До спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02
Університету державної
фіскальної служби України

Відгук

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Лукашева Олександра Анатолійовича на дисертацію Фоменко Юлії Олександрівни на тему «Правове регулювання бюджетного процесу в Україні», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність та доцільність проведеного дослідження. В умовах сьогодення, ураховуючи зміни до нормативно-правових актів, законодавча регламентація бюджетного процесу недостатня та недосконала.

Закріплені зміни та доповнення Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 22.11.2018 № 2621-VIII, зокрема «Всеукраїнський громадський бюджет», Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового планування» від 06.12.2018 № 2646-VIII, а саме «огляд витрат державного бюджету», а також норми Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» у частині «Всеукраїнський громадський бюджет» мають ряд суперечностей та неточностей, потребуючи чіткого і продуманого порядку у процесі впровадження.

Варто зазначити, що децентралізація, яка продовжується теж потребує змін до бюджетного законодавства з метою забезпечити громади фінансовими ресурсами для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Крім того, нагальними для вирішення є питання підвищення рівня бюджетної грамотності та обізнаності населення, посилення контролю громадськості, ефективності використання коштів Державного бюджету України, рейтингу України за Індексом відкритості бюджету, довіри до влади, а також інвестиційної привабливості нашої держави.

Враховуючи вищенаведене, очевидно, що обрана дисертантом тема дослідження «Правове регулювання бюджетного процесу в Україні» містить усі необхідні ознаки актуальності та є своєчасним і важливим.

Практичне значення одержаних результатів дослідження обумовлене, що окремі положення можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – для подальших досліджень правового регулювання бюджетного процесу; правотворчості – унаслідок дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства; правозастосовній діяльності – у практичній діяльності учасників бюджетного процесу; освітньому процесі – при розробленні та викладанні навчальних дисциплін «Фінансове право», «Актуальні питання фінансового права».

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана на кафедрі фінансового права Університету державної фіскальної служби України і є складовою науково-дослідної теми кафедри «Правове забезпечення фінансової безпеки України». Дослідження відповідає Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України у 2015 році; Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затвердженої Указом Президента України у 2016 році.

Тема дисертації затверджена вченою радою Національного університету державної податкової служби України (протокол № 6 від 25 лютого 2008 р.) та схвалена координаційним бюро відповідного відділення Національної академії правових наук України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Структура рукопису, запропонована здобувачем, є цілком обґрунтованою і відповідає класичному науковому підходу. Вдало сформульовано мету і завдання дослідження, сформовані об'єкт та предмет відповідають темі дисертаційної роботи. Обраний спосіб структуризації дисертаційної роботи дозволяє змістовно й

послідовно розглянути проблемні та дискусійні питання та завдання, визначені автором.

Робота Фоменко Ю.О. відповідає вимогам, що ставляться до підготовки кандидатських дисертацій, складається з анотацій, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 237 сторінок, обсяг основного тексту – 195 сторінок. Список використаних джерел містить 185 найменувань.

Висновки, що містяться у роботі, є достатньо новими, не повторюють вже відомих наукових положень та належним чином обґрунтовані та достовірні, що обумовлено як вдало обраною методологією дослідження, так і повним, всебічним використанням емпіричного матеріалу.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів.

Підтримуємо підхід Фоменко Ю.О., що зміни та доповнення до бюджетного законодавства повинні забезпечувати ефективність та прозорість використання публічних коштів, інвестиційну привабливість України, а також підвищувати рейтинг держави за Індексом відкритості бюджету, що сприятиме зміцненню фінансової безпеки держави. Також заслуговує на увагу позиція дисертанта, що функціями бюджетного процесу є фінансова, розподільна, контрольна, політична, планово-аналітична, комунікаційна (с. 60), а стадія бюджетного процесу – це сукупність визначених, законодавчо обґрунтованих дій учасників бюджетного процесу під час яких бюджет переходить з одного якісного стану в інший (с. 25) .

