

## ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

на кандидатську дисертацію Проць Іванни Миколаївни  
«Відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері:  
адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти», подану на  
здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю  
12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право

**Актуальність теми дослідження.** Прагнення України стати повноправним учасником європейських інтеграційних процесів, формування основ громадянського суспільства серед першочергових визначають проблеми боротьби з корупцією у сфері публічних фінансів, протидії порушенням бюджетного законодавства, удосконалення діяльності органів бюджетного контролю. Реформування бюджетної системи України, необхідність зміцнення фінансової основи органів місцевого самоврядування та пошук нових стабільних механізмів формування та використання бюджетних коштів вимагають ефективних засобів контролю бюджетної діяльності та правового механізму притягнення до відповідальності порушників бюджетного законодавства. За умов, коли політична ситуація в Україні та загрози національній безпеці негативно позначилися на процесах формування і виконання бюджетів різних рівнів, послабили бюджетну безпеку держави, значимість бюджетного контролю зросла, що своєю чергою актуалізує дослідження проблем юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері, а також питання правозастосовної діяльності органів бюджетного контролю.

Викладене вище свідчить на користь актуальності теми дисертаційного дослідження І.М. Проць.

Проблема відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері належить до вкрай важливих для української дійсності. У дослідженні І.М. Проць зроблена спроба проаналізувати особливості адміністративної та фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства.

---

виокремити для вивчення та осмислення ознаки і склад бюджетного правопорушення, наголосити на основних проблемах правозастосовної діяльності Рахункової палати України, Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України (Державної аудиторської служби України) та судів у сфері бюджетно-деліктних відносин. Враховуючи необхідність систематизації законодавства у сфері протидії бюджетними правопорушенням, а також високий рівень актуальності проблем притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб за нецільове використання бюджетних коштів, у дослідженні порушуються питання і визначаються механізми підвищення ефективності застосування заходів адміністративної та фінансово-правової відповідальності до порушників бюджетно-правових норм.

Це доволі переконливо доводить у своїх публікаціях, пов'язаних з темою дослідження І.М.Проць. За своїм обсягом, проблемністю, суспільною і науковою значимістю обрана тема дослідження цілком відповідає проблематиці кандидатської дисертації зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій,** сформульованих у дисертації має підтверджені науковими пошуками, статистичними даними, результатами емпіричних досліджень переконливі теоретичні висновки і практичні рекомендації, які сприяють з'ясуванню особливостей притягнення до адміністративної та фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері, визначенню прогалин законодавчого регулювання зазначених деліктних відносин і надання обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на покращення діяльності органів публічної влади щодо застосування заходів відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері.

Проведене І.М.Проць наукове дослідження відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері містить нові науково обґрунтовані результати, які розв'язують наукові завдання згідно теми дослідження та мають істотне значення для науки адміністративного та бюджетного права.

---

Зміст дисертаційної роботи, характер висновків, до яких дійшла автор та запропоновані нею рекомендації щодо вдосконалення адміністративної та фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері, свідчать про досягнення мети наукового дослідження (с. 2-3 автореферату).

Звертає на себе увагу різнобічна апробація результатів наукового дослідження відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері, які оприлюднювалися на науково-практичних конференціях.

При виконанні дисертаційного дослідження І.М.Проць використала достатню кількість джерел (с.171-195 дисертації), які мають пряме або опосередковане відношення до аналізованої проблематики. Автор широко аналізує теоретичні роботи не лише вітчизняних, а й зарубіжних науковців. Вільне володіння надбаннями наукової думки свідчить як про належний рівень вже проведеного дослідження, так і про високий науковий потенціал І.М.Проць. Вивчення матеріалів правозастосовної практики дало підстави для об'єктивного аналізу та підготовки належних висновків (с. 165-170 дисертації).

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, досягнута шляхом аналізу зібраного теоретичного та емпіричного матеріалу (с. 9 дисертації).

Використання належних методологічних підходів у проведенні дослідження також є підтвердженням достовірності наукових положень, висновків та результатів, викладених у дисертації (с. 8-9 дисертації).

