

До спеціалізованої вченої ради Д 26.501.01 у
Державній науковій установі «Інститут
інформації, безпеки і права Національної
академії правових наук України

ВІДГУК

офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора

Галуцько Валентина Васильовича на дисертацію **Бортняка Валерія
Анатолійовича «Адміністративно-правові основи фінансового контролю в
Україні: теорія та практика»**, яка представлена на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право

1. Актуальність обраної теми дослідження.

Актуальність дисертаційного дослідження **Бортняка Валерія
Анатолійовича** зумовлена потребами підвищення ефективності фінансового
контролю в Україні, надання йому нових якостей у сучасних умовах. Створення
ефективної системи фінансового контролю є одним із основних напрямків
інноваційної економіки, здатної забезпечувати національну безпеку країни.
Зростання ролі фінансового контролю в економічній системі України додатково
зумовлено фінансовою кризою.

З моменту повномасштабного вторгнення військ російської федерації на
територію нашої держави змінилось як і звичне життя українців, так і система
заходів фінансового контролю. Необхідне було швидке реагування влади та зміна
існуючої системи на таку, що б відповідала реаліям сьогодення.

Система фінансового контролю – це невід’ємна складова публічного
управління.

Сучасний стан економіки пов'язаний із змінами у системі публічного управління. Фінансовий контроль є невідомою частиною державного регулювання соціально-економічних відносин, оскільки безпосередньо спрямований на забезпечення законності всіх стадій фінансової діяльності держави. Фінансовий контроль у системі публічного управління розглядається як механізм, призначений для реалізації інтересів одночасно держави та громадян.

Дисертантом були розроблені наукові положення, що містять наукову новизну, є цікавими та корисними як з точки зору теорії адміністративного права, так і з точки зору їх застосування на практиці.

2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, їх достовірність і наукова новизна.

На основі аналізу іноземної і вітчизняної наукової літератури, вивчення зарубіжного досвіду з питань правового регулювання фінансового контролю, дисертантом сформульовано ряд нових положень, які мають істотне наукове й практичне значення для вдосконалення законодавчого регулювання адміністративно-правового регулювання фінансового контролю.

Автором дисертаційного дослідження розглянуто та сформульовано низку науково обґрунтованих теоретичних положень щодо основ фінансового контролю в Україні, стану функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення фінансового контролю в Україні та реалізацію фінансового контролю органами державної влади та місцевого самоврядування, які в сукупності є суттєвими для розвитку подальших наукових досліджень теоретичних та практичних аспектів адміністративно-правового регулювання фінансового контролю. Окремі положення та висновки, сформульовані в дисертації, мають дискусійний характер і можуть бути основою для подальших наукових досліджень.

Наукова новизна одержаних Бортняком В.А. результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним дослідженням адміністративно-правових засад фінансового контролю в Україні.

Заслугують на увагу такі наукові положення:

1. запропоновано вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації фінансового контролю в Україні, шляхом створення муніципального аудиторського комітету в якості консультативно-дорадчого органу, який забезпечуватиме методологічний супровід, інформаційно-аналітичну складову діяльності із внутрішнього фінансового контролю органів місцевого самоврядування та організацій, підприємств, установ комунальної форм власності. Окрім цього, запропоновано введення в органах державної влади та місцевого самоврядування, які є розпорядниками державних та місцевих фінансів в розмірі, що перевищує 25 млн. грн. в межах фінансового року, посади Головного спеціаліст з питань запобігання та виявлення фінансових порушень з метою підвищення ефективності реалізації внутрішнього фінансового контролю;

2. розроблено матрицю оцінки реального стану системи адміністративно-правового забезпечення державного фінансового контролю на предмет відповідності її вимогам міжнародних контролюючих органів та груп запобігання фінансовим зловживанням і злочинам;

3. автором запропоновано доцільність підвищення ефективності інституційного забезпечення здійснення фінансового контролю шляхом запровадження спеціального механізму інформаційно-аналітичної та функціональної координації та кооперації органів фінансового контролю, який стане важливим елементом для досягнення синергетичного ефекту від співробітництва та об'єднання функціональних спроможностей всіх без виключення суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль;

4. значну увагу у роботі приділено аналізу методологічному інструментарію пізнання сутності та природи фінансового контролю, що виявилось у збалансованому поєднанні методів державо-правової науки (в

