

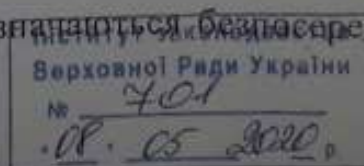
офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Музики-Стефанчук Оксани Анатоліївни
на дисертацію Коваленка Анатолія Анатолійовича
«Функції та завдання фінансового права: проблеми теорії і практики»,
поданої до захисту на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук
за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове
право; інформаційне право

Актуальність теми, обраної для дисертаційного дослідження

Численні реформи, що мають місце в нашій державі, є актуальними з огляду на необхідність подальшого регулювання різногалузевого законодавства. Це вимагає перегляду завдань і функцій сучасного фінансового права України. Проблемою також є формування системи фінансово-правового регулювання.

Очевидно, що для дослідження функцій і завдань права, зокрема фінансового права, важливе значення має функціональний аспект певної діяльності: державно-владних суб'єктів; підпорядкованих суб'єктів; осіб, які не є учасниками конкретних фінансових правовідносин, проте намагаються впорядкувати ці відносини, займаються тлумаченням положень законодавства і науки фінансового права. Всі завдання і функції права, зокрема фінансового права, відображають вплив юридичної практики, правової діяльності на об'єктивну реальність, правову систему, суспільні відносини тощо.

Не випадково науковці виокремлюють деякі моменти, в яких виявляється залежність функцій права від його завдань, а саме: завдання часто обумовлюють саме існування функцій; завдання визначають їх зміст. Специфічні для держави завдання визначаються безпосередньо наявними у



окремо взятого суспільства на певному етапі його розвитку, потребами в державно-організаційному впливі на різні сфери його життя. Отже, держава, з огляду на свою природу, незмінно вирішує такі основні (універсальні) завдання: забезпечує соціальну єдність консолідації суспільства; забезпечує стабільність; здійснює охорону та захист встановленого порядку в межах державних кордонів; запобігає і вирішує конфлікти; здійснює самовідтворення (відтворення політичної влади); легітимацію; оволодіває наявними інструментами та виробляє нові засоби здійснення влади; розширює сферу власного впливу.

В єдності – сила! Коли завдання корелюються із функціями, тоді й можна стверджувати про ефективність дій, діяльності, законів, регулювання тощо. Коли ж цього нема, тоді виникають, перш за все, практичні проблеми у процесі правозастосування. Подолання існуючих проблем особливо актуалізувалися з початком євроінтеграції. Так, нині євроінтеграційні процеси в Україні спрямовані на поліпшення життя та сприймаються суспільством як інструмент впровадження стратегічної мети соціально-економічного, громадянсько-політичного, інформаційного та культурного розвитку. І знову ж таки виникає питання співвідношення норм вітчизняного фінансового права та фінансового права (законодавства) ЄС. Це, справді, дуже складно, адже в європейських країнах дещо інший погляд на предмет фінансового права.

Все це у сукупності з іншими обставинами свідчить про актуальність та своєчасність дисертаційного дослідження Коваленка Анатолія Анатолійовича.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій,
сформульованих у дисертації

Виконане дослідження відзначається значною кількістю опрацьованої літератури та нормативної бази, що в свою чергу, свідчить про високий науковий ступінь обґрунтованості та достовірності його результатів.

Проблематика дослідження відповідає напрямкам удосконалення діяльності органів публічної влади у фінансовій сфері, визначеним Стратегією сталого

розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 21 січня 2015 р. № 5/2015, а також Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р.

Через недостатнє висвітлення обраної теми у вітчизняних фінансово-правових дослідженнях, основна увага у дисертаційній роботі А.А. Коваленка була сконцентрована на розкритті загальних положень вітчизняної та зарубіжної правової практики реалізації функцій права, визначення їх системи, критеріїв класифікації. Така сама ситуація із завданнями, що покладаються на ту чи іншу галузь права.

