

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертаційне дослідження Проць Івanni Миколаївни на тему «Відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. 2014-2015 роки були відзначені спробами реформування відносин у сфері бюджетної діяльності. Такі спроби характеризувалися спрямованістю, передусім, на зміну моделі міжбюджетних відносин з метою забезпечення фінансової децентралізації, а саме збільшення обсягу фінансових ресурсів у розпорядженні органів місцевого самоврядування, формування фінансово спроможних територіальних громад, підвищення рівня фінансування власних та делегованих повноважень адміністративно-територіальних утворень. Очевидно, що в умовах запровадження нової моделі функціонування сфери публічних фінансів одним із важливих завдань є дослідження підстав та порядку притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Пропозицій щодо підвищення ефективності протидії бюджетним правопорушенням, усунення організаційно-правових чинників, які зумовлюють проблеми під час правозастосовної діяльності органів бюджетного контролю, створення теоретико-правового підґрунтя удосконалення правового забезпечення та практичної реалізації заходів юридичної відповідальності у цій сфері пов'язане з проведенням ґрунтовного наукового аналізу адміністративно-правових та фінансово-правових аспектів відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Зважаючи на ці обставини, дисертаційне дослідження І.М. Проць слід вважати актуальним та корисним у сучасних умовах державотворення.

В дисертаційному дослідженні І.М. Проць торкнулася низки питань, щодо яких триває дискусія у вітчизняній адміністративно-правовій та

фінансово-правовій науці. Зокрема, вона намагалася по-новому визначити зміст бюджетно-правової відповідальності та бюджетного правопорушення, розробити низку пропозицій щодо внесення змін до бюджетного та адміністративно-деліктного законодавства з метою удосконалення порядку притягнення до відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері. І.М.Проць наполягає на необхідності уніфікувати на законодавчому рівні процедуру застосування заходів фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення (с. 122-123 дисертації).

Необхідно зазначити, що дисертаційне дослідження виконане відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV; Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р., затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р.; п. 3.1. Пріоритетних напрямів наукових досліджень Львівського державного університету внутрішніх справ на 2010–2014 рр., схвалених Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ 12 грудня 2009 р. та в межах науково-дослідної теми «Проблеми реформування правової системи України» на 2012-2015 рр. (номер державної реєстрації 0112U007492).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації зумовлений, насамперед, раціональною та логічно узгодженою структурою дисертаційної роботи, використанням всього методологічного арсеналу сучасної правової науки, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання, зокрема таких як діалектичний, історичний, формально-юридичний, порівняльно-правовий, статистичний, системного аналізу, доктринальне тлумачення правових норм та узагальнення юридичної практики тощо.

Обґрунтованість наукових положень щодо вирішуваних автором завдань забезпечується завдяки детальному опрацюванню найбільш проблемних

питань адміністративної та фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері, ґрунтовному дослідженню як суто теоретичних аспектів, так і аспектів практичного, прикладного характеру. У роботі чітко й послідовно викладена авторська позиція щодо основних недоліків застосування заходів впливу за порушення бюджетно-правових норм, наведена переконлива аргументація необхідних змін до чинного адміністративно-деліктного та бюджетного законодавства у цьому контексті.

Для обґрунтування наукових положень і висновків автор використала необхідну емпіричну базу, яку становлять результати опитування 84 працівників органів Державної фінансової інспекції України, статистичні дані окремих органів бюджетного контролю, узагальнення судової практики в адміністративних справах та у справах про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-12 «Порушення бюджетного законодавства» КУпАП, офіційні документи.

Структура дисертаційного дослідження надає можливість отримати цілісну уяву щодо теоретичних і практичних аспектів адміністративної та фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері. Вона включає перелік умовних позначень, вступ, три розділи, що включають сім підрозділів, висновки, список використаних джерел і додатки, є логічно виправданою та дозволяє досягти послідовності розгляду поставленої проблеми.

Вступ до роботи визначає актуальність її теми та основні загальні характеристики.

У першому розділі проаналізовано загальнотеоретичні питання юридичної відповідальності, охарактеризовано фінансово-правову та адміністративну відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері. У цьому розділі визначено авторську позицію щодо поняття та ознак фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері, яку дисертантка пропонує розглядати як бюджетно-правову відповідальність.

