

## ВІДГУК

офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора

Рябченко Олени Петрівни - на дисертацію

Клімової Світлани Миколаївни

«Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

**Актуальність теми дисертації.** Науковий пошук шляхів формування оптимальної за існуючих умов соціально-економічного розвитку держави моделі управління публічними фінансами є складовою системної проблеми забезпечення національної, в тому числі – фінансової безпеки. На усіх етапах розбудови України як незалежної, правової, соціальної держави виникало стратегічне завдання зміцнення фінансової системи, гарантування фінансової незалежності, а в умовах, коли на конституційному рівні закріплено незворотність європейського та євроатлантичного курсу України, набуває особливого значення адаптація адміністративного та фінансового законодавства України до джерел *acquis communautaire*.

Безпекова складова фінансової діяльності держави загалом та органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, зокрема, висуває на перший план дослідницької розвідки проблему управління державними фінансами, яка у наукових дослідженнях з адміністративного та фінансового права не була предметом окремого наукового аналізу. Звернення до наукового доробку з адміністративного права дозволяє вказати про активний розвиток категоріально-понятійного апарату, побудову теоретико-правових моделей основних інститутів адміністративного права, формування та поглиблення теоретичних основ адміністративного процесу. Наука фінансового права представлена здобутками у царині бюджетного процесу, розвитку податкового права, інших актуальних проблем фінансово-правового регулювання. Поряд із цим опанування питаннями сутності і змісту

управління публічними фінансами, забезпечення управління належним правовим регулюванням актуальне для України, особливо у світлі запровадження форм децентралізації та розвитку правових гарантій ефективності формування та використання фінансових ресурсів. Слід вказати і про те, що Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» передбачено реформування публічного управління у напрямку забезпечення прозорості, ефективності, гнучкості структури публічної адміністрації, високого ступеня адаптивності управлінської діяльності до сучасних викликів, пов'язаних із необхідністю розбудови фінансово-економічної сфери. За таких умов виникає необхідність надання додаткової уваги не тільки поглибленому вивченню теоретичних питань, але й формування чітких авторських поглядів щодо розвитку інформаційної функції, правового регулювання застосування новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування) у межах здійснення управління публічними фінансами.

Таким чином, актуальність проблеми визначення організаційно-правових основ управління публічними фінансами не викликає сумніву, а недостатність теоретичного опрацювання, наявність проблем правового регулювання, які потребують пошуку системних шляхів їх вирішення, що можливе лише за умови проведення наукових аналітичних розвідок, обумовили вибір теми дослідження.

**Належна ступінь обґрунтованості і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій** забезпечуються, насамперед, плідним використанням загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання, що дозволяє дослідити правові явища, що мають адміністративно-правову та фінансово-правову природу, насамперед, предметного характеру, зокрема «публічні фінанси», «публічне управління», «обіг публічних фінансів», «управління публічними фінансами», «публічна адміністрація», «адміністративно-правовий режим» та інші. Для формування наукових висновків та авторських узагальнень були піддані критичному аналізу та

використовувались матеріали судової практики стосовно підстав і порядку притягнення до юридичної відповідальності за неоприлюднення інформації відповідно до Закону України «Про відкритість використання публічних коштів» (2017 р.), рішення Європейського суду з прав людини щодо оподаткування (справа Газус Досьєрунд Фордетекнік ГмбХ проти Нідерландів (1995 р.), а також матеріалів Рахункової палати, Міністерства фінансів України, Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби України та інших органів влади. Привертає увагу проведене соціологічне дослідження методом анкетного опитування 100 респондентів «Ефективність інформаційного забезпечення управління публічними фінансами в Україні», результати якого викладено у аналітичній записці (Додаток 3).

За таким підходом опрацьований емпіричний матеріал може бути охарактеризований як репрезентативний. Результати наукового пошуку належним чином апробовані та оприлюднені, відповідно вимог чинного законодавства, які висуваються до дисертацій.

Структура дисертації сприяє досягненню поставленої мети та виконанню поставлених завдань. Мета наукового аналізу полягає у визначенні організаційно-правових основ управління публічними фінансами, а також розробці пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення адміністративного законодавства. Така мета досягнена за допомогою комплексного аналізу системи наукових поглядів на публічні фінанси в Україні, їхні організаційні засади та правове регулювання, вивчення чинної правозастосовної практики уповноважених щодо управління публічними фінансами державних органів.

Достовірність і обґрунтованість результатів дисертації підтверджується використанням результатів досліджень провідних науковців в галузях теорії права, адміністративного та фінансового права, окремих наукових робіт, присвячених публічному адмініструванню, що дало змогу авторці всебічно

розглянути проблему визначення організаційно-правових основ управління публічними фінансами. Для виконання дисертації опрацьовано достатню кількість наукових та нормативних джерел (1004 найменування).

**Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів** полягає в тому, що у дисертації теоретично обґрунтовано концептуальні положення організаційно-правових основ управління публічними фінансами на засадах врахування методології адміністративно-правових досліджень, що дозволило коректно та науково виважено виділити ключові проблеми адміністративно-правового регулювання організації управлінської діяльності у сфері публічних фінансів, запропонувати системні шляхи їх вирішення, в тому числі – шляхом розробки проекту Закону України «Про інтегровану інформаційну систему управління публічними коштами», формування пропозицій організаційного характеру. Окремо слід відзначити наукову толерантність та глибину опрацювання категоріально-понятійного апарату дослідницької розвідки, що дозволило авторці сформулювати власні погляди на сутність та співвідношення таких категорій як «обіг публічних фінансів», «управління публічними фінансами».

У дисертації розроблено концептуальні положення, що відрізняються науковою новизною і мають істотне теоретичне й практичне значення.

Серед положень наукової новизни слід окремо виділити ті, які сформульовані уперше, оскільки у зазначених положеннях знаходить свій вияв концепція управління публічними фінансами на організаційно-правових засадах. Крім таких положень, надано увагу і іншим, логічно пов'язаним із ними.

Виявлено багатоаспектність сутності базового поняття «управління публічними фінансами». Зазначена властивість виділена, виходячи з обґрунтування доцільності виділення комплексу підходів щодо визначення відповідного правового явища. Мова йде про системно-структурний, інституційний, системно-функціональний, ситуаційний, інтеграційний,

інструментальний підходи. Врахування сутності кожного з виділених підходів них дозволило авторці дисертаційного дослідження сформулювати власний погляд щодо виділення ключових положень, які характеризують організаційно-правові основи управління публічними фінансами, та розкрити їх зміст, враховуючи доведення наявності елементів концептуального (стратегічного) та логічного рівнів.

Дисертантка доводить складний характер правового інституту управління публічними фінансами, який зумовлює такі його ознаки: а) системність і відносна відокремленість від інших норм публічного права; б) використання переважно імперативного методу правового регулювання під час регулювання фінансово-управлінських відносин; в) складна структура, що включає різні субінститути управлінської діяльності у галузі публічних фінансів; г) міжгалузевий характер; д) наявність власних принципів і форм управлінської діяльності; е) забезпечений особливими заходами примусу.

Логічним вдається авторський погляд щодо ознак обігу публічних фінансів як предмета адміністративно-правового регулювання, завдяки якому встановлено залежність від: 1) виділення різних аспектів наукового пошуку категорії «фінанси»; 2) з'ясування матеріального змісту публічних фінансів як сукупності фондів коштів суб'єктів публічного управління, які спрямовано на задоволення публічного інтересу; 3) визначення публічного управління як правової форми управлінського організаційного впливу держави; 4) з'ясування етапу історичного розвитку.

Опанування проблемою врахування безпекової складової управління публічними фінансами обумовило доцільність звернення до проблеми адміністративно-правових режимів, врахування предметної складової яких дозволило авторці здійснити класифікацію адміністративно-правових режимів обігу публічних фінансів та виділити екзогенні й ендогенні режими. Екзогенними названо режими, що викликані зовнішніми причинами і

створені задля забезпечення публічної фінансової діяльності (поділено на захисні; обмежувальні; контрольні), а ендогенні – режими, які мають переважно регулюючий характер, самостійну конкретну мету створення та функціонування у царині публічних фінансів (поділено на стійкі та короткочасні). Такий широкий підхід до праворозуміння адміністративно-правових режимів обігу публічних фінансів враховує упорядковувачий потенціал адміністративно-правового регулювання, доцільність його поширення на правовідносини, що виникають у межах фінансової діяльності публічних суб'єктів, а також дозволив запропонувати підходи до диференціювання складників адміністративно-правового режиму обігу публічних фінансів, у результаті чого сформовано дві їх групи: основні та неосновні.

Системний характер мають авторські пропозиції, спрямовані на вдосконалення правового регулювання реалізації інформаційної функції управління у сфері публічних фінансів. Такі пропозиції спираються, серед іншого, на положення про комплекс чинників, що сприятимуть оновленню моделі «належного управління публічними фінансами» в Україні на засадах врахування праксеологічного підходу. Про системність авторських пропозицій можна свідчить запропонований проект закону про інтегровану інформаційну систему управління публічними коштами, спрямований на регулювання принципів та порядку інформаційного забезпечення діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції щодо обігу публічних коштів.

