестиційних відносин, з'ясування його специфіки. Окреме місце в цій площині займає фінансово-правове забезпечення інвестування. Потреба вітчизняного законодавця, науки та практики в фаховому, теоретичному опрацюванні складного комплексу проблемних питань фінансово-правової регламентації суспільних відносин у сфері інвестування, аналізі специфіки податково-інвестиційних правовідносин та стадійності як природної властивості бюджетно-інвестиційного процесу, напрацюванні науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного фінансового законодавства України, вирішенні наявних колізій правотворення та правозастосування тільки зростає. Разом з тим, слід зазначити, що незважаючи на стрімкий динамічний прогрес теоретико-доктринальної бази вітчизняного фінансового права, на цей час дослідження фінансово-правового забезпечення інвестиційної діяльності не належить до сфери пріоритетних наукових інтересів правознавців. Саме цими обставинами обумовлена актуальність та своєчасність проведеного наукового дослідження.

Рецензована дисертація побудована на досягненнях вітчизняної й світової юридичної науки по обраній проблемі та відрізняється високим науковим рівнем. Ретельний аналіз сучасних проблемних моментів

матеріального та процесуального регулювання фінансово-інвестиційних відносин дозволяє здобувачу сформулювати нові теоретико-правові ідеї, що заслуговують на всіляку підтримку та визнання, висунути аргументовані пропозиції відносно вдосконалення чинного фінансового законодавства України, а також щодо раціоналізації правозастосовної діяльності в окресленому сегменті.

Науково-практичні результати, отримані дисертантом, є достовірними та об'єктивними. По роботі зрозуміло, що автор поєднує глибоку обізнаність у реальних законодавчо-правових проблемах із ґрунтовною ерудицією як в цілому у фінансово-правовій галузі, так й стосовно правового регулювання інвестиційної діяльності. Підтвердженням наведеному твердженню є велика кількість публікацій Бліхар М.М. за темою дисертаційного дослідження.

Представлена наукова робота характеризується системним підходом до предмету дослідження. Такий висновок можна зробити, виходячи із структури наукової роботи, автор цілком слушно обрала дворівневу побудову. Дисертація Бліхар М.М. складається зі вступу, чотирьох розділів, що містять тринадцять логічно пов'язаних між собою підрозділів, висновків до кожного розділу та до роботи в цілому, а також зі списку використаних джерел та додатків. Наведений спосіб структуризації роботи відповідає обраній здобувачем меті дослідження, дозволяє послідовно й змістовно розглянути більшість наявних проблемних вузлів та вирішити основні завдання, що визначені автором.

Ознайомлення зі змістом дисертації Бліхар М.М. дозволяє нам констатувати, що пошукувач обрала вірну методологічну основу для свого наукового дослідження. Робота є логічною й послідовною. Починаючи з розгляду загальнотеоретичних положень про зміст категорій «інвестиції», «інвестиційна діяльність» та «публічні фінанси» пошукувач послідовно переходить до визначення фінансово-правової природи інвестиційних відносин, окреслення основних напрямів фінансово-правового регулювання

в сфері інвестиційної діяльності, аналізу особливостей процедурного регулювання фінансово-інвестиційних відносин, з'ясування специфіки бюджетних та податкових правовідносин, що стосуються інвестування, дослідження видів, форм та методів фінансово-інвестиційного контролю, визначення підстав і видів фінансової відповідальності за інвестиційні правопорушення.

Перший розділ роботи дисертант присвятила з'ясуванню фінансово-правової природи відносин, що виникають при здійсненні інвестиційної діяльності. Привертає увагу наукова позиція автора щодо аналізу публічності як підстави виокремлення фінансово-інвестиційних правовідносин та визначення її ключових ракурсів в окресленому контексті, стосовно розгляду інвестиційної діяльності як фінансово-правового явища (п.1.1). Шляхом системного аналізу законодавчого та нормативного матеріалу переконливо доводиться, що компетенція суб'єктів інвестування виявляється взаємопов'язаною з публічним інтересом, вираженим через мету і завдання інвестиційної діяльності. Заслуговує на підтримку авторський варіант диференціації суб'єктів інвестування, аргументація специфічної ролі держави як суб'єкта фінансово-інвестиційних правовідносин (п.1.2). На підставі наукового аналізу пошукувач доходить до обґрунтованого висновку, що фінансовому праву властивий підхід до розуміння об'єкта інвестиційної діяльності через призму публічних фінансів, у розрізі владно-майнової діяльності держави. Позитивно варто відзначити підхід автора до поділу об'єктів фінансово-інвестиційної діяльності, а також щодо відокремлення об'єкта та предмета окресленої діяльності (п.1.3).

