

ВІДГУК
офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Чубенка Антона Григоровича
на дисертацію Зіневича Олександра Леонідовича на тему
«Адміністративно-правовий статус Державної казначейської служби
України» поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних
наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації. Ще з давніх-давен людство почало замислюватися над контролем над збереженням та витрачанням коштів. Утворення та розвиток казначейств мають низку об'єктивних передумов. Створення державного казначейства в нашій державі ознаменувало новий етап розвитку фінансової системи, ефективніший контроль за використанням бюджетних коштів тощо.

Як влучно зазначає Зіневич О.Л. в авторефераті та дисертації, що правовий статус Державної казначейської служби України визначається нормами багатьох галузей права, але провідне місце в цій системі належить все ж таки нормам адміністративного права, на основі яких визначаються обов'язки і права посадових осіб й органів цієї служби, їх взаємодія з різноманітними публічними та приватними суб'єктами адміністративного права, підстави та провадження адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства, організаційно-правові чинники та адміністративні процедури адміністративної діяльності Державної казначейської служби України та багато інших аспектів. Ці тези, на наш погляд, є дуже вдалимими, вони ще раз актуалізують тематику дисертаційного дослідження.

На шляху до задекларованої європейської інтеграції Україна має досягти у цій сфері позитивних результатів, різко знизити рівень корупції, тим самим забезпечити нормальні умови життєдіяльності громадян, функціонування бізнес-середовища, і ефективне використання державних коштів, чого не можливо досягнути без якісного функціонування Державної

казначейської служби України.

Хотілося б підкреслити, що до появи Державної казначейської служби України державні фінансові ресурси були розташовані на великій кількості рахунків різноманітних міністерств і відомств, їхніх підрозділів та установ. А коли з'явилася нова фінансова структура, тобто Державна казначейська служба України, то система контролю над використанням бюджетних коштів покращилася.

В дисертаційному дослідженні здобувач досить влучно зазначає, що в умовах інтеграції України до європейських структур виникає потреба по-новому проаналізувати більшість державних інституцій, які забезпечують права і законні інтереси громадян та публічний інтерес суспільства. І звичайно, не оминає цей процес і Державна казначейська служба України. Нові проблеми вимагають появи нових наукових положень, які стосуються адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України.

Отже, інтеграція України у світове співтовариство в контексті реального забезпечення прав та свобод людини і громадянина вимагає подальшого розвитку сучасних наукових положень щодо адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень висновків та рекомендацій зумовлюється: результативним використанням низки загальних і спеціальних методів пізнання; високим рівнем узагальнення теоретичних висновків і поглядів, викладених у вітчизняній та зарубіжній літературі, правових концепціях, а також відповідних державних програмах; значним обсягом даних з практичної діяльності, належною апробацією результатів дослідження і їх оприлюдненням, відповідно до встановлених вимог; успішним впровадженням результатів дисертаційного дослідження.

При підготовці дисертації автором було використано результати науково-дослідних розробок і публікацій. Емпіричну базу дослідження

становить узагальнена практика управлінської діяльності органів державної влади – Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України, ДКС та ін. Також в дисертації використовували результати власного соціологічного опитування громадян та посадових осіб ДКС, всього 1143 особи.

Обсяг вивченого та узагальненого дисертантом емпіричного матеріалу вказує на достатній рівень вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження.

Вдало сформована мета і завдання дослідження дозволили дисертанту у логічній послідовності розкрити зміст роботи. Сформульовані у дисертації положення, узагальнення, оцінки та висновки, рекомендації й пропозиції обґрунтовані дисертантом на підставі особистих досліджень у результаті опрацювання відповідних наукових та нормативно-правових джерел.

Аналіз змісту роботи свідчить про те, що дисертація являє собою самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу, має необхідний науково-теоретичний та прикладний рівень. Вдала структурна побудова дисертації свідчить про науково вивірений підхід до вирішення поставлених завдань і досягнення мети дослідження.

Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження додатково забезпечується використанням широкого обсягу літературних джерел, нормативних актів (як таких, що діяли раніше, чинних сьогодні, так і перспективних). Це дозволило дисертантові сформулювати низку важливих наукових положень, висновків та рекомендацій щодо вдосконалення законодавства та сучасної діяльності Державної казначейської служби України.

Вагомою є наукова новизна дослідження, яка полягає в тому, що у дисертації, з урахуванням сучасних тенденції в Україні, запропоновано новий погляд на наукові положення, які стосуються адміністративно-

правового статусу Державної казначейської служби України.