Позитивно зазначимо аргументацію автора щодо визначення доцільності перспективного довгострокового бюджетного планування, що стане результатом ефективного використання публічних фінансів, виконання завдань і функцій держави на перспективу (с. 67).

Також конструктивним вважаємо проведений аналіз досвіду зарубіжних країн, зокрема: Великобританії, Німеччини, Польщі, Франції, Китаю, скандинавських країн: Швеції, Норвегії, Данії, Фінляндії, Ісландії, що

дав можливість запропонувати в Україні використати здобутки Фінляндії, зокрема щодо встановлення періоду середньострокового планування–каденції уряду. Водночас, результативним може бути застосування досвіду Нідерландів та Австрії, де бюджетні цілі закріплюються в коаліційній угоді партій урядової коаліції, що є цікавим для використання в Україні (с. 157-160, 164).

Необхідно відмітити доцільність пропозиції внесення змін, які доповнять, деталізують та усунуть колізії, зокрема у:

– Бюджетному кодексі України, статті 5 «Структура бюджетної системи України», а саме у частині 1: «Бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів», статті 24-1 «Державний фонд регіонального розвитку», зокрема у частині 2: «Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, спортивної інфраструктури і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів, а також на реалізацію проектів - переможців "Всеукраїнського громадського бюджету»;

– Законі України «Про Державний бюджет України на 2019 рік», статті 27 «Установити, що кошти державного фонду регіонального розвитку (код 2761070) у сумі 500.000 тис. гривень спрямовуються на фінансове забезпечення реалізації проектів-переможців «Всеукраїнського громадського бюджету» (с. 184-185).

Запропоновано доповнити Бюджетний кодекс України, зокрема:

– пункти статті 2 та викласти їх у такій редакції: «27) Комісія з питань партиципаторного бюджетування – робочий орган громадської ради при Міністерстві фінансів України»; «40) партиципаторне бюджетування – це процес, який забезпечує утворення, розподіл, використання та управління

коштів із державного або місцевого бюджету для фінансування та реалізації проєктів, ініціаторами яких є жителі відповідної територіальної громади»; «41) партиципаторний фонд Державного бюджету України – це публічний, централізований, цільовий фонд грошових коштів, що створюється з метою залучення у бюджетний процес громадян для реалізації своїх ідей у вигляді проєктів-переможців голосування».

– редакцію статті 24, а саме статті 24^5: «Партиципаторний фонд Державного бюджету України», у якій пропонується закріпити основи реалізації партиципаторного бюджетування (с. 179-181).

Заслуговує на увагу опрацьована автором концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, виокремлено її переваги та недоліки. Зазначено, що середньострокове бюджетне планування ґрунтується на формулюванні фінансової та економічної стратегії розвитку держави, а також узгодженні річного бюджету з перспективними фінансовими планами та прогнозами. Важливим є факт, що автор звернула увагу на проблему тривалості і в роботі довела потребу у застосуванні як середньострокового, так і довгострокового бюджетного планування з метою ефективного виконання завдань і функцій держави (с. 66-68).

Не менш важливим положенням у дисертаційній роботі є думка автора, щодо створення системи виконання державного бюджету, яка надавала б змогу забезпечувати контроль за відповідністю державних доходів прийнятому закону про бюджет на поточний бюджетний рік, а також рівномірний розподіл надходжень і витрат у часі, підтримання їх пропорційності упродовж бюджетного року(с.104-105).

Цілком слушним видається акцент, зроблений дисертанткою на принцип щорічності, який є достатньо суперечливим твердженням, оскільки, щорічною за законодавство України, може бути, як приклад, відпустка, яка починається і закінчується в одному календарному році, поряд з цим, бюджетний процес займає значно більший відрізок часу, ніж рік, але, це процес, який щороку повторюється, а тому, вважаємо, що бюджетному

процесу властивий принцип циклічності (с. 31-32).