Емпіричну базу дисертації становлять матеріали вітчизняних і зарубіжних електронних ресурсів мережі Інтернет, довідникова, словникова та енциклопедична література. Примітний є той факт, що в роботі також використана вітчизняна судова практика. Тим самим, на перший догляд праця доктринального спрямування отримує яскраве практичне забарвлення.

При дослідженні обраної теми автором використовувалися відповідні наукові методи. Серед них можна виділити діалектичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, формально-юридичний й інші. При цьому важливо відмітити, що кожен із вказаних вище методів автор використовував не ізольовано, а системно у поєднанні з іншими методами. Це додатково підкреслює комплексний підхід автора до наукового дослідження.

Відмітимо, що дисертантом вдало визначено мету та завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає у тому, «щоб на основі аналізу наукових теорій, чинного законодавства визначити теоретичні та практичні проблеми функцій і завдань фінансового права, окреслити шляхи їх розв'язання та розробити концепцію функцій і завдань фінансового права у галузевому та підгалузевому аспектах». Справді, у роботі вперше у вітчизняній фінансово-правовій науці запропоновано науково-обґрунтовану концепцію функцій і завдань фінансового права.

Для досягнення поставленої мети вирішені такі завдання: розглянуто функції права, їх види, і на цій основі розроблено класифікацію функцій

фінансового права; окреслено співвідношення функцій права з функціями органів публічної влади – суб'єктів фінансових правовідносин; висвітлено доктринальні підходи щодо розуміння функцій та завдань фінансового права; визначено систему функцій фінансового права; розкрито сутність охоронної та захисної функцій фінансового права; виявлено правову природу регулятивної функції фінансового права та функцій фінансово-правової відповідальності; розкрито зміст контрольної, обмежувальної, інформаційної функцій фінансового права; з'ясовано завдання та функції бюджетного права; висвітлено завдання та функції податкового, митного права; охарактеризовано завдання, функції банківського, валютного, емісійного права; розроблено й обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення фінансового законодавства України.

Здобувач логічно викладає та аналізує теоретичний і законодавчий матеріал, формулює науково обґрунтовані висновки, застосовує різні методи наукового пізнання, веде змістовну наукову полеміку.

Дисертаційна робота справляє позитивне враження, оскільки автор, продемонструвавши такі якості справжнього вченого, як літературний хист, працездатність, наполегливість, запропонував цілісне й виважене уявлення про завдання та функції фінансового права.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів

Рецензована праця відрізняється високим науковим рівнем. Дослідження проведене із урахуванням досягнень національної і світової юридичної науки, а також правозастосовної вітчизняної та зарубіжної практики із проблем фінансово-правового регулювання. Науково-практичні результати, що отримані дисертантом, є достовірними та об'єктивними. Із представленої наукової роботи видно, що автор поєднує глибоку обізнаність у реальних законодавчих проблемах фінансово-правового регулювання. Підтвердженням цьому є публікації здобувача за темою дисертаційного дослідження, як в наукових фахових виданнях України, так і в іноземних виданнях.

Дисертаційна робота характеризується достатньою кількістю наукових положень, яким раніше не приділялась увага з боку науковців.

Так, дисертант звертається до визначення понять «функція фінансового права», «завдання фінансового права», «публічний фінансовий контроль», «фіскальна (податкова) політика» тощо. Функції фінансового права розглядаються як похідні від функцій публічних фінансів, останні, якщо узагальнити наукові підходи, виконують розподільну, перерозподільну, контрольну, стабілізуючу, регулятивну функції. При цьому, автор слушно наголошує на необхідності зважати на правову та економічну природу публічних фінансів, що впливає на розуміння їх функцій і, відповідно, функцій фінансового права (с.90).

Дисертант акцентує увагу на необхідності розмежування регулятивної функції фінансового права та фінансового регулювання. Проявом останнього є, наприклад, бюджетне регулювання шляхом відрахувань від деяких загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів; міжбюджетні трансферти). Констатовано, що власне регулювання передусе виникненню фінансових правовідносин (наприклад, коли йдеться про створення нормативно-правового підґрунтя). Реалізація регулятивної функції фінансового права забезпечується за допомогою закріплення правових дозволів, прав та обов'язків суб'єктів фінансових правовідносин, заборон, обмежень тощо (с.27, 126).

