

ВІДГУК

офіційного опонента

на дисертацію Стецюк Вікторії Володимирівни

«Правове регулювання державного кредиту в Україні», подану до спеціалізованої вченої ради Класичного приватного університету на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Сучасні фінансові правовідносини характеризуються великим розривом між потребою в розвитку економіки України та можливостями Державного бюджету щодо фінансування такого розвитку. Відповідно на державному рівні застосовуються різні засоби залучення позичкового капіталу для фінансової підтримки та розвитку різних галузей економіки як в формі взяття державних запозичень шляхом взяття державного кредиту та випуску облігацій державної позики з подальшим наданням кредитів (позик) резидентам за рахунок залучених коштів, так і в формі сприяння залучення ними кредитів безпосередньо під державні гарантії.

При тому, що процес вдосконалення правового регулювання управління державним боргом призвів до розмежування функції моніторингу фіскальних ризиків, яка тепер покладена на Міністерство фінансів України, та функцій взяття державних запозичень, надання державних гарантій і управління державним боргом, які покладаються на Боргове агенство України (Агентство з управління державним боргом України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.02.2020 року № 127, яке досі перебуває в процесі утворення). Також ми є свідками запровадження такого інституту, як державні деривативи – нового інструменту державної боргової політики, який, на нашу думку, має стати предметом окремих глибоких правових досліджень. Також реалізація Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2019-2022 роки

обтяжена важкими для економіки України наслідками розповсюдження гострої респіраторної хвороби Covid-19 та необхідністю проведення заходів запобігання її поширенню на території України, значним перевищенням Урядом граничного обсягу державного боргу та державних гарантій, що впливає на кредитний рейтинг України.

Позитивно оцінюючи актуальність дослідження В.В.Стецюк, необхідно також відзначити, що тема дисертації узгоджена із науковими програмами, планами, темами. Як зазначає дисертант, кандидатське дослідження виконано в межах науково-дослідної роботи Класичного приватного університету «Баланс публічних і приватних інтересів при правовому регулюванні суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0116U008200), одним з виконавців якої є здобувачка.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій. Ознайомлення зі змістом дослідження, авторефератом, науковим доробком автора дає змогу констатувати належну ступінь обґрунтованості наукових положень і рекомендацій, висунутих у дисертації, їх достовірність і новизну, відповідність вимогам до таких досліджень. Робота має добре продуману, логічно послідовну структуру, доказову манеру виконання. Вона ґрунтується на знанні нормативно-правової бази, виконана на основі досліджень у галузі права, з врахуванням досягнень суміжних досліджень науковців з питань публічних фінансів.

Високого рівня обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків та пропозицій, сформульованих у даному дисертаційному дослідженні, було досягнуто, шляхом застосування широкого методологічного інструментарію, а також вивчення значного за обсягом джерельного масиву. зокрема використанням таких наукових методів дослідження як *аналізу й синтезу, історико-правового, конкретно-історичного аналізу, формально-логічного і прогностичного, абстрактно-логічного.* Вимоги формальної логіки щодо послідовності, визначеності та неупередженості дотримано в ході формування висновків і пропозицій відповідно до мети дослідження.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертаційне дослідження В.В.Стецюк спрямоване на аналіз надбань вітчизняних досліджень, присвячених теоретичним і практичним проблемам державного кредиту, та поглиблений аналіз правового інституту державного кредиту в Україні в умовах значних змін, що відбуваються у вітчизняному законодавстві та політиці управління державним боргом, що підкреслює наукову новизну одержаних результатів дисертаційного дослідження яке є комплексною завершеною науковою працею.

Наукова новизна висновків пронизує всю роботу, а тому варто зупинитися на її окремих розділах. У першому розділі ... звертається увага на Досліджено

Позитивним аспектом дисертаційного дослідження є науково обгрунтовані положення щодо змісту інституту державного кредиту, зміни поглядів на його природу в історичному контексті. Погоджуємося з позицією автора, що якщо в дореволюційній і радянській науці предметом палких дискусій в основному були цілі державного кредиту, його економічна обгрунтованість і наслідки державної боргової політики при ототожненні державного кредиту з державними запозиченнями, то на сучасному етапі розвитку науки фінансового права відсутня саме однозначність у визначенні змісту самого поняття «державний кредит» (с. 29).

