

ВІДГУК
офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора,
заслуженого юриста України Курила Володимира Івановича на дисертацію
Уткіної Марини Сергіївни «Адміністративно-правові засади
функціонування фінансової системи України», поданої на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 -
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Процеси, які мають місце в Україні на сучасному етапу розвитку в контексті євроінтеграційного напрямку, потребують реформ, які б відповідали вимогам та стандартам. Найважливішою сферою, яка потребує негайних змін є фінансова. Це зумовлено, у першу чергу тим, що належний рівень управління фінансовою системою країни залежить ефективність функціонування економіки, за допомогою інструментів якої відбувається матеріальне забезпечення усіх сфер суспільного життя. Саме ефективно функціонуюча фінансова система є відображенням розвитку держави в цілому.

Важливу роль у функціонуванні фінансової системи відіграють адміністративно-правові засади, які становлять собою основу такого функціонування. В Україні і досі не сформовано засади, які б забезпечували ефективність функціонування фінансової системи. У першу чергу, це зумовлено відсутністю належного нормативно-правового підґрунтя щодо самого поняття фінансової системи, її принципів, функцій, суб'єктів управління. Це зумовлює здійснення глибокого та змістовного аналізу адміністративно-правових засад функціонування фінансової системи України задля виявлення найбільш важливих проблем, а також вироблення напрямків їх усунення. Таким чином, вищезазначене, свідчить про актуальність дисертаційного дослідження Уткіної Марини Сергіївни, а також його значення для подальшого розвитку адміністративно-правової та фінансово-правової наук, практики у сфері адміністративно-правового забезпечення функціонування фінансової системи України.

Про актуальність дисертаційного дослідження свідчить також те, що



відповідно до Стратегії розвитку наукових досліджень

Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року та з урахуванням Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5; науково-дослідних тем навчально-наукового інституту права Сумського державного університету «Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства» (номер державної реєстрації 0114V001904) і «Концепція нової інноваційної моделі державного управління фінансовою системою України» (номер державної реєстрації 0118U003582) та в ході виконання наукового дослідження на базі Університету м. Фоджа (Італія) в рамках освітнього проекту Європейського Союзу Erasmus + (проект КА107), грантова угода № 2017/06.

Концептуальною основою дисертаційного дослідження, що визначила мету дослідження, є визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад функціонування фінансової системи України, а також надання науково обґрунтованих рекомендацій щодо напрямків їх вдосконалення на підставі аналізу існуючих наукових підходів, чинного національного законодавства, а також зарубіжного досвіду функціонування та управління фінансовими системами (с. 17).

Її втілення відбулося за рахунок виконання таких завдань, як: проведення періодизації становлення та розвитку фінансової системи України; визначення підходів та концепцій щодо змісту та елементів категорії «фінансова система» та розкриття теоретико-методологічні основи її функціонування; комплексний аналіз поняття фінансової системи; систематизація та класифікація принципів, функцій фінансової системи; характеристика адміністративно-правового статусу суб'єктів управління фінансовою системою та встановлення їх особливості; встановлення та характеристика методів функціонування фінансової системи; узагальнення зарубіжного досвіду адміністративно-правового забезпечення функціонування фінансової системи України та можливості його впровадження в Україні; розробка конкретних пропозицій та рекомендацій для вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення функціонування фінансової системи України (с. 17).

Як свідчить ознайомлення із текстом дисертаційної роботи усі завдання виконанні повною мірою та на належному науковому рівні.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації визначається значним, як для кандидатської дисертації, обсягом джерельної бази (274 джерела), емпіричного ресурсу, комплексністю аналізу існуючих наукових позицій щодо функціонування фінансової системи, здійснення його на засадах впровадження європейських принципів, стандартів, норм, критеріїв та процедур. Обґрунтованість положень роботи досягнута завдяки оптимальності її структури, послідовності викладу змісту дисертації та критичності в аналізі існуючих підходів до вирішення питань дисертаційного дослідження.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень дисертаційного дослідження забезпечується також використанням автором широкого арсеналу сучасних загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання (логіко-семантичний, системно-функціональний, системно-структурний, метод тлумачення норм права, порівняльний, історико-правовий, аналітичний методи та інші) (с. 18-19).