**Новизна положень та висновки**, які виносяться на захист, заявлені як такі, що становлять наукову новизну і дійсно є такими. Дисертація є одним з перших комплексних досліджень адміністративно-правових та фінансово-правових аспектів відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері.

Висуваючи вказану загальну ідею та розглядаючи її окремі аспекти, І.М.Проць сформулювала низку особистих висновків, пропозицій та рекомендацій, які теж характеризуються науковою новизною і в сукупності вирішують важливе теоретичне та практичне завдання (с. 12-16 автореферату).



Дисертація, загалом, є завершеною працею, в якій у логічній послідовності розкрита мета і завдання дослідження, складається із вступу, трьох розділів, які містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків.

У контексті дослідження питань, що становили проблематику дисертаційного дослідження, автор цілком слушно зауважує, що юридична відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері як системне утворення складається із підсистем кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільної та фінансово-правової відповідальностей. Одна від одної ці підсистеми відрізняються, передусім, характером і ступенем суспільної небезпеки правопорушень як підстав настання того чи іншого виду відповідальності. Зважаючи на деталізованість нормативно-правового регулювання та системність і завершеність правових конструкцій лише у фінансово-правовій відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері доцільно виокремлювати підвид юридичної відповідальності – бюджетно-правову відповідальність (с. 24 дисертації).

На основі аналізу національного законодавства, наукової літератури, що відображає погляди українських і зарубіжних учених та матеріалів судової практики автор зазначає про те, що питання адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства в умовах складної економічної і політичної ситуації в державі є актуальними і не обмежуються проблемами визначення особливостей такої відповідальності та ефективністю адміністративних стягнень, що накладаються на посадових осіб учасників бюджетного процесу (с. 38 дисертації).

Автор зазначає, що фінансово-правова відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності включає в себе підвид відповідальності – бюджетно-правову, яку ще розглядають як фінансово-правову відповідальність за порушення бюджетного законодавства (с. 44-45 дисертації). Своєю чергою, бюджетно-правова відповідальність (фінансово-правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства) проявляється в обов'язку учасника правових відносин за порушення бюджетного законодавства зазнати

примусових заходів впливу організаційного або майнового характеру, застосованих у визначеній фінансово-правовими нормами процесуальній формі (с. 55 дисертації).

Визначаючи поняття, ознаки та склад бюджетного правопорушення як підстави фінансово-правової відповідальності, автор звертає увагу на те, що в бюджетному законодавстві України має бути відображений принцип презумпції (як винуватості правопорушника, так і невинуватості). Критерієм розмежування повинен послужити характер правовідносин, регульованих Бюджетним кодексом України (с. 68 дисертації).

Характеризуючи заходи фінансово-правової відповідальності за бюджетні правопорушення, І.М. Проць зазначає, що проаналізовані заходи бюджетно-правової відповідальності характеризуються тим, що Бюджетний кодекс України визначає лише основну їх суть (і то не усіх), а процедура застосування вказується у підзаконних нормативно-правових актах. Така ситуація не сприяє однаковому застосуванню правових норм різними суб'єктами правозастосування та зумовлює численні випадки оскарження рішення про притягнення до бюджетно-правової відповідальності. Зазначене стосується й строків у бюджетно-деліктних відносинах (с. 104 дисертації).

Розглянувши адміністративну відповідальність за порушення бюджетного законодавства, автор вважає, що поняття «бюджетне правопорушення» доцільно використовувати лише в межах фінансово-правових відносин та позначати ним делікт, за вчинення якого настає бюджетно-правова (фінансово-правова) відповідальність у вигляді застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства (стаття 117 БК України) (с. 106 дисертації). Щодо дослідження адміністративної відповідальності за проступки у бюджетній сфері автор зазначає, що обґрунтованим видається використання законодавчо закріпленого поняття – порушення бюджетного законодавства. Це сприятиме розмежуванню схожих правових явищ та допомагатиме більш чітко охарактеризувати зазначені делікти (с. 123 дисертації).