процесі дослідження фінансового контролю в якості функції держави) та науки адміністративного права (під час визначення правової природи та організаційно-правового забезпечення реалізації державного фінансового контролю), що дало змогу розробити особливий інструментарій, завдяки якому стало можливим визначити особливу структуру відносин в сфері його реалізації;

5. на основі аналізу процесу визначення ієрархії органів фінансового контролю, принципів їхньої взаємодії та координації, зроблено висновок про доцільність наділення Держаудитслужби роллю вищого органу державного фінансового контролю, правовий статус якої суттєво доповнюється елементами адміністративно-правового забезпечення з урахуванням потреб виконання вимог уніфікації вітчизняного законодавства до вимог європейського;

6. обґрунтовано, що фінансовий контроль являється однією з найвагоміших категорій фінансового права, а вивчення даного правового та адміністративно-правового явища впливає з фундаментальної важливості фінансового контролю у сфері публічних фінансів;

7. заслуговують на увагу питання системи ознак фінансового контролю, що здійснюють суб'єкти публічної адміністрації, до яких автором віднесено наступні: законність, яка закріплена на законодавчому рівні та виражена у правомочності суб'єктів здійснювати діяльність, змістом якої є контроль; публічно-владний характер, що забезпечується здійсненням контролю від імені та в інтересах держави на підставі застосування публічно-владних повноважень, якими наділені суб'єкти відповідно до закону; всебічність, яка забезпечується оцінкою за діяльністю контрольованого суб'єкта із позиції законності, ефективності, доцільності; об'єктивність, що проявляється у незалежності та неупередженості суб'єктів при здійсненні діяльності, яку спрямовано на досягнення мети контролю; забезпечення можливістю втручання контролюючого суб'єкта у діяльність підконтрольного тощо;

8. представляє інтерес визначення дисертантом категорії «механізм адміністративно-правового забезпечення фінансового контролю» у двох аспектах: у *широкому* – це складна структуровано вибудована підсистема

реалізації державної правоохоронної функції в сфері фінансових відносин, яка складається із декількох елементів: статичного (сукупність суб'єктів владних повноважень)» динамічної (інструменти, засоби та способи реалізації контрольної діяльності); у вузькому – це функціональне середовище реалізацією суб'єктами владних повноважень сукупності контрольних, моніторингових та наглядових повноважень, які визначаються на рівні нормативно-правових актів та мають на меті досягнення цілей державної політики в сфері регулювання фінансових відносин тощо;

9. представляє інтерес до запропонованого дисертантом визначення поняття «адміністративно-правові відносини у сфері здійснення фінансового контролю», під якими на його думку, слід розуміти врегульовані нормами адміністративного та фінансового права відносини, однією із сторін яких виступає орган наділений владно-розпорядчими повноваженнями з метою контролю за дотриманням учасниками фінансових відносин встановленого державою правового порядку їх реалізації, способів та методів перерозподілу та використання фінансових ресурсів держави та дотримання їх учасниками вимог фінансової дисципліни;

10. запропоновано на законодавчому рівні розширити повноваження органів місцевого самоврядування реалізовувати власні повноваження в сфері місцевих фінансів, а також здійснювати заходи з фінансового контролю за місцевими бюджетами та місцевими фінансами, шляхом доповнення у ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» окремих положень в частині визначення ролі та кола повноважень тимчасових контрольних комісій в аналізованій сфері.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що автором вперше у вітчизняній юридичній науці здійснене адміністративно-правове дослідження фінансового контролю в Україні, на основі якого обґрунтовано нові наукові положення та розроблено пропозиції щодо покращення правових засад фінансового контролю згідно з чинним адміністративним законодавством України.

3. Оцінка змісту дисертації, її завершеності, оформлення.

Структура дисертації Бортняка В.А. відповідає поставленій меті та завданням дослідження, а виклад його результатів – здійснено на належному науково-методичному рівні.

Зміст дисертаційної роботи складається зі вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Структура роботи відповідає меті і поставленим завданням та в повній мірі презентує отримані автором результати.

Дисертаційне дослідження виконано з урахуванням робіт провідних вітчизняних і зарубіжних юристів, а також економістів, які присвячені питанням регулювання фінансового контролю.

У вступі чітко визначено мету і завдання дослідження. Також визначено об'єкт, предмет і методи дослідження. Детально викладені пункти наукової новизни роботи і практичне значення одержаних результатів.