Крім того, належний ступінь наукової обґрунтованості і достовірності результатів дослідження забезпечено завдяки використанню здобувачем наукових праць вітчизняних фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, адміністративного та фінансового права. Вагомою є емпірична база дослідження, яка представлена економіко-правовою публіцистикою та періодичними виданнями.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертаційне дослідження Уткіної Марини Сергіївни є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів наукового пізнання, урахуванням новітніх досягнень наук адміністративного та фінансового права визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад функціонування України та виробити авторське бачення напрямів їх удосконалення. У результаті проведеного дослідження автором було сформульовано та обґрунтовано низку положень, висновків та пропозицій, яким властиві елементи наукової новизни. Аналіз змісту дисертаційної роботи

дозволяє встановити і засвідчити наукову новизну таких основних отриманих результатів:

вперше:

– запропоновано авторське визначення поняття фінансової системи України, під яким пропонується розуміти пропонується розуміти сукупність фінансових відносин, врегульованих правовими нормами щодо формування, розподілу та використання ресурсів державними органами та установами, що здійснюють фінансову діяльність;

– обґрунтовано необхідність на рівні нормативно-правового акту закріпити визначення фінансової системи України, принципи її побудови та основи функціонування фінансової системи;

– запропоновано напрямки вдосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування фінансової системи України;

– окреслено основні напрями вдосконалення структури системи суб'єктів управління фінансовою системою України, які спрямовані на усунення дублювання повноважень між вищезазначеними органами та оптимізацію їх діяльності;

удосконалено:

– визначено правові основи взаємодії суб'єктів управління фінансовою системою України, які перебувають у тісному взаємозв'язку між собою;

– наукові підходи щодо класифікації принципів фінансової системи: цілісність (ємерджентність); ієрархічність; самостійність; функціональне призначення ланок фінансової системи (адміністративно-територіальний принцип); динамічність; стійкість; стабільність; фінансова безпека держави; публічність та прозорість; справедливість; неупередженість; ефективність та результативність. Запропоновано виокремити принцип самостійності фінансової системи, що ґрунтується на положенні, відповідно до якого кожна ланка фінансової системи є самостійною і відрізняється від іншої, незважаючи на їх взаємозв'язок;

– підхід до розуміння системи функцій фінансової системи України із виділенням наступних: основні функції; другорядні функції; забезпечуючі та системні функції;

– класифікацію суб'єктів управління фінансовою системою України:
1) вищі органи державної влади; 2) центральні органи виконавчої влади;
3) суб'єкти, які здійснюються контрольно-регулюючі повноваження; 4) органи виконавчої влади на місцях та органи місцевого самоврядування;

дістали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо історико-правових періодів розвитку та становлення фінансової системи України: 1) зародження фінансової системи;
2) перебування українських земель під царською окупацією; 3) еволюція фінансів у контексті відродження української державності; 4) становлення фінансової системи в межах СРСР; 5) новітня доба фінансової системи;

– концепції щодо праворозуміння фінансової системи України із виокремленням: фондової, інституційної та посуб'єктної.

Також заслуговує на підтримку наведене автором визначення поняття «фінансова система», під якою вона пропонує розуміти сукупність фінансових відносин, врегульованих правовими нормами щодо формування, розподілу та використання ресурсів державними органами та установами, що здійснюють фінансову діяльність (с. 70). Розглядаючи дану категорію дисертант наголошує на тому, що для об'єктивного розуміння «фінансової системи», доцільно окремо визначити сутність категорій, які є її складовими, а саме – «фінанси» та «система». Це зумовлено тим, що для визначення загального необхідно, у першу чергу, визначити окреме (с. 47).

Автор наголошує на тому, що розглядати її необхідно розглядати в 3 аспектах: економічному (як сукупність фінансових відносин), матеріальному (як сукупність фондів) та правовому (як сукупність методів, встановлених нормативно-правовими актами, що мають форму нормативних вимог до режиму функціонування фінансової системи) (с. 55). В свою чергу, дисертант також виокремлює 3 концепції праворозуміння фінансової системи: фондову, інституційну та посуб'єктну. Проаналізувавши ці три концепції, автор наголосила на тому, що фондова концепція лише опосередковано окреслює певну сукупність фінансових інституцій, які виступають безпосереднім об'єктом фінансової діяльності, а інституційна концепція не зазначає наявності зв'язку вищезазначених фінансових інституцій (с. 56).

Цілком справедливо зазначається, що процес функціонування фінансової системи базується на сукупності певних основоположних засад, тобто принципів, які відіграють панівну роль усередині такої системи. Аналізуючи принципи фінансової системи, дисертант проаналізувала визначення категорії «принцип» та «принципи фінансової системи» (с. 71-72). Крім того, були проаналізовані групи керівних засад фінансової системи, зокрема: принципи «системи» у загальному розумінні; принципи побудови фінансової системи; принципи складових елементів фінансової системи; принципи, направлені на поновлення та розвиток стабільної фінансової системи (с. 72-73). Крім того, аналізуючи такі блоки принципів, автор пропонує віднести також принцип самостійності, що ґрунтується на положенні, відповідно до якого кожна ланка фінансової системи є самостійною та відрізняється від іншої, незважаючи на їх взаємозв'язок (с. 74).