Розглядаючи суб'єктів, що уповноважені застосовувати заходи адміністративної та фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері, автор вважає, що перетворення Рахункової палати України на вищий незалежний орган зовнішнього аудиту, що діє на підставі Міжнародних стандартів для вищих аудиторських інституцій, а також відсутність практики складання протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-12 КУпАП, уповноваженими особами Рахункової палати України зумовлює потребу перегляду її статусу як суб'єкта провадження у справах про адміністративні правопорушення. Недоцільним є наділення такого суб'єкта адміністративно-юрисдикційними повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративне правопорушення, оскільки таке повноваження тягне за собою розгляд Рахункової палати України як учасника адміністративно-деліктного провадження, що має певні процесуальні обов'язки (збирати докази тощо) та підлягає процесуальному контролю (с. 163 дисертації).

Заслуговують на увагу намагання автора переконати в доцільності внесення змін та доповнень з метою підвищення ефективності нормативно-правового регулювання застосування заходів адміністративної та фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері до: Кодексу України про адміністративні правопорушення, Бюджетного кодексу України (с. 169-170 дисертації). Також варті уваги пропозиції, метою яких є усунення неоднозначності судової практики в адміністративних справах за позовами органів Держфінінспекції про зобов'язання суб'єкта владних повноважень зменшити порушнику бюджетні асигнування, до Порядку зменшення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів (с. 162 дисертації), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 2011 р. № 255.

Разом із висвітленням загальнотеоретичних положень в дисертації розглядається значна кількість питань прикладного характеру, які стосуються адміністративної та фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері.



**Матеріали дослідження** Основні положення дисертаційного дослідження опубліковано в 9 друкованих працях, з яких – 5 статей у наукових фахових виданнях, 1 стаття – в іноземному фаховому виданні, 3 – публікації у збірниках наукових праць за матеріалами конференцій. У публікаціях достатньо відображені всі розділи дисертаційного дослідження. Автореферат дисертації ідентичний за змістом основним положенням дисертації. Висновки автора щодо значущості її праці для науки і практики видаються правомірними.

**Вирішення наукового завдання.** Дисертація І.М. Проць містить вагомі результати, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання, а також забезпечують розв'язання цілого ряду практичних питань, що виникають стосовно адміністративної та фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері. Викладені в роботі наукові положення заповнюють ряд прогалин, які існують в теорії адміністративного права та чинній нормативно-правовій базі, є основою для проведення подальших досліджень, вдосконалення правоохоронної та правозастосовної діяльності, юридичної освіти. Таким чином, найважливіші наукові та практичні результати дослідження юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері мають різнопланове значення для юридичної науки та практики і можуть бути використані у науково-дослідній діяльності для подальших теоретичних пошуків та шляхів вирішення питань із зазначеної тематики.

**Результати дослідження** можуть використовуватися у науково-дослідній діяльності – для подальшого дослідження теоретичних проблем бюджетного права, а також особливостей застосування юридичної відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері; у правотворчості – для вдосконалення чинного законодавства, зокрема для внесення змін до Бюджетного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих і підзаконних актів України, призначених регулювати бюджетно-деліктні відносини; у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності застосування органами бюджетного контролю, правоохоронними органами та судами норм чинного законодавства, що регламентують процес

---

протидії бюджетним правопорушенням; у навчальному процесі – під час підготовки відповідних розділів підручників, навчальних посібників із дисциплін «Фінансове право», «Бюджетне право», «Адміністративне право. Адміністративна відповідальність» та викладанні цих навчальних дисциплін.