Привертає увагу групування суб'єктів реалізації функцій, зокрема фінансового права: перша група – органи публічної фінансової діяльності – владні суб'єкти, які, насамперед, створюють нормативне підґрунтя для регулювання відповідних суспільних відносин; друга група – підпорядковані суб'єкти фінансових правовідносин, які не мають владних повноважень; третя група – громадські організації, об'єднання, які покликані доводити певну інформацію першій і другій групі суб'єктів; четверта група – міжнародні організації (с.70). Особливе значення у сучасних фінансових правовідносинах має участь міжнародних організацій. Україні є куди рухатись у розвитку цих взаємовідносин.

Оригінальним є бачення сутності захисної функції фінансового права, яка охоплює попередження правопорушень, застосування заходів

державного примусу до правопорушників (притягнення до юридичної відповідальності – фінансової, кримінальної, адміністративної) та відшкодування збитків, завданих суспільству і державі вчиненим правопорушенням, тоді як охоронна функція містить усі засоби забезпечення належного порядку фінансово-правових відносин та ефективного функціонування фінансово-правових норм у соціумі (с.28, 139).

Доволі часто виникають питання довкола співвідношення охоронної та захисної функцій фінансового права. У цьому контексті заслуговує на увагу висновок про те, що «охоронна та захисна функції фінансового права реалізуються у різних формах і в площині захисту прав громадян, інтересів суспільства та ЗбД держави, місцевого самоврядування у фінансовій сфері, у тому числі і у сфері оподаткування, що також, поряд з бюджетним процесом, складає ключовий напрям управління публічними фінансами як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, зважаючи на визначальну роль, яку має ефективне здійснення фіскальної (податкової) функції держави для реалізації усіх інших функцій, іманентно притаманих сучасній правовій, демократичній, соціальній державі» (с.359-360).

Підрозділ 3.6 присвячено проблемам інформаційної функції фінансового права. Варто підтримати висновок автора про те, що дана функція далеко не завжди є правовою, оскільки питання, наприклад, фінансової грамотності – це не правовий, а все ж таки освітній прояв фінансового права як науки, навчальної дисципліни; інколи – це щось далеке від фінансового права, але це є підґрунтям для формування правової свідомості майбутніх учасників фінансових правовідносин.

У процесі свого дослідження А.А. Коваленко прийшов до висновку про те, що «завдання податкового права виводиться зі сфери дії податкових норм (сфери регулювання податкових відносин) та критеріїв ефективності дії підгалузї загалом. Використовуючи такий підхід, завданнями податкового права у широкому розумінні, має стати охорона прав і свобод людини та громадянина, юридичних осіб і держави у правовідносинах, що виникають у сфері справляння податків і зборів, попередження порушень податкового

законодавства та застосування заходів податкової відповідальності за їх вчинення» (с.259-260). Загалом, завдання будь-якої галузі чи підгалузі права зводяться до дії відповідних правових норм і до сфери регулювання відповідних суспільних відносин.

У дисертації також висловлено і обґрунтовано ряд інших важливих наукових висновків, пропозицій та рекомендацій. Аргументовано низку положень щодо внесення змін і доповнень до нормативно-правових актів.

Наукова і практична цінність дисертації

Слід окремо зазначити, що дисертація характеризується науковою новизною та практичною цінністю. Зокрема, вагоме значення одержаних результатів у теоретичній і практичних сферах зумовлюється тим, що сформульовані й обґрунтовані в дисертації висновки та пропозиції в сукупності становлять комплекс заходів, спрямованих на налагодження публічної фінансової діяльності, на підвищення ефективності фінансово-правового регулювання різних суспільних відносин.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Загалом, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні, є достатньо обґрунтованими, а використання автором у своїй роботі різних наукових методів дозволило йому досягти повноти та всебічності аналізу поставлених завдань дослідження. У той же час, як і будь-яка творча праця, певні положення дисертаційного дослідження мають дискусійний характер або потребують уточнення, не погіршуючи при цьому загальну позитивну оцінку роботи. На декількох із них пропонуємо зупинитись.