Поряд із дослідженням автором питання апеляційних судів як суб'єктів адміністративного права доцільним також є з'ясування у роботі особливостей правових засад їх діяльності, визначення місця серед них адміністративно-правового регулювання. До основних принципів фінансової системи віднесено такі: 1) ємерджентності (цілісності); 2) ієрархічності; 3) самостійності; 4) функціонального призначення ланок фінансової системи (адміністративно-територіальний принцип); 5) динамічності; 6) стійкості; 7) стабільності; 8) фінансової безпеки держави; 9) публічності та прозорості; 10) справедливості й неупередженості; 11) ефективності та результативності (с. 84).

Дисертантом констатовано, що важливу роль у побудові оптимально функціонуючої фінансової системи також відіграють її функції, які, у першу чергу, є віддзеркаленням призначення та самої сутності фінансової системи. (с. 85). У результаті проведеного дослідження дисертант дійшла цілком обґрунтованого висновку, що функції фінансової системи в цілому слід класифікувати на: 1) основні (розподільна та контрольна) та 2) другорядні (виробнича, стимулююча, планування та організації) (с. 88-89).

Позитивно можна оцінити результати дослідження автором питання системи суб'єктів управління фінансовою системою України із врахуванням особливостей їх адміністративно-правового статусу. Так, дисертант

запропонувала наступну систему суб'єктів управління фінансовою системою: вищі органи державної влади; центральні органи виконавчої влади (органи, для яких управління фінансовою системою є неосновною діяльністю, органи, для яких управління фінансовою системою є профільним напрямом діяльності, а також центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом); суб'єкти, які здійснюють контроль-регулюючі повноваження; органи виконавчої влади на місцях та органи місцевого самоврядування (с. 99-100). Продовженням отриманих результатів стало дослідження особливостей адміністративно-правового статусу кожного із зазначених суб'єктів.

Позитивною рисою дисертаційного дослідження є те, що здобувачем розкрито зміст методів фінансової діяльності. Зокрема, було виокремлено такі групи методів: 1) загальні методи: а) імперативний метод та б) метод рекомендацій; 2) спеціальні методи: а) методи під час формування фондів; б) методи під час розподілу коштів; в) методи під час бюджетного регулювання (с. 128-129). Аналізуючи ці методи автор констатує, що переважає використання імперативного методу регулювання у зв'язку із тим, що характерним для даного методу є наявність приписів і заборон, що безпосередньо пов'язано із публічною природою фінансових відносин. Імперативний метод передбачає, що норми, які містять приписи та заборони будуть виконуватися точно і безумовно.

Науковий інтерес становлять також результати дослідження напрямів удосконалення адміністративно-правових засад функціонування фінансової системи України. Зокрема, дисертант, на основі аналізу функціонування та управління фінансовими системами зарубіжних країн, визначила, що: 1) вищі органи державної влади завжди відносяться до системи суб'єктів управління фінансовою системою; 2) наявність системи контролюючих органів в сфері фінансової діяльності країни; 3) функціонування спеціального центрального органу виконавчої влади, зазвичай Міністерства фінансів (у деяких країнах його функції можуть бути розподілені між декількома Міністерствами); 4) система основних суб'єктів управління фінансовою системою включає в себе наявність додаткових органів, які займаються реалізацією конкретного напрямку державної політики у сфері фінансової діяльності; 5) наявність чіткого розмежування повноважень між суб'єктами управління фінансової системи, що унеможливорює

дублювання функцій таких органів (с. 169-170).

Визначено основні недоліки функціонування та управління фінансовою системою України, для усунення яких запропоновано: 1) розробити принципи побудови фінансової системи задля усунення відсутності єдиних підходів, правил, вимог тощо при формуванні нормативно-правових актів та організації фінансової діяльності загалом; 2) забезпечити достатнє нормативно-правове забезпечення фінансової системи України шляхом прийняття Закону України «Про фінансову систему України», який би регулював питання щодо її визначення, принципів побудови, системи суб'єктів управління; 3) гармонізувати фінансове законодавство через існування значної кількості досить розрізаних нормативно-правових актів, що регулюють провадження публічної фінансової діяльності, кількість яких не завжди свідчить про їх якість; забезпечити інтеграцію України до європейського правового простору; 4) оптимізувати систему суб'єктів управління фінансовою системою шляхом створення нового або реорганізації вже існуючих органів, (наприклад, об'єднання) залишити по одному суб'єкту, які здійснювали б реалізацію певних функцій (с. 191).