Другий розділ складається з трьох підрозділів, у яких охарактеризовано сукупність ознак й елементів складу бюджетного правопорушення та адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 164-12 КУпАП, досліджено систему заходів фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення. Цікавою є думка автора, що поняття «бюджетне правопорушення» доцільно використовувати лише в межах фінансово-правових відносин та позначати ним делікт, за вчинення якого настає бюджетно-правова (фінансово-правова) відповідальність у вигляді застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (стаття 117 БК України). А щодо дослідження адміністративної відповідальності за проступки у бюджетній сфері обґрунтованим видається використання законодавчо закріпленого поняття - порушення бюджетного законодавства. Це сприятиме розмежуванню схожих правових явищ та допомагатиме більш чітко охарактеризувати зазначені делікти (с. 123 дисертації).

У третьому розділі автор досліджує діяльність органів бюджетного контролю як суб'єктів застосування заходів адміністративної та фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері. Це дало змогу на підставі аналізу теоретичних розробок та правозастосовної практики визначити основні проблеми діяльності цих суб'єктів бюджетно-деліктних відносин.

Виправданим є твердження автора, що реформування Рахункової палати України передбачає закріплення за нею статусу вищого незалежного органу зовнішнього аудиту, що діє на підставі Міжнародних стандартів для вищих аудиторських інституцій. Тому недоцільним є наділення такого суб'єкта адміністративно-юрисдикційними повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративне правопорушення, оскільки таке повноваження тягне за собою розгляд Рахункової палати як учасника адміністративно-деліктного провадження, що має певні процесуальні

обов'язки (збирати докази тощо) та підлягає процесуальному контролю (с. 149 дисертації).

Роботу завершують обґрунтовані та логічні висновки.

Зміст дисертаційного дослідження І.М. Проць засвідчує складність, наукову та практичну значущість вирішуваної проблеми, дає можливість оцінити самостійність та оригінальність мислення автора, вміння вирішувати проблеми, які постають у процесі наукових юридичних досліджень. Оцінюючи зміст дисертації, можна дійти висновку, що автор змогла досягти поставленої наукової мети та упоралася із завданнями дослідження.

Достовірність та новизна висновків та рекомендацій. Достовірність і новизна наукових положень дисертації забезпечується завдяки проведенню комплексного наукового аналізу сутності та особливостей адміністративної і фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері.

Достовірність результатів дослідження забезпечена комплексним підходом автора до вирішення поставлених завдань. Дисертант віддає належну увагу працям вітчизняних та зарубіжних фахівців у досліджуваному напрямі юридичної науки. Матеріал дисертації ґрунтується на працях в галузі загальної теорії права, фінансового та адміністративного права, а також на аналізі положень Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів України. Загалом список використаних джерел налічує 212 найменування, на які у тексті зроблені необхідні коректні посилання.

Дисертаційному дослідженню І.М. Проць притаманний належний ступінь наукової новизни, оскільки у ньому сформульовано низку нових для вітчизняної правової науки положень, висновків та рекомендацій, які мають як теоретичне, так і практичне застосування.

Так, у роботі доведено необхідність на законодавчому рівні встановити строк давності, в межах якого можливе застосування заходу фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення. Для цього, на думку автора, у Бюджетному кодексі України слід зазначити, що не допускається застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства після

спливу 3 років з моменту вчинення порушення бюджетного законодавства, а також після спливу 1 року з моменту виявлення такого порушення. Саме такі строки зумовлені тим, що після спливу 3 років з моменту вчинення бюджетного правопорушення ефективність заходів впливу, які мають здебільшого оперативний та забезпечувальний характер значно зменшується; також зменшується профілактичний вплив фінансово-правової відповідальності. Крім того, посадову особу, з вини якої вчинено порушення бюджетного законодавства також неможливо притягнути до адміністративної відповідальності в силу приписів статті 38 КУпАП. Доцільність не застосовувати заходи впливу після спливу 1 року з моменту виявлення порушення бюджетного законодавства зумовлена особливостями законодавчих приписів, відповідно до яких застосування зупинення операцій з бюджетними коштами, призупинення та зменшення бюджетних асигнувань можливе у межах поточного бюджетного періоду (тобто періоду, в якому виявлено порушення), аналіз інших заходів впливу також свідчить про їх застосування, як правило, протягом бюджетного періоду (с. 104-105 дисертації).

Серед цікавих з точки зору наукової новизни дисертації варто відзначити обґрунтовані автором пропозиції щодо доповнення пункту 1 частини 1 статті 255 абзацом такого змісту: «Державної казначейської служби України (стаття 164-12)» (надавши повноваження Державній казначейській службі України складати протоколи про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-12 КУпАП) (с. 169).