У другому розділі дисертаційної роботи Бліхар М.М. звертається до аналізу правового регулювання бюджетно-інвестиційної діяльності. Автор здійснює поглиблене дослідження об'єктів, видів та форм інвестиційної діяльності у бюджетній сфері. Заслуговує на підтримку пропозиція автора згідно до якої ключовою підставою диференціації бюджетно-інвестиційної

діяльності слід вважати її поділ за напрямками спрямування інвестиційних ресурсів (п.2.1). Дисертантом встановлено суб'єктний склад бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності, пропонується авторське бачення класифікації суб'єктів бюджетно-інвестиційних правовідносин. Переконливим є авторське бачення як безпосереднього та ексклюзивного учасника бюджетних правовідносин, що стосуються інвестиційної діяльності колегіального органу спеціальної компетенції – Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів. Особливої позитивної оцінки заслуговує пропозиція пошукувача стосовно доцільності створення системи нових інституцій, які комплексно впроваджуватимуть нову державну інвестиційну політику (п.2.2). Здобувач ретельно досліджує процедурне забезпечення бюджетно-інвестиційної діяльності в нашій державі. Особливу увагу автор приділяє стадійності як природній властивості бюджетно-інвестиційного процесу, при цьому цілком справедливо наголошує, що саме через стадії проявляється періодичність та циклічність юридичного процесу, забезпечується отримання очікуваного процесуального результату. Підкреслюється, що правова регламентація бюджетно-інвестиційної діяльності головним чином проявляється на першій стадії бюджетного процесу (складання проектів бюджетів), а далі все відбувається більш-менш за стандартною схемою (п.2.3).

Третій розділ наукової роботи присвячено податково-правовому регулюванню діяльності, пов'язаної з інвестуванням. Здобувач зосереджується на з'ясуванні особливостей податково-інвестиційних відносин (спеціальна «робоча зона», комплексний характер та особливий об'єкт), виокремлює основні вектори її реалізації та висвітлює проблему наявного переліку спеціальних методів податково-правового впливу на інвестиційну діяльність. Переконливою є точка зору пошукувача щодо визначення найефективніших інструментів стимулювання інвестиційної діяльності до залучення іноземних капіталів (3.1). Привертає увагу підхід

автора до класифікації податкових платежів, дотичних до інвестування, авторська пропозиція щодо формулювання дефініції інвестиційного податкового платежу. Особливої позитивної оцінки заслуговує виокремлення специфічної («фахової») групи податків і зборів (переважно зборів), кошти від справляння яких спрямовуються на інвестування, а також визначення ключових податкових платежів у сфері інвестування, які впливають на прийняття рішення щодо вступу в інвестиційний процес (3.2). Значну увагу дисертант приділяє дослідженню поняття, змісту та класифікації податкових процедур, а також визначенню загального, спеціального та особливого податкових режимів у сфері інвестиційної діяльності. Зазначається, що специфіка податково-процедурного регулювання у сфері інвестиційної діяльності головно лежить у площині регулятивних податкових процедур (передусім процедури сплати податкових платежів) і найяскравіше проявляється через спеціальні податкові режими системного характеру в сфері інвестування (3.3).