Практичне значення і апробація одержаних результатів підтверджується тим, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес. Зокрема, викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані у:

а) науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення, дослідження та удосконалення адміністративно-правових засад функціонування та організації фінансової системи України (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження у наукову діяльність Сумського державного університету від 16.03.2018 р.);

б) правотворчості – в ході внесення змін, уточнень і доповнень до чинних нормативно-правових актів, що буде сприяти поліпшенню правового регулювання функціонування фінансової системи;

в) правозастосовній діяльності – з метою покращення практичної діяльності суб'єктів управління фінансовою системою України (акт

впровадження результатів дисертаційного дослідження у правозастосовну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права від 17.01.2018 р.);

г) *освітньому процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право», «Фінансове право» та «Податкове право» (акт впровадження результатів дисертаційного дослідження в освітній процес Сумського державного університету від 16.02.2018 р.).

Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Economics, Management, Law: Problems of Establishing and Transformation» (Dubai, 2016); «Priority a strategie pre rozvoj právnej vedy vo svete vedy» (Sládkovičovo, 2016); «Правові засади функціонування публічної влади щодо забезпечення інтелектуального розвитку та безпеки суспільства» (м. Суми, 2016); «Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Суми, 2017); «Нові завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті» (м. Одеса, 2018).

Повнота висвітлення результатів дослідження у публікаціях. Основні теоретичні положення, висновки та пропозиції, що містяться в науковій роботі, викладені у 7-ми наукових статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, 1-й науковій статті - у науковому виданні іншої держави, 5-ти тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях, а також 2-ох Свідоцтв про право власності на твір. У публікаціях знайшли відображення основні матеріали дисертаційного дослідження. Термін розсилання примірників фахових видань, у яких опубліковані праці дисертанта, а також кількість публікацій, обсяг, якість, повнота висвітлення результатів та розкриття змісту дисертації відповідають чинним нормативно-правовим актам у сфері атестації наукових кадрів вищої кваліфікації. Шість публікацій є самостійним науковим доробком дисертанта, а одна стаття написана у співавторстві.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та відображає основні положення і результати дослідження. Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог, встановлених нормативно-правовими актами України щодо атестації наукових кадрів вищої кваліфікації.

Зауваження і дискусійні положення. Разом з тим, визнаючи загалом

належний теоретичний рівень дисертації Уткіної Марини Сергіївни, її практичне значення, варто зазначити, що це не виключає можливості критичного підходу до окремих висновків та пропозицій здобувача, зупинитися на деяких зауваженнях, зокрема:

1. Розкриваючи сутність та класифікацію принципів фінансової системи, автор пропонує виокремити принцип самостійності (с. 74). Дисертанту доцільно було б конкретизувати роль нового принципу для теорії, практики, а також законодавства.

2. Розглядаючи систему суб'єктів управління фінансовою системою, дисертант виділяє органи судової гілки влади як суб'єкти, які здійснюють контрольню-регулюючі повноваження (с. 100). Разом з цим, він досить поверхнево аналізує їх роль як суб'єкта управління цією сферою, а тому дане положення потребує уточнення.

3. Потребують додаткового аналізу неправові форми фінансової діяльності. Дисертант лише констатує, що вони виконують тільки допоміжну функцію по відношенню до правових форм, а тому це положення потребує уточнення (с. 144).

4. Також, на мою думку, потребує уточнення позиція автора щодо доцільності прийняття Закону України «Про фінансову систему України», хоча ним цілком слушно визначені питання, які мають регулювати даний нормативно-правовий акт (с. 191).

5. Недостатньо аргументованою вбачається пропозиція автора щодо недоцільності імплементації мегарегулятора, який використовується майже в 40 країнах світу (с. 182). Проте, дане положення дисертанта потребує розширеної аргументації.

Водночас, висловлені зауваження лише характеризують складність досліджених питань, які багато в чому мають дискусійний характер та не впливають на загальну позитивну оцінку проведеного дисертантом дослідження.

Теоретичні результати й наукові положення, які містяться в дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий внесок здобувача в

адміністративно-правову науку. Вдалих і логічно поєднаний вибір у дослідженні питань, їх актуальність, розумне співвідношення теоретичних міркувань та прикладів з практики, чіткість викладу матеріалу, аргументованість наукових висновків і узагальнень свідчать про належний науковий рівень проведеного дослідження та підготовки здобувача. Виконане Уткіною Мариною Сергіївною дисертаційне дослідження сприяє розв'язанню низки теоретичних і практичних питань, що мають значення для процесу удосконалення адміністративно-правових засад функціонування фінансової системи України.

Викладене дозволяє зробити висновок про те, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засади функціонування фінансової системи України», елементи якої мають наукову новизну і в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, що має істотне значення для науки адміністративного та фінансового права.

Дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засади функціонування фінансової системи України» відповідає вимогам п.п. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Уткіна Марина Сергіївна – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Завідувач кафедри адміністративного
та фінансового права
Національного університету біоресурсів
і природокористування України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України**

В. І. Курило