Слушною є думка дисертантки щодо необхідності підготовки та прийняття Постанови Кабінетом Міністрів України «Про затвердження Положення про застосування попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства», в якій було б визначено підстави, порядок та строки застосування цього заходу впливу, дії порушника бюджетного законодавства в разі отримання такого попередження, правові наслідки

невиконання вимоги щодо усунення порушення бюджетного законодавства (с. 164 дисертації).

Апробація результатів дослідження проводилася шляхом їх обговорення на наукових, науково-практичних конференціях та семінарах упродовж 2007–2015 років.

Основні положення та висновки дисертації опубліковано в 9 друкованих працях, з яких 5 статей у наукових фахових виданнях, 1 стаття – в іншомовному фаховому виданні, 3 – публікації у збірниках наукових праць за матеріалами конференцій.

Разом із тим, загалом позитивно оцінюючи зміст дисертації І.М. Проць «Відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти», вважаю за необхідне звернути увагу на окремі недоліки та зауваження:

1. На с. 28 дисертаційної роботи автор, обґрунтовуючи доцільність розгляду бюджетно-правової відповідальності як підвиду фінансово-правової відповідальності зазначає, що бюджетно-правовій відповідальності не притаманна така ознака як галузева нормативна визначеність, зміст якої полягає у змозі реалізації санкцій правових норм за допомогою власного інструментарію, зумовленого специфікою предмета та метода правового регулювання. На жаль, подальшої аргументації цього висновку у роботі не наведено. Це положення потребує уточнення, оскільки стосується однієї з основних категорій дисертаційного дослідження.

2. Підрозділ 1.2 «Адміністративна та фінансово-правова відповідальність як види юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері» містить дослідження понять та особливостей цих видів юридичної відповідальності. Проте у дисертації відсутнє точка зору автора щодо одного з найбільш дискусійних питань у сучасній фінансово-правовій науці - розмежування цих видів відповідальності у бюджетній сфері. Визначення відмінних та спільних ознак адміністративної та фінансово-

правової відповідальності значно збагатило б дослідження та сприяло цілісності дисертаційної роботи.

3. Загалом позитивно оцінюючи використання автором судової практики у справах про застосування заходів як адміністративної, так і фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства, слід відзначити недоцільність в окремих випадках детального опису конкретних судових справ. Так, с. 39-40 дисертації майже повністю присвячені наведенню прикладів використання адміністративними судами понять «фінансово-правова (фінансова) відповідальність». У зв'язку з таким підходом збільшується обсяг дослідження, але змістовне наповнення залишається таким же. Доцільно було б навести усього 2-3 приклади для підтвердження думки про використання цього поняття у правозастосовній практиці судів.

4. Підрозділ 2.3 «Адміністративна відповідальність за порушення бюджетного законодавства» містить лише аналіз матеріально-правових норм складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 164-12 КУпАП. Натомість у підрозділах 2.1 та 2.2 дисертації розглядаються як матеріальні, так і процесуальні особливості фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення. Необхідно було б звернути увагу й на особливості провадження у справах про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-12 КУпАП.

5. На с. 144 дисертації автор відзначає, що статистичні дані свідчать про те, що саме органи Державної фінансової інспекції здійснюють найбільший обсяг роботи щодо застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства. Таку ж думку підтверджено й у висновках до розділу 3 (с. 163 дисертації). Зважаючи на ці висловлювання, справедливо було б у роботі приділити більше уваги аналізу діяльності саме цього суб'єкта фінансового контролю.

6. У роботі недостатньо повно здійснено порівняння законодавства України та зарубіжних країн у напрямку протидії правопорушенням у

бюджетній сфері. Таке порівняння дало б можливість запропонувати до впровадження в правову систему України апробовані у світовій практиці механізми притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

Проте, зазначені зауваження не зменшують науково-теоретичної і прикладної цінності роботи в цілому і не відображаються на загальній позитивній оцінці дисертації.

Результати дисертаційного дослідження І.М. Проць повною мірою висвітлені у достатній кількості публікацій. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до обов'язкових вимог.

ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження Проць Іванни Миколаївни на тему «Відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти», яке подано на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, відповідає вимогам, що пред'являються до такого виду наукових робіт, відповідно до Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а його автор за умови успішного захисту заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
професор кафедри спеціальних дисциплін
та організації професійної підготовки
Національного університету
Державної податкової служби України
доктор юридичних наук, професор


А.І. Суббот
 Підпис *Суббота А.І.* засвідчую:
 Учений секретар НУДПС України
 «24» 03 2016 р.