Вдалою є позиція автора щодо запровадження такої правової категорії як “державний борговий актив” (с. 33-34), щодо визначення сутності державного кредиту, що проявляється в ряді функцій, до досліджені (с. 47-48), щодо ролі державного кредиту не лише як джерела фінансування дефіциту бюджету, а й як засобу тимчасового залучення вільного капіталу, зокрема населення (), щодо емісії державних цінних паперів як односторонньої дії емітента, що знаходиться за межами цивільно-правового регулювання (с. 56), щодо того, що державний кредит являє собою комплексний правовий інститут, який поєднує в собі як норми фінансового права, так і норми інших галузей права, головним чином цивільного права (с. 57)

Слушною є позиція автора, щодо принципів функціонування державного кредиту та, зокрема, щодо змісту принципу забезпеченості у відносинах державного кредиту (с. 42-43).

Можна погодитись із позицією автора, що , доцільно щорічно при затвердженні відповідних бюджетів планувати в них в якості окремої статті видатків бюджету статтю «Витрати на виплату коштів з державного бюджету за судовими позовами до держави і справах, пов'язаних з погашенням внутрішнього державного боргу», або створити для цих цілей в рамках бюджету цільовий бюджетний фонд (С. 128). Цікавим є висновок, що коло відносин в сфері державних запозичень починається і замикається організаційними відносинами. У комплексі відносин державних запозичень спостерігається переважання організаційних відносин над майновими, що свідчить про приналежність досліджуваних суспільних відносин до галузі фінансового права (с. 75), а також можна погодитися із запропонованим переліком основних проблем ринку державних цінних паперів на сьогодні.

Досить вдало автор зауважила в роботі особливості договору державної позики, що відрізняють його від інших цивільно-правових договорів, вказуючи, що на договір державної позики істотно впливають норми фінансового права (с. 112). Вірно відмічено, що «За допомогою емісії державних цінних паперів вирішуються такі питання як фінансування державного бюджету на неінфляційній основі (вирішення проблеми дефіциту бюджету без додаткового випуску грошей в випадках касового, сезонного або річного дефіциту бюджету), фінансування цільових державних програм, житлового будівництва, регулювання економічної активності в країні» (с. 113).

Також цілком підтримуємо пропозицію автора щодо законодавчого забезпечення захисту прав кредиторів держави шляхом доповнення статті 117 Бюджетного кодексу України частиною 2, в якій пропонується передбачати можливість судового захисту прав кредиторів (громадян, юридичних осіб) у разі невиконання позичальниками (державою) своїх боргових зобов'язань та механізм застосування фінансової відповідальності за невиконання (неналежне

виконання) зобов'язань державою як позичальником за рахунок її бюджетних коштів і майном, що знаходиться в державній власності (с. 127-128, 164). Дана пропозиція дійсно сприятиме впровадженню інституту відповідальності держави за невиконання або неналежне виконання взятих на себе боргових зобов'язань, захищатиме права та інтереси кредиторів – фізичних та юридичних осіб в частині їх коштів, які були витрачені на придбання державних цінних паперів

Вірно в роботі відмічено, що “покриття дефіциту бюджету не є завжди метою, з якою залучаються державою позикові кошти. Метою залучення позикових коштів є також те, заради чого формується державний бюджет в цілому - для фінансового забезпечення завдань і функцій держави” (с. 150).

Слід погодитись із автором, щодо запропонованого визначення понять “боргова політики держави” та “управління державним боргом” (с. 164). Цікавою є пропозиція дисертантки щодо одного з шляхів удосконалення правового регулювання державного боргу, а саме запропоновано основні положення закону України «Про основи фінансової політики» (с. 165), над структурою якого пропоную дисертантці попрацювати в майбутньому більш ретельно. Також можна погодитись із висновком, що «розробка боргової стратегії надасть можливість створити систему врегулювання боргових проблем держави, що має труднощі в обслуговуванні боргових зобов'язань за державними запозиченнями і відновлення її платоспроможності» (с. 167).