Інші наукові положення, що виносяться на захист, спрямовані на удосконалення або подальший розвиток вже існуючих.

Зокрема слід відзначити погляд щодо визначення місця та ролі режимного праворегулювання в механізмі адміністративно-правового регулювання обігу публічних фінансів, що містить ключові та другорядні

складники; теоретичне обґрунтування визначення поняття та виділення видів адміністрування публічних фінансів; наукові положення про систему суб'єктів управління публічними фінансами з виокремленням груп суб'єктів безпосереднього та опосередкованого управління.

Окремо доцільно відмітити підходи до розподілу повноважень з управління публічними фінансами між суб'єктами публічної адміністрації з урахуванням стану «публічного інтересу управління публічними фінансами» та необхідності розмежування регулювальних і контрольних функцій. Виділення саме цього наукового положення визначене науковим значенням і перспективністю для подальших розвідок врахування змісту категорії «інтерес», який у правових дослідженнях виходить за межі обумовленого відомою правовою позицією Конституційного Суду України щодо законного інтересу (Рішення від 01.12.2004 №18-рп/2004). Наголос на публічності інтересу в управлінні публічними фінансами вирішує дві взаємопов'язані концептуальні проблеми: чітке встановлення публічно-правового характеру управління; наявність правової можливості застосування збалансованих заходів і засобів регулюючого і охоронного характеру щодо фінансової діяльності уповноважених суб'єктів публічно-владної діяльності у частині, що стосується управління такою діяльністю. Саме тому є цілком слушним підхід, за яким авторка здійснює експлікацію поняття «публічний інтерес управління публічними фінансами» у контексті адміністративного права. Виявлені теоретико-методологічні підходи для осмислення цієї категорії стали основою для з'ясування взаємозалежності інтересу та правових засобів регулювання.

Обґрунтованим є науковий погляд щодо співвідношення правових категорій «управління публічними фінансами» та «обіг публічних фінансів» як «загального» та «особливого», у результаті чого встановлено факт регулювання першого явища засобами різних галузей публічного права, а другого – виключно засобами адміністративного права.

Заслугують на підтримку положення щодо розмежування понять «публічна фінансова діяльність» та «управління публічними фінансами»; запропонована класифікація інструментів управління публічними фінансами залежно від умов регулювання з «інструментів регулювання у звичайних умовах та регулювання у кризових або девіантних умовах» на «інструменти загального та режимного праворегулювання».

Перспективним для подальшого впровадження у чинне законодавство та практику його застосування є сформований перелік та характеристика змісту основних напрямів антикорупційної діяльності у царині фінансів: а) моніторинг фінансових систем країн на предмет їх відповідності до вимог міжнародних стандартів; б) упровадження способів мінімізації корупційних ризиків; в) застосування адаптованих до *acquis communautaire* процедур публічних закупівель.

Таким чином, обґрунтовані організаційно-правові основи управління публічними фінансами мають логіко-сміслову та філософсько-правову завершеність, про що свідчать побудовані на засадах теоретичних узагальнень, сформованих внаслідок критичного осмислення існуючих доктрин, чіткі концептуальні положення щодо сутності загальних правових і головних організаційних засад у галузі управління публічними фінансами, визначено напрями вдосконалення чинного законодавства із врахуванням *acquis communautaire* Європейського Союзу.

Пропозиції і рекомендації, що характеризуються науковою новизною або практичною значущістю, достатньо повно і точно окреслені у вступі роботи, відображені в розділах її основної частини, висновках, додатках.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що висновки можуть бути використані для подальших досліджень загальнотеоретичних питань адміністративно-правового регулювання забезпечення прав дитини. Сформульовані висновки можуть застосовуватись

у законопроектній роботі, зокрема при розробці нових та вдосконаленні чинних нормативних актів, що регламентують відносини у сфері забезпечення прав дитини органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, судами. Матеріали дисертації також можуть використовуватись у навчальному процесі, зокрема при викладанні дисципліни «Адміністративне право», «Захист прав і свобод дитини в Україні», «Адміністративно-юрисдикційна діяльність із захисту прав дитини».

Поряд із цим подальший розвиток наукового пошуку обумовлює наукову дискусію з наступних питань.

1. Окремі наукові завдання, сформульовані у дисертації, потребують уточнення. Так, серед завдань дисертаційного дослідження вказано про розкриття змісту організаційно-правових основ управління публічними фінансами та розробку науково обґрунтованих пропозицій щодо їхнього вдосконалення в Україні (с.6 дисертації). Проте таке завдання фактично відображає тему роботи. Крім того, складно, на перший погляд, встановити, яким чином мають бути вдосконалені основи управління. Швидше за все мова йде про визначення наукового підходу щодо розкриття змісту зазначених основ.