На основі проведеного дослідження дисертантом сформовано та обґрунтовано низку концептуальних положень, висновків, пропозицій, які спрямовані на удосконалення правового регулювання в окресленій дисертантом сфері. Під час дослідження отримано результати, які характеризуються науковою новизною. Основні з них такі:

уперше:

- з погляду природно-правової концепції права та позитивізму в праві здійснена комплексна характеристика адміністративних обов'язків ДКС, згідно з якими вона має суворо дотримуватися принципу законності при здійсненні внутрішньо-організаційної і зовнішньо-організаційної адміністративної діяльності (бути ідеальною, з погляду позитивізму), та використовуючи принцип верховенства права (бути досконалою, згідно із природно-правовою концепцією права) при забезпеченні прав і законних інтересів соціально незахищених користувачів бюджетних коштів;

- здійснено комплексну класифікацію адміністративної відповідальності у сфері діяльності ДКС за критерієм суб'єкту адміністративного правопорушення на: 1) адміністративну відповідальність розпорядників та користувачів бюджетних коштів; 2) адміністративну відповідальність юридичних осіб, через заходи адміністративного впливу за порушення бюджетного законодавства; 3) адміністративну відповідальність ДКС: а) органів ДКС; б) спеціальну дисциплінарну відповідальність посадових осіб ДКС; в) адміністративно-процесуальну відповідальність ДКС через систему адміністративного судочинства;

удосконалено:

- поняття адміністративно-правового статусу ДКС, як системи адміністративно-правових засобів, які забезпечують ефективне функціонування фінансової системи України щодо належного забезпечення бюджетних організацій бюджетними коштами при виключенні можливості їх крадіжки чи використання не за призначенням;

- науково розуміння ДКС, як об'єкту адміністративно-правового регулювання, як центрального офісу, територіальних органів і посадових осіб цієї служби, які надають специфічні адміністративні послуги користувачам і розпорядникам бюджетних коштів шляхом казначейського обслуговування бюджетних коштів, здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність (контроль, аналіз, облік) у цій сфері з метою ефективного і законного виконання законів України про державний бюджет, забезпечення фінансових прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб коли це здійснити за рахунок приватної ініціативи неможливо;

- законодавство у сфері адміністративно-правового статусу ДКС щодо казначейського обслуговування бюджетних коштів шляхом втілення у практику правотворчості програмно-цільового методу виконання бюджетів, підвищення ефективності обслуговування місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад, запровадження дистанційного обслуговування користувачів бюджетних коштів, а коли це неможливо, переведення надання очних адміністративних послуг в систему єдиного вікна, створення кол-центру (call-center) надання інформаційних послуг розпорядникам та користувачам бюджетних коштів;

отримали подальшого розвитку:

- наукове розуміння завдань ДКС, що полягають у розкритті концептуального замислу її існування, як публічної місії вчасно, і в повному обсязі, а також без втрат донести до користувачів бюджетні кошти, при не допущенні використання їх не за призначенням;

- наукові положення адміністративної відповідальності у сфері діяльності ДКС, як різновиду юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, що є сукупністю адміністративних (адміністративно-процесуальних та адміністративно-деліктних) правовідносин, як специфічного реагування держави на адміністративні бюджетні правопорушення, з метою відновлення порушених прав розпорядників та користувачів бюджетних коштів, відновлення публічного інтересу держави і

суспільства в цілому;

- наукове розуміння позитивного досвіду органів, які здійснюють розподіл державних фінансів в країнах-учасниках ЄС, в результаті чого виявлено, що вони можуть мати самостійний адміністративно-правовий статус (Великобританія), бути підрозділами центрального банку (Італія), або підрозділом міністерства фінансів (Бельгія, Франція, ФРН), до адміністративно-правових елементів такого статусу, як правило відноситься, місія, завдання, обов'язки й адміністративні права, з погляду завдань вони здійснюють акумулювання, облік і розподіл бюджетних коштів, контроль за їх використанням та накладають адміністративні санкції за порушення бюджетного законодавства.

Практичне значення одержаних результатів. Визначення адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України та пошук шляхів його вдосконалення має важливе теоретичне та практичне значення. Окремі положення роботи можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розроблення і вирішення проблем реформування системи державного управління у сфері сучасного казначейського обслуговування (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правотворчості* – для вдосконалення чинного законодавства щодо проблематики адміністративно-правового статусу ДКС (Додаток Б);

- *правозастосовчій діяльності* – під час використання конкретних рекомендацій і пропозицій щодо механізму реалізації адміністративно-правового статусу працівника ДКС (акт упровадження Державної казначейської служби України);

- *навчальному процесі* – матеріали роботи використано під час підготовки курсу лекцій з таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративно-правове регулювання», «Проблеми адміністративної відповідальності» та інші.

Положення дисертації використовуються при проведенні практичних занять у Міжнародному університеті бізнесу і права та Херсонському державному університеті, їх ураховано в навчально-методичних розробках, підготовлених за участю дисертанта (акти упровадження Міжнародного університету бізнесу і права та Херсонського державного університету).