Обґрунтованість сформульованих автором висновків та пропозицій підтверджується і фактом публікації робіт, присвячених темі дисертації.

Для роботи характерний логічний стиль викладення матеріалу, завершеність, цілісність та зв'язаність. Завдяки точному використанню юридичної термінології і фразеології, дослідження відзначається послідовністю, стислістю та чіткістю висновків.

Перший розділ дисертації присвячений гносеологічним засадам дослідження фінансового контролю як категорії науки адміністративного права і процесу. В ньому розглянуто проблематика дослідження фінансового контролю на теоретичному та практичному рівнях (підрозділ 1.1); методологічний інструментарій дослідження фінансового контролю як категорії адміністративно-правової науки (підрозділ 1.2); генеза досліджень фінансового контролю в адміністративно-правовій традиції України (підрозділ 1.3); сучасні тренди сутнісного розвитку фінансового контролю, як адміністративно-правової функції держави (підрозділ 1.4).

Другий розділ роботи присвячений дослідженню питань теоретико-

методологічних аспектів основ фінансового контролю в Україні. В цьому розділі визначено поняття фінансового контролю як функції публічного адміністрування (підрозділ 2.1), місце фінансового контролю в системі адміністративно-правового забезпечення фінансових відносин (підрозділ 2.2), досліджено адміністративно-правову природу фінансового контролю (підрозділ 2.3); формування концепції системи фінансового контролю в Україні (підрозділ 2.4).

В третьому розділі дисертації автор досліджує сучасний стан функціонування механізму адміністративно-правового забезпечення фінансового контролю в Україні. В цьому розділі розглянуто поняття механізму адміністративно-правового забезпечення фінансового контролю в Україні (підрозділ 3.1); проаналізовано нормативно-правові засади здійснення фінансового контролю в Україні (підрозділ 3.2); інституційні засади реалізації фінансового контролю в Україні (підрозділ 3.3); форми і методи здійснення фінансового контролю в Україні (підрозділ 3.4).

Четвертий розділ дисертації присвячений розгляду питань, що стосуються особливостей реалізації фінансового контролю в Україні державними органами та органами місцевого самоврядування. В цьому розділі досліджено адміністративно-правові відносини у сфері здійснення фінансового контролю (підрозділ 4.1); особливості здійснення фінансового контролю державними органами (підрозділ 4.2); визначено роль органів місцевого самоврядування в сфері фінансового контролю в Україні (підрозділ 4.3); участь спеціалізованих органів фінансового контролю в його реалізації в Україні: міжнародно-організаційний аспект (підрозділ 4.4).

В п'ятому розділі дисертації автор досліджує питання напрямів вдосконалення фінансового контролю в Україні. В цьому розділі проаналізовано та вивчено міжнародний досвід забезпечення ефективності фінансового контролю (підрозділ 5.1); імплементація адміністративно-правових механізмів здійснення фінансового контролю в контексті інтеграції України в ЄС (підрозділ 5.2); узагальнено напрями вдосконалення адміністративно-правового

забезпечення реалізації фінансового контролю в Україні (підрозділ 5.3); уніфікація правил фінансового контролю в Україні із міжнародними стандартами у сфері протидії фінансування тероризму (підрозділ 5.4).

Робота завершується висновками, сформульованими за результатами дослідження.

4. Значущість дослідження для науки і практики і шляхи його використання.

Теоретичні результати дослідження можуть бути використані під час розроблення правових проблем розвитку в Україні законодавства з питань фінансового контролю. Висновки, запропоновані у дисертаційному дослідженні, можуть стати підґрунтям для подальших наукових досліджень у сфері адміністративно-правового регулювання фінансового контролю в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в роботі теоретичні положення, висновки та рекомендації можуть бути використані у правозастосуванні для підвищення ефективності розгляду в адміністративних судах спорів, пов'язаних із здійсненням фінансового контролю, а також у навчальному процесі для розроблення навчальних курсів, методичних матеріалів, під час викладання та вивчення навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Фінансове право».

В цілому представлене дисертаційне дослідження є вагомим теоретичним і практичним доробком у науковому дослідженні проблем правового регулювання фінансового контролю.

5. Дискусійні положення дисертаційного дослідження, зауваження та пропозиції.

Схвалюючи в цілому дисертаційну роботу Бортняка Валерія Анатолійовича за темою «Адміністративно-правові засади фінансового контролю в Україні: теорія та практика» слід відмітити окремі недоліки, а також дискусійні питання, які потребують додаткової аргументації і доведення.