1. При дослідженні питань складових охоронної функції фінансового права, виокремлено такі складові (с.142): правові заохочення (позитивна юридична відповідальність) та правові компроміси; нормативно-правові гарантії дії норм фінансового права; інституційна система контролюючих та правоохоронних органів, що здійснюють охорону норм фінансового права від можливих правопорушень; захист норм фінансового права від реальних правопорушень, включаючи профілактику правопорушень у фінансовій

сфері, притягнення до негативної юридичної відповідальності та компенсацію збитків від скоєних правопорушень (захисна функція фінансового права). Питання позитивної відповідальності в юридичній науці є дискусійним і, до речі, Анатолію Анатолійовичу варто було би також звернути увагу на відповідні теоретико-правові дослідження.

2. Підрозділі 2.2 має назву «Співвідношення функцій права з функціями органів публічної влади – суб'єктів фінансових правовідносин». Водночас дисертант розглядає не лише функції вказаних органів, але й аналізує законодавчі норми, що стосуються їх завдань (наприклад, під час теоретико-методологічного аналізу положень про Державну податкову службу України). З огляду на це, назву підрозділу варто було би розширити і це цілком відповідало би темі роботи загалом.

3. В якості змін до законодавства А.А. Коваленко пропонує закріпити у Бюджетному кодексі України поняття «вимушене бюджетне правопорушення» (с.128). Дійсно, є належне підтвердження необхідності таких змін. Водночас, для більш повного обґрунтування доцільно додавати порівняльно-правову таблицю, пояснювальну записку до проекту закону. Окрім цього, слід додавати статистичну вибірку, що свідчить про конкретні порушення бюджетного законодавства.

4. Авторські висновки значно більше збагатили би фінансово-правову науку, якби дисертант звернувся до проблем нестабільності фінансового законодавства, внесення змін до бюджетного, податкового, митного законодавства у контексті (не)стабільності функцій і завдань фінансового права. Адже невиправдана нестабільність законодавства, значно ускладнює, а інколи навіть зводить нанівець не лише теоретичні напрацювання, а й різного роду макіо- та мікроекономічні розрахунки.

5. Слушним є висновок про таке: «для фінансового права та відповідних галузевих правовідносин реалізація функцій фінансового права не завжди передбачає реалізацію соціального призначення права. Прикладом цього є функції науки фінансового права, в яких розкривається лише призначення цього права як навчальної дисципліни. У даному випадку немає

потреби у фінансових правовідносинах, як форми реалізації функцій фінансового права» (с.69). У контексті викладеного хотілося би також побачити в роботі дослідження перспективних напрямів розвитку завдань фінансового права: завдань науки фінансового права, відповідної навчальної дисципліни. Це той вектор, який має (повинен мати) практичне спрямування. Необхідно налагоджувати та розвивати співпрацю з науковими центрами і науковими школами зарубіжних країн.

Висловлені пропозиції і зауваження не впливають на високий рівень підготовленого дисертаційного дослідження, можуть бути предметом подальших наукових пошуків. Таким чином, дисертація Коваленка А.А. «Функції та завдання фінансового права: проблеми теорії і практики» відповідає вимогам, що встановлені до подібного роду робіт, та спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Вважаємо, що Коваленко Анатолій Анатолійович заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за обраною спеціальністю.

Офіційний опонент:

заступник начальника відділу
Служби Державного секретаря
Міністерства охорони здоров'я України
(самостійний відділ)
доктор юридичних наук, професор



О.А. Музика-Стефанчук

Підпис О.А. Музика-Стефанчук засвідчую,

Державний секретар

Міністерства охорони здоров'я України



І.В. Солodka