Зміст дисертації. Дисертація, є завершеною працею, в якій у логічній послідовності розкрита мета і завдання дослідження. Вона складається зі вступу, трьох розділів, поділених на підрозділи, висновків, додатків та списку використаних джерел.

Результати дослідження обговорено на двох міжнародних науково-практичних конференціях та одному круглому столі: «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (м. Київ, 14 травня 2015 р.), «Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (м. Київ, 18-19 липня 2015 р.), «Пріоритетні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Київ, 23-24 липня 2015 р.).

Хотілося б акцентувати, що в дисертації досить вдало використані методи наукового пізнання. У вирішенні зазначених задач використовувалися загальнофілософські, загальнонаукові, загальнологічні та спеціальні наукові методи пізнання. Серед загальнофілософських методів основним був діалектичний, який дозволив здійснити дослідження державно-правових явищ у сфері адміністративно-правового регулювання ДКС в їх розвитку, багатоманітності та зв'язку. Застосувалися також логічний метод, метод індукції, порівняльно-правовий, описово-аналітичний та інші методи

Висновки дисертації відображають якісні і кількісні характеристики дослідження. У них здобувачем наведено теоретичне уявлення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у розробці проблем, які проявляються у правовому аналізі викликів у сфері діяльності Державної казначейської служби України.

Найбільш вагомими із них є наступні положення:

1. Визначено, що адміністративно-правове регулювання у сфері діяльності ДКС – це здійснюване спеціальними суб'єктами публічної адміністрації на основі норм адміністративного права і сукупності специфічних правових засобів (обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, загальнообов'язкових державних фондів, розподілу бюджетних коштів; відшкодування ПДВ; погашення та обслуговування державного боргу) система адміністративних дій з метою забезпечення діяльності бюджетних установ, загальнообов'язкових державних фондів, прав та законних інтересів громадян, які отримують зарплату із бюджету та загального публічного інтересу держави.

2. Доведено, що до юридичних елементів адміністративно-правового статусу ДКС відносяться завдання, адміністративні обов'язки та публічні права цієї служби, а також система адміністративної відповідальності у цій сфері, яка стосується як розпорядників та користувачів, які порушили бюджетне законодавство, так і органів і посадових осіб ДКС.

3. Зроблено висновок, що адміністративні завдання – це наперед визначений, запланований обсяг адміністративної діяльності ДКС, що розкриває концептуальний замисел її існування, як системи публічних установ щодо соціального захисту соціально незахищених громадян, фінансового забезпечення діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та бюджетних установ, при не допущенні використання їх не за призначенням. Доведено, що адміністративні завдання ДКС поділяються на основні (сприяння збереження територіальної цілісності і незалежності України, підтримка внутрішнього правопорядку), функціональні (фінансування освіти і науки, охорони здоров'я та ін.), внутрішньо-організаційні (щодо забезпечення внутрішньої адміністративної діяльності ДКС) та фінансово-економічні щодо сприяння економічному розвитку економіки і підприємництва.

4. Адміністративними обов'язками ДКС є неухильне дотримання підрозділами, посадовими особами та в цілому всієї служби нормативних

документів щодо ефективного забезпечення бюджетних установ та організацій бюджетним фінансуванням, складання відповідної звітності, контролю за фінансовою діяльністю розпорядників бюджетних коштів, забезпечувати функціонування інформаційно-обчислювальної системи, внутрішньої платіжної системи, вживання заходів до захисту інформації.

5. Більшість прав ДКС є імперативними, вона має правоможності давати розпорядникам і користувачам бюджетним коштів обов'язкові до виконання вказівки, а вони зобов'язані виконати їх законні вимоги. При загальній єдності прав ДКС за ієрархічною підпорядкованістю та суб'єктивним складом можна стверджувати, що існують права центрального апарату, територіальних органів обласного і районного рівнів та права посадових осіб цієї служби.

6. Адміністративна відповідальність фізичних осіб (посадових осіб), яка накладається на користувачів і розпорядників бюджетних коштів – це вид адміністративної відповідальності у сфері адміністративної діяльності ДКС, в умовах сьогодення формально визначена ст. 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства», яка полягає у складенні на посадових осіб органами ДКС та Рахункової палати протоколу про адміністративне правопорушення за порушення суспільних відносин у сфері виконання державного та місцевих бюджетів шляхом порушення бюджетного законодавства із накладенням санкції на винних осіб місцевим судом із можливістю подання на неї апеляційної і касаційної скарги.