У четвертому розділі дисертації здійснено ретельне дослідження фінансового контролю у сфері інвестування. Автор критично аналізує наукові підходи до розуміння фінансового контролю як правового явища, визначення його місця в системі публічного контролю, формулювання поняття державного фінансового контролю. Пропонується авторська дефініція фінансово-інвестиційного контролю. Значну увагу приділено характеристиці компетенції фінансово-контрольних органів у зазначеній сфері (4.1). Дисертант цілком слушно здійснює класифікацію фінансового контролю за інвестиційною діяльністю (за видами, формами, методами). Заслуговує на підтримку висновок автора, що методи обираються залежно від сукупності таких чинників як об'єкт та суб'єкт контролю, мета та завдання, що постають перед суб'єктом фінансового контролю, підстави виникнення контрольних правовідносин тощо (4.2). Здобувач справедливо наголошує, що реформування системи фінансово-інвестиційного контролю мусить мати на меті відхід від його розуміння та використання як засобу

покарання на користь побудови як засобу забезпечення та сприяння (інструментарію, скерованого на отримання достовірної інформації про стан об'єкта, приведення його у відповідність до встановлених вимог, усунення причин та умов протиправних діянь). Визначаються основні особливості фінансово-інвестиційних контрольних процедур, не обходить увагою автор і основні процедури та стадії фінансово-інвестиційного контролю (4.3). Пошукувач визначає сутність правопорушень та юридичну відповідальність у сфері інвестування, пропонує дефініцію інвестиційного правопорушення. Здобувач аргументовано наголошує на самостійності фінансової відповідальності в системі юридичної відповідальності, обґрунтовує автономність фінансово-правової компоненти в системі відповідальності у сфері інвестування (4.4).

Відповідно, автор формулює пропозиції щодо внесення змін у чинне фінансове законодавства України.

В цілому, хотілося б зазначити, що висновки та рекомендації, які викладені у дисертаційній роботі Бліхар М.М. є обґрунтованими та виваженими. Це обумовлено вдало обраною метою та завданнями дослідження, належним рівнем виконання поставлених завдань, а також використанням різноманітних наукових методів дослідження, що дозволило у повному обсязі проаналізувати проблемні питання, пов'язані із тематикою дослідження. Пропозиції та висновки автора ґрунтуються також на критичному осмисленні найсучасніших здобутків вітчизняної та зарубіжної юридичної науки.

Результати дослідження пройшли апробацію на значній кількості міжнародних, всеукраїнських та регіональних науково-практичних конференцій, а також були обговоренні на засіданні кафедри адміністративного та інформаційного права Національного університету «Львівська політехніка».

Основні положення та висновки дисертації викладено у 56 наукових працях, у тому числі 1 одноосібній монографії, 30 наукових статтях (з

них 23 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 7 статті – у зарубіжних наукових виданнях), а також у 25 тезах виступів на науково-практичних заходах.

Ідеї та положення, що викладені в науковій роботі Бліхар М.М. можуть бути використані при викладанні у вищих навчальних закладах курсів «Фінансове право», «Податкове право» та «Бюджетне право», покладені в основу підготовки підручників та навчальних посібників із зазначених дисциплін. Одержані здобувачем результати також можуть бути затребувані у правотворчій діяльності (при підготовці пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства України); у науково-дослідній сфері (для здійснення подальших розробок та наукових досліджень специфіки фінансово-правового регулювання інвестиційної діяльності); у правозастосовній сфері (при проведенні науково-методичних семінарів із інвесторами, працівниками контролюючих органів та представниками судової гілки влади стосовно проблем застосування фінансового законодавства).

Але деякі положення дисертаційного дослідження, як і будь-якої творчої роботи, мають дискусійний характер, потребують уточнення або додаткового пояснення, хоча це зовсім не погіршує враження від роботи. Зупинимось на декількох із них.

1. У Конституції України поряд з інвестиційною політикою (ст.116) також згадується інвестиційний ринок: «виключно законами України встановлюються ... засади створення і функціонування інвестиційного ринку» (ст.92). Надзвичайно важливий конституційний припис, що яскраво свідчить про ставлення законодавця до цієї сфери суспільних відносин. Адже поряд з інвестиційним згадуються тільки фінансовий, грошовий та кредитний ринки. Натомість, пошукувач не обрав у якості пріоритетних завдань дослідження аналіз стану інвестиційного ринку України та з'ясування специфіки його правового регулювання, відповідно питання, дотичні до інвестиційного ринку, в дисертації розглядаються похібцем.