Також, важливо відзначити, що перш ніж удосконалювати певний процес необхідно виокремити проблематику, яка потребує доопрацювання та зміни. Тому актуальним є виокремлена автором проблематика до кожної зі стадій бюджетного процесу, а саме: відсутність чіткої правової регламентації, зумовленої суперечливими змінами та доповненнями до Бюджетного кодексу України; забезпечення прозорості та об'єктивності; порушення бюджетної дисципліни; фрагментарний характер відповідальності учасників бюджетного процесу.

Окремо хочу звернути увагу на доцільності висновку автора, щодо законодавчого закріплення принципів бюджетного процесу, адже саме вони і є основоположними засадами, на яких і повинен він ґрунтуватися і базуватися. Тому, цілком обґрунтованою є пропозиція про доповнення статті 19 пунктом 4 та викладення його у наступній редакції: «Бюджетний процес ґрунтується на таких принципах: прозорості, науковості, циклічності, законності, розмежування компетенції представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час застосування балансового методу, достовірності фінансових показників, порівнянності, бюджетного регулювання, аналітичної діяльності, організації фінансового контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та дотримання бюджетної дисципліни усіма учасниками бюджетної діяльності» (с. 45).

Важливо, що Фоменко Ю.О. багато уваги приділила у роботі і ролі громадянського суспільства у бюджетному процесі, зокрема нею наголошено, що активній ролі на стадії складання проєктів бюджетів повинне відігравати суспільство, обговорюючи його, висловлюючи свою думку, що сприятиме збільшенню довіри до влади. Зроблено акцент на необхідності у нормативно-правовому закріпленні участі Президента України на цій стадії та посиленні відповідальності учасників бюджетного процесу, зокрема, міністра фінансів України щодо недопущення порушення термінів підготовки Бюджетної декларації (с. 74-75).

Підтримуємо думку здобувача, що основою такого механізму повинно стати підвищення інформаційно-аналітичної діяльності Міністерства фінансів України, адже, саме така діяльність визначає рівень правової культури державного апарату та демократизації суспільних відносин в країні в цілому. Виключно підвищення інформаційно-аналітичної діяльності є тим наріжним каменем, який забезпечить злагоджене функціонування відносин між владою, бізнесом та громадянським суспільством.

Актуальною є пропозиція Фоменко Ю.О., щодо посилення відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Зокрема, наукову цінність мають також положення дисертації, зокрема, теоретичне обґрунтування того, що для уникнення негативних наслідків порушення термінів під час бюджетного процесу, необхідно посилити відповідальність учасників бюджетного процесу, яка, має лише декларативний характер, зокрема, недопущення порушення термінів підготовки Бюджетної декларації, а саме, їх перенесення, що суперечить нормам Бюджетного Кодексу України та Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», а також є умовою для порушення термінів кожної стадії бюджетного процесу (с. 86, 89).

Заслуговує на увагу і підтримку аргументація того, що формування бюджету є фактично відірваним від широкої суспільної громадськості, хоча реально він повинен бути відкритим, крім випадків визначених законодавством, оскільки, його основна мета полягає в першу чергу у виконанні завдань та функцій держави та задоволенні потреб громадян держави. Тому, Фоменко Ю.О. пропонує запровадити та провести публічні громадські обговорення, круглі столи з необхідним та правильним висвітленням діяльності по формуванні бюджету в засобах масової інформації (с. 35).

Також, слушною є думка автора, що для успішного виконання затвердженого бюджету важливе значення має моніторинг використання централізованих фінансових ресурсів.

Наголошено, що децентралізація, яка впроваджується, супроводжується певними труднощами, пов'язаними зі слабкою фіскальною достатністю місцевих бюджетів, що наповнюють державний бюджет. Пропонується внесення змін до Бюджетного кодексу України, унаслідок яких місцеві бюджети отримають джерела для фінансування видатків на своїй території та стануть фіскально спроможними виконати заплановані видатки (с. 112-113).