7. Виявлено, що до особливостей країн учасниць ЄС щодо адміністративно-правового статусу казначейства відноситься те, що у Великій Британії казначейство здійснює найбільш широкі завдання, зокрема проводить загальний нагляд за податковою системою, розробку інфраструктурних проектів з метою забезпечувати стійке зростання економіки, в Італії державне казначейство контролює фінансові потоки митниці, а в Бельгії навіть здійснює випуск валюти й карбування монет.

8. Обґрунтовується необхідність створення системи подання

електронної звітності клієнтами ДКС, інтеграція системи електронного документообігу ДКС із системою електронної взаємодії органів виконавчої влади; підвищення відкритості та прозорості у діяльності ДКС шляхом оптимізації офіційного веб-порталу ДКС.

В цілому, аналіз дисертації Зіневича Олександра Леонідовича на тему «Адміністративно-правовий статус Державної казначейської служби України» свідчить про самостійний і творчий підхід автора до розгляду важливої проблеми теорії адміністративного права і практики адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Широту поглядів здобувача підтверджують його наукові праці з них п'ять наукових статей опубліковано у виданнях України, що визначені як фахові з юридичних наук, одна – в іноземному науковому виданні, а також три – тези доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях та круглому столі.

Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації.

Зауваження і дискусійні положення. Повністю усвідомлюючи достатній рівень виконання дисертаційного дослідження, повинні зазначити, що, не всі авторські тези, твердження і міркування сприймаються як логічний підсумок спостережень, що на достатньому рівні обґрунтовані з теоретичних позицій, здобутків юридичної практики і аналізу нормативного матеріалу. Деякі з них потребують додаткових роз'яснень і уточнень з огляду на сучасний стан та перспективи розвитку адміністративно-правової теорії і відповідної законодавчої бази. У зв'язку з цим, є необхідність зупинитися на певних недоліках і зауваженнях стосовно дослідження, а також виділити дискусійні його положення.

1. Неповним є 3 висновок до розділу 1, так як дисертант стверджує, що у літературі з юриспруденції проблемі визначення адміністративно-правових відносин приділяли свою увагу досить багато вчених, кожний з них має свої власні міркування на цей юридичний феномен, виділяє певні

особливості, які вважає вагомими. Це й так загальновідомо, на наш погляд, не слід було б акцентувати увагу на цьому і тим більше виносити його в висновки.

2. У підрозділі 2.2 досить великий обсяг матеріалу присвячений саме «правовому статусу», на наш погляд можна було б акцентувати на цьому менше уваги, адже дисертаційне дослідження виконане не по теорії права, а по адміністративному праву. Від цього б дисертація тільки покращилася.

3. Майже у кожному підрозділі Зіневич О.Л. зазначає науковців, (за виключенням розділу другого), які окреслювали проблематику, що розглядається в підрозділі. Це питання, звичайно, варте уваги, але не слід акцентувати увагу на цьому в кожному з підрозділів.

4. У підрозділах 1.1 здобувачем наводиться значний обсяг історичного матеріалу. Слід було б його якісніше систематизувати та окреслити в авторефераті, які саме періоди здобувач досліджував.

5. Спірним і в певній мірі невдало розкритим є висновок 13 до першого розділу, що адміністративно-правові аспекти завдань Державної казначейської служби України полягають в меті та концептуальному замислі її існування та здійснення публічною адміністрацією обсягу адміністративної діяльності визначеної законодавством України, в цілому щодо забезпечення публічного управління державним і місцевими бюджетами та контролю за їх використанням. В цьому визначенні мені не подобається, що завдання полягають в меті та концептуальному замислі її існування, формулювання, на наш погляд не є зовсім вдалим, можна було б краще виписати його, більш удосконалити.

Разом з тим, перелічені спірні положення і недоліки не можуть виключити позитивну оцінку роботи в цілому, оскільки свідчать про особисту позицію автора та складність проблеми, яку він успішно вирішив у своїй роботі.

Отже, дисертація Зіневича Олександра Леонідовича на тему

«Адміністративно-правовий статус Державної казначейської служби України» відповідає науковій спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. В ній наведено теоретичне уявлення та нове вирішення наукового завдання, що полягає у розробці проблем, які проявляються у правовому аналізі викликів у сфері адміністративно-правового статусу Державної казначейської служби України.

ВИСНОВОК

Дисертація на тему «Адміністративно-правовий статус Державної казначейської служби України», є завершеною науковою працею, яка за важливістю та обсягом змісту дослідження має вагомим значення для розвитку теорії та практики адміністративного права. Дисертація виконана на належному науковому та методичному рівнях, вона повністю відповідає науковій спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, а її автор – Зіневич Олександр Леонідович, заслуговує на присвоєння наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор
директор Навчально-методичного центру
перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів
з питань фінансового моніторингу
в сфері боротьби з легалізацією
(відмиванням) доходів,
одержаних злочинним шляхом
і фінансування тероризму.

А. Г. Чубенко