2. В презентованій дисертації цілком виправдано значну увагу приділено процесуальним моментам. Проте, здобувач дещо поверхово та спрощено ставиться до застосування процесуального категоріального апарату. Вважаємо, що науковій роботі тільки додало більш ретельне дослідження та чітка артикуляція авторської позиції щодо співвідношення податкової/бюджетної процедури з «родинними» правовими категоріями: податковим/бюджетним процесом, відповідними процесуальними стадіями, провадженнями та режимами.

3. У підрозділі 3.1 розділу 1 дисертант фактично виходить з існування в податкових правовідносинах виключно уповноважених та зобов'язаних осіб (с.214), двох сторін, однією з яких виступає компетентний суб'єкт, що є носієм владних повноважень і наділений державою повноваженнями примусу, іншою стороною є особа або орган, до якого застосовуються способи державного примусу і який зобов'язаний їх зазнати (с.222). На нашу думку, таким чином дисертант штучно звужує «природну територію» цих відносин. Вочевидь зараз вже можна стверджувати про формування трьох сторін, трьох різноспрямованих спільностей суб'єктів. Окрім «володарюючої» та «підпорядкованої» сторін, цей різновид правових відносин характеризується наявністю осіб, що: а) займають відносно автономне положення (вони не примикають до жодної зі сторін, тим паче, що зазвичай, ним це й заборонено законом); б) незацікавлені у якомусь однозначно-конкретному вирішенні правової ситуації.

4. В світі існує різноманітна практика використання податкової амністії як важливого інструментації активізації інвестиційної діяльності, зокрема, коли однією з умов амністії є нормативна вимога про спрямування коштів, що повертаються до країни на інвестування. У цьому зв'язку, хотілося б почути під час публічного захисту позицію автора щодо можливості застосування в Україні у наведеному контексті зазначеного стимулюючого важелю.

5. Пункт 15 висновків містить авторську пропозицію щодо заміни у Конституції України та у назві Закону України «Про Рахункову палату» словосполучення «Рахункова палата» на «Рахункова палата України». Ми підтримуємо здобувача у намаганні уніфікувати вітчизняне законодавство у цьому сегменті. Водночас, пошукувачем обрана своєрідна проміжна форма реалізації окресленої мети, доречність якої викликає певні сумніви. На наш погляд більш оптимальними варіантами реалізації наявної в чинному законодавстві колізії є: а) внесення змін до Конституції України, норми якої є нормами прямої дії та мають найвищу юридичну силу; б) внесення змін до всіх законодавчих актів, що містять термін «Рахункова палата». Адже, тільки в Законі України «Про Рахункову палату» ми маємо 379 випадків посилення на цей орган. До того ж Рахункова палата згадується в низці інших законодавчих актів нашої держави (у Кримінальному кодексі України (ст.112, 346, 344, 351-1), Кримінальному процесуальному кодексі України (ст.480, 481), Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст.188-19) тощо).

Тим не менш, не дивлячись на висловлені зауваження з приводу рецензованої роботи, слід зробити висновок, що дисертація Бліхар М.М. є самостійним, завершеним науковим дослідженням. Висвітлені в ній ідеї та розробки належать особисто автору, теоретичні положення аргументовані законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, сучасним фактичним матеріалом. Сформульовані в дисертації теоретичні положення та викладені узагальнення не повторюють наявних у науковій літературі публікацій і отримані автором самостійно. Наукові статті відбивають зміст основних положень дисертації. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні результати та положення дослідження. Рецензована дисертація та автореферат написані грамотно, стиль викладу в них матеріалів дослідження, наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечує легкість і доступність їх сприйняття.

Саме тому є достатні підстави для висновку про те, що дисертація Бліхар М.М. «Правова природа інвестиційних відносин: фінансово-правове регулювання» є комплексним дослідженням належного рівня, має аргументовані позиції наукової новизни, відповідає вимогам пунктів 9 та 10 «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року №567, а також вимогам Міністерства освіти і науки України, що висуваються до докторських дисертацій.

Автор дисертації Бліхар Марія Миронівна, за результатами і на підставі публічного захисту в установленому порядку, заслуговує присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник,
доцент кафедри кримінального та
адміністративного права і процесу
Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



І.Є.Криницький

Підпис д.ю.н., професора Криницького І.Є. засвідчую.

Заступник директора
Полтавського юридичного інституту
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



О.М. Лемешко

16 лютого 2018 р.