2. В дисертації представлено авторський підхід щодо з'ясування сутнісних ознак обігу публічних фінансів як предмету адміністративно-правового регулювання. Авторка спирається на існування різних аспектів наукового пошуку, матеріальний зміст публічних фінансів, підхід щодо розкриття змісту публічного управління та історичний етап розвитку. Разом з тим, бажано мати авторську думку щодо доцільності доповнення сутнісних ознак обігу публічних фінансів як предмету адміністративно-правового регулювання, виходячи з сутності і змісту відповідних відносин.

3. Неоднозначно сприймається використання терміну «фінансово-управлінські відносини» як такого, доцільність використання якого потребує додаткового обґрунтування. Дійсно, у дисертації обстоюється позиція щодо «організації правового інституту управління публічними фінансами з точки зору фундаментальних в межах теорії держави і права закономірностей», проте за умови наповнення науки адміністративного права термінами, зміст яких потребує додаткового з'ясування, нагромадження новою термінологією сприймається обережно. Вказане стосується також терміну «інструменти адміністрування», які, судячи зі змісту п.1.3, фактично розглядаються з позицій методів управління.

4. Авторка розглядає правову основу децентралізації управління публічними фінансами (п.3.6) та перелічує відповідні нормативно-правові акти, перелік яких не є вичерпним. Разом з тим, цілком доречним міг би бути аналіз проблемних питань правового регулювання відносин щодо децентралізації управління, тим більше, що в роботі презентовано підхід щодо форм адміністративно-правового регулювання фінансової діяльності місцевого самоврядування, спираючись на який можна провести відповідний критичний аналіз.

5. Серед основних напрямків антикорупційної діяльності у царині публічних фінансів зазначено про запровадження алгоритму способів мінімізації корупційних ризиків. У зв'язку з цим виникає питання про те, які саме організаційні заходи можуть прискорити реалізацію антикорупційної політики держави у галузі публічних фінансів.

6. В дисертації наведено авторський проект Закону України «Про інтегровану інформаційну систему управління публічними коштами». Не заперечуючи, в цілому, проти самої ідеї врегулювання відносин щодо функціонування інтегрованої системи управління публічними коштами, тим не менше вдається доцільним зауважити, що реалізація такої пропозиції передбачає внесення змін до ряду законодавчих та підзаконних актів, які

містять кореспондуючі норми. У зв'язку з цим доцільно виділити ті нормативно-правові акти, зміни до яких мають бути внесені у першу чергу.

Разом з тим, наведена вище проблематика лише підкреслює існуючу перспективу подальшої наукової розвідки і жодним чином не стосується повноти розкриття теми дослідження.

### **Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.**

Дисертація містить раніше незахищені наукові положення та отримані особисто авторкою дослідження нові науково обгрунтовані результати у сфері адміністративно-правової науки, які в сукупності вирішують важливу наукову проблему формування концепції організаційно-правових основ управління публічними фінансами в Україні. Дисертація має відповідну наукову цінність і позитивне значення для подальшого розвитку науки адміністративного права.

Зміст та основні здобутки авторки дисертаційного дослідження повною мірою відображені у одноосібній монографії, наукових статтях та тезах доповідей на чисельних науково-практичних конференцій. Привертає увагу тривалий термін, протягом якого оприлюднено результати дослідження, що свідчить про послідовність та наукову виваженість презентованої аналітичної роботи, яку винесено на захист. У авторефераті дисертації відображено зміст дисертаційного дослідження, положення, що виносяться на захист, логіку наукового аналізу проблем формування комплексного підходу до управління публічними фінансами, а також обгрунтування теоретичних висновків і пропозицій щодо вдосконалення чинного галузевого законодавства.

### **Висновок**

**Таким чином,** дисертація Клімової Світлани Миколаївни «Організаційно-правові основи управління публічними фінансами в Україні»

відображає наукові досягнення її авторки, виконана нею особисто і є оригінальним дослідженням, в результаті проведення якого отримані нові наукові результати, які забезпечують розв'язання важливої теоретичної проблеми, що має значення для розвитку науки адміністративного права та належним чином апробовані й оприлюднені, що відповідає Закону України «Про вищу освіту», п. 10 та 12 Порядку присудження наукових ступенів, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567. Враховуючи зазначене, авторка дисертаційного дослідження – Клімова Світлана Миколаївна, заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент –**

**начальник кафедри адміністративного права  
і процесу та митної безпеки**

**Університету державної фіскальної служби України**  
**доктор юридичних наук, професор**

**О.П. Рябченко**