Зокрема:

1. У підрозділі 1.3 «Гене́за досліджень фінансового контролю в адміністративно-правовій традиції України», враховуючи особливості розвитку ринкових умов господарювання в Україні, реформування складових фінансової системи країни, а також намагання дотримуватися європейських стандартів у фінансовій діяльності, автором запропоновано розширити коло об'єктів правового регулювання державного та муніципального фінансового контролю у правовідносинах щодо публічної фінансової діяльності. Проте, ми вважаємо, що у даному розділі треба було б уточнити, яке саме коло об'єктів потребує розширення у даній сфері. Також, вважаємо за доцільне виокремити або згрупувати основні наукові дослідження саме фінансового контролю в адміністративно-правовій традиції України з визначенням їх сутнісних особливостей.

2. У підрозділі 2.4. «Формування концепції системи фінансового контролю в Україні» автором зазначено, що система фінансового контролю являє собою систему ефективно взаємопов'язаних елементів (нормативна складова, суб'єктна складова, функціональна та контрольна складові), що об'єднані спільністю принципів державно-правового регулювання та організаційно-правових принципів побудови та контролю суспільства, серед яких центральне місце займає принцип «ризикового підходу». Однак у даному підрозділі, не розкрито змісту поняття принципу «ризикового підходу», в чому полягає його зміст та яку відіграє роль у сфері фінансового контролю.

3. У підрозділі 3.2. «Нормативно-правові засади здійснення фінансового контролю в Україні» аналізуються норми чинного законодавства в сфері фінансового контролю. Автором наголошено, що сучасний стан нормативно-правового забезпечення фінансового контролю в Україні не в повній мірі відповідає тим завданням та вимогам, які висуває держава та тим очікуванням які панують в соціумі формуючи відповідні суспільні запити. Вважаємо за доцільне виокремити основні недоліки аналізованого нормативного забезпечення сфери фінансового контролю.

4. Визначаючи особливості здійснення фінансового контролю державними органами у підрозділі 4.2. «Особливості здійснення фінансового контролю державними органами», основна увага зосереджена на висвітленню повноважень даними органами у сфері здійснення фінансового контролю. Бажано було б систематизувати основні повноваження державних органів, а саме Рахункової палати та Держаудитслужби щодо здійснення фінансового контролю в такий спосіб, щоб мінімізувати дублювання контрольних повноважень, визначити їх взаємозв'язок між собою та органами місцевого самоврядування у даній сфері.

5. Потребує уточнення у підрозділі 5.4. «Уніфікація правил фінансового контролю в Україні із міжнародними стандартами у сфері протидії фінансування тероризму» значення запровадження системи оцінки потреби, доцільності та необхідності уніфікації вітчизняної системи адміністративно-правового забезпечення державного фінансового контролю до вимог міжнародних стандартів в цій сфері. Також пропонується така система оцінки, за якої активну участь приймають як вітчизняні, так і зарубіжні експерти. Тут бажано було б детальніше розкрити зміст такої участі, навести конкретні приклади практичного застосування такої участі, виокремити кращі міжнародні практики застосування основних адміністративно-правових заходів покращення ефективності здійснення фінансового контролю з метою їх подальшої імплементації у національне законодавство.

Наведені зауваження не зменшують наукової та практичної значимості роботи і не знижують загальний високий рівень виконаного Бортняком В.А. дисертаційного дослідження.

6. Загальний висновок.

Загалом, як свідчить зміст дисертації, автор добре обізнаний з темою дослідження, проаналізував основні наукові погляди та концепції, висловлює власну думку, висуває та обґрунтовує пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в сфері адміністративно-правового регулювання фінансового контролю в Україні.

Основні положення дисертації досить повно викладені в опублікованих дисертантом наукових працях. Результати дисертації апробовані на науково-практичних конференціях, в яких брав участь дисертант.

Вищезазначене дозволяє зробити висновок, що за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою і практичною цінністю отриманих результатів дисертаційне дослідження **Бортняка Валерія Анатолійовича** за темою **«Адміністративно-правові основи фінансового контролю в Україні: теорія та практика»** виконана відповідно до встановлених вимог та заслуговує на присвоєння наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент
доктор юридичних наук, професор,
голова ГО «Академія
Адміністративно-правових наук»



Валентин ГАЛУНЬКО