Підтримуємо пропозицію здобувача щодо того, що стадії розгляду державного бюджету та його затвердженні, необхідно, детально опрацювати кожну статтю проекту Закону, щоб досягти позитивних результатів при виконанні бюджету та забезпечити надходження реальних доходів і, як результат поліпшення добробуту українських громадян. Загалом, процес переходу від пізнання явищ бюджетної дійсності до розробки Закону про державний бюджет є складним, багатоступеневим і досить об'ємним правотворчим процесом (с. 90-91).

Значення дисертації для науки та практики, можливі шляхи використання результатів дослідження обумовлене положеннями наукової новизни та можливістю використання висновків у правотворчій та правозастосовній діяльності для подальшого розвитку теорії бюджетного процесу в науці фінансового права. Окремі положення можуть бути використані у науково-дослідній сфері, правотворчості, правозастосовній діяльності та освітньому процесі при розробленні та викладанні навчальних дисциплін «Фінансове право», «Актуальні питання фінансового права».

Повнота викладених наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Достовірність висновків дисертації Фоменко Юлії Олександрівни «Правове регулювання бюджетного процесу в Україні» обумовлюється вірно обраною методологією, ретельним аналізом наукової літератури, законодавства України та практики його застосування. Загалом дисертаційна робота є кваліфікованою працею монографічного характеру, яка містить результати проведених дисертантом досліджень та відображає

науково-обґрунтовані розробки, які в сукупності мають важливе значення для розвитку правової науки та практичної діяльності відповідних суб'єктів.

Дискусійні положення та зауваження до дослідження. Позитивно оцінюючи зміст дисертаційної роботи у цілому, вважаємо за необхідне виділити декілька спірних моментів, врахування яких може допомогти здобувачу у подальшій науковій роботі за обраною тематикою.

1. На сторінці 76 дисертаційної роботи, Фоменко Ю.О. зазначає про необхідність спрощення універсальної системи бюджетного планування. Саме неоднозначне тлумачення вихідних даних та формул розрахунків є причиною для протистояння між урядом і парламентом під час бюджетних читань і внесення поправок. Вважаємо, що доцільно було б у дисертаційній роботі (у додатках) розробити вказані пропозиції для законодавчої ініціативи щодо порядку розрахунків бюджетних показників, оскільки, автор лише декларує положення, але практично не наводить їх застосування.

2. У підрозділі 1.2 (стор. 188) виокремлено функції бюджетного процесу, серед них: фінансова, розподільна, контрольна, політична, планово-аналітична та комунікаційна. Суперечливим та потребує уточнення на наш погляд твердження щодо політичної функції.

3. У підрозділі 2.2 (стор. 94) дисертантка пропонує закріпити обов'язок наповнення інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» за Міністерством фінансів України. На нашу думку, можливо доцільніше це було б закріпити у повноваженнях Державної казначейської служби України?

4. У підрозділі 2.4 (стор. 138) автор досліджує правове регулювання огляду витрат державного бюджету, пропонує закріпити у Бюджетному кодексі України його визначення та підставу для проведення, 38) «Огляд витрат державного бюджету - це метод фінансового контролю, який проводиться за рішенням Кабінету Міністрів України з метою перевірки ефективності, результативності та економії використання коштів

державного бюджету». Хотілося б дізнатись думку автора чи є доцільним такий метод контролю в системі контролюючих органів?

5. У підрозділі 3.2 (стор. 185) зазначено, що партиципаторне бюджетування стосується виключно активних громад, які готові працювати, зокрема, спільно з представниками державних органів, спроможні аналізувати і визначати їх потреби у наступному бюджетному році. А чи не існує ризику стосовно недофінансування громад, які не проявлять до нього інтересу?

Висловлені зауваження суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку рецензованої дисертаційної роботи, а тільки спонукають до подальшої наукової дискусії за темою дослідження. Таким чином, дисертаційна робота Фоменко Юлії Олександрівни «Правове регулювання бюджетного процесу в Україні» є самостійним, комплексним та завершеним науковим дослідженням, відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 року № 567, а її автор заслуговує на присвоєння йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
народний депутат України,
перший заступник голови
Комітету Верховної Ради України
з питань освіти, науки та інновацій ***Олександр ЛУКАШЕВ***