**Зауваження.** Визнаючи загалом достатній теоретичний і практичний рівень роботи І.М. Проць, слід звернути увагу на ряд дискусійних точок зору та критики окремих його позицій з метою уточнення і конкретизації у частині вирішення завдань дисертаційного дослідження. Серед них:

1. У підрозділі 2.2 дисертації автор зазначає, що у Бюджетному кодексі України не передбачено застосування заходів впливу за порушення бюджетного законодавства після спливу 3 років з моменту вчинення порушення бюджетного законодавства, а також після спливу 1 року з моменту виявлення порушення бюджетного законодавства. У роботі наведено окремі аргументи про доцільність встановлення саме таких строків, однак вони є недостатньо переконливими, зокрема щодо необхідності звільнення від відповідальності саме після спливу 3 років з моменту вчинення порушення бюджетного законодавства. У багатьох випадках бюджетне правопорушення виявляється за результатами ревізії попередніх бюджетних періодів (за 2-3 роки), тому таке обмеження сприятиме уникненню порушника від відповідальності (с. 104-105 дисертації).

2. У підрозділі 2.3 дисертації проведено аналіз складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 164-12 КУпАП. Однак дослідження ознак цього адміністративного делікту здійснено не було. Обґрунтування цих ознак сприяло б цілісності уявлень про суспільну небезпеку та шкоду вчинених протиправних дій особою у бюджетній сфері та притягнення її до адміністративної відповідальності.

3. На с. 127-131 дисертації проаналізовано повноваження та результати діяльності Рахункової палати України як суб'єкта бюджетного контролю. Доцільно було б більше уваги приділити діяльності цього суб'єкта щодо

---



застосування (незастосування) заходів впливу за порушення бюджетного законодавства та його участі в адміністративно-деліктному провадженні.

4. На с. 164 дисертації автор зазначила, що необхідним є підготовка та прийняття постанови Кабінетом Міністрів України «Про затвердження Положення про застосування попередження про неналежне виконання бюджетного законодавства з вимогою щодо усунення порушення бюджетного законодавства». Наявність лише пропозиції щодо підготовки і прийняття вказаної постанови є недостатнім аргументом її доцільності. Підготований проект вказаної постанови створив би можливість для обґрунтування її доцільності в частині регулювання відносин по дотриманню бюджетного законодавства України.

5. На с. 169 дисертації запропоновано внести зміни та доповнення до ч. 1 статті 164-12 КУпАП. Однак чинний зміст диспозиції цієї статті нагромаджений повторенням слова «необґрунтований», а формування протиправних дій здійснюється за допомогою слів, що мають загальне значення, наприклад, порушення вимог, порушення порядку і термінів. Тому автор, пропонуючи одночасне використання слів «невиконання» або «несвоєчасне виконання» вимоги щодо усунення порушення бюджетного законодавства, ускладнює розуміння змісту протиправних дій суб'єкта правопорушення. Вважаємо, що потрібно більш точно використовувати формулювання протиправних дій, які мають свою специфіку та особливості при порушенні фінансових та бюджетних відносин.

**Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.** Висловлені зауваження не перешкоджають позитивному ставленню до виконаної І.М.Проць дослідницької роботи, а здійснений автором творчий пошук заслуговує на повагу і позитивну підтримку.

У дисертації не виявлено текстових запозичень, використання ідей, наукових матеріалів і результатів інших авторів без посилання на джерела.

Рецензована дисертація вирішує конкретне науково-прикладне завдання, містить раніше не захищені положення, які є особистими напрацюваннями

---

автора, мають наукову цінність і позитивне значення для подальшого розвитку адміністративного та бюджетного права, а також відповідної галузі законодавства.

Результати дослідження можуть бути використані у законотворчій сфері, а також у науково-дослідній роботі та навчальному процесі. Дисертаційні матеріали належним чином оприлюднені та пройшли апробацію в наукових публікаціях і виступах на конференціях. Зміст дисертації відповідає вимогам МОН України та відповідно відображений в авторефераті.

Наведене дозволяє визнати дисертацію «Відповідальність за правопорушення у бюджетній сфері: адміністративно-правові та фінансово-правові аспекти» завершеним самостійним дослідженням, що відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567.

Автор дисертації – Проць Іванна Миколаївна заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент –**  
**кандидат юридичних наук,**  
**асистент кафедри цивільного права та процесу**  
**Навчально-наукового інституту права та психології**  
**Національного університету**  
**«Львівська політехніка»**

**О.І. Баїк**

Підпис засвідчую:

**Вчений секретар****Р.Б. Брилинський**