Містить новизну визначення положення дисертації, в якому запропоновано удосконалення поняття “управління державним боргом” як сукупності заходів, пов'язаних з випуском і розміщенням державних боргових зобов'язань, обслуговуванням, погашенням та рефінансуванням державного боргу, а також регулюванням ринку державних цінних паперів» (с. 21).

Проведене дослідження Стецюк Вікторії Володимирівни свідчить про те, що пропонувані автором пропозиції та рекомендації щодо удосконалення правового регулювання інституту державного кредиту в Україні, а також розробки нових теоретичних положень і науково-практичних рекомендацій

щодо вдосконалення нормативно-правової бази, яка регулює суспільні відносини в сфері державних запозичень та державних гарантій, підвищить фінансову дисципліну, ефективність залучення коштів з метою фінансування дефіциту бюджету та покращить результативність здійснення управління в сфері державного боргу в Україні.

Варто також зазначити, що поставлена автором мета дисертаційного дослідження досягнута, а завдання виконані. Висновки і пропозиції є новими. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері правового регулювання державного кредиту в Україні.

Основні наукові положення, висновки і практичні рекомендації, викладені в дисертації, є достатньою мірою обґрунтованими, логічними і послідовними. За темою дисертації опубліковано шість наукових праць, з яких: дві статті в наукових фахових виданнях України, одна стаття в зарубіжному періодичному науковому виданні та три – тези, опубліковані в матеріалах конференцій.

Теоретична та практична цінність дослідження для науки та практики. Наукові висновки й рекомендації щодо застосування розроблених авторкою пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання державного кредиту сприятиме вдосконаленню чинного фінансового законодавства України та формуванню нової боргової політики держави. Наведені в дослідженні висновки та положення розширюють теоретичні знання про сучасний стан і шляхи вдосконалення правового регулювання державного кредиту, вони можуть бути використані *у науково-дослідній діяльності* – для подальших науково-правових досліджень у галузі фінансового права, передусім у підгалузі бюджетного права та державного кредиту; *у сфері правотворчості* – для підготовки й уточнення низки положень чинних нормативно-правових актів з питань державного кредиту; *у правозастосовній діяльності* – для вдосконалення діяльності Боргового агентства України, Міністерства фінансів України при виконанні державного бюджету України, у процесі управління державним боргом та здійснення державних запозичень (довідка про практичне

впровадження в діяльність Кабінету Міністрів України від 19.02.2020); у навчальному процесі – при викладанні курсів фінансового, бюджетного права в закладах вищої освіти, при підготовці підручників, посібників і методичних рекомендацій з дисциплін фінансового права (довідка про впровадження Класичного приватного університету від 15.11.2018 № 99).

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату. Дисертація та автореферат оформлені згідно з вимогами МОН України, що висуваються до дисертаційних робіт. Зміст дисертаційної роботи логічний, виклад матеріалу послідовний і достатньою мірою розкритий. Завдання, наукова новизна та висновки дисертаційної роботи лаконічно переплітаються між собою. Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертаційної роботи.

Робота складається з анотацій, вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації – 190 сторінок, з них основний текст – 168 сторінок, список використаних джерел (178 найменувань) – 19, додатки – 3 сторінки.

Але, як будь-яка по-справжньому творча праця, дисертаційне дослідження В.В. Стецюк не позбавлене певних дискусійних положень. Тому загальна позитивна оцінка дисертації не виключає деяких зауважень і побажань, які носять рекомендаційний характер і можуть бути використані авторкою у подальших наукових дослідженнях.

Недоліки і побажання.

1. На с. 4 дисертаційного дослідження зазначено, що “з метою більш належного законодавчого забезпечення державного кредиту розроблено практичні пропозиції щодо внесення змін до статті 2 Бюджетного кодексу України в частині визначення державних запозичень як державних позик, а також кредитів, за якими виникають боргові зобов'язання держави як позичальника, в тому числі зобов'язання за державними гарантіями, наданих державою”. Проте, правові категорії “державне запозичення” та “державна гарантія” вважаємо не слід об'єднувати. Природа боргового зобов'язання полягає в обов'язку погашення “зобов'язання позичальника перед кредитором

за кредитом (позикою), що виникло внаслідок випуску і розміщення боргових цінних паперів та/або укладання кредитних договорів” (п. 12-1 ч. 1 ст. 2 БК України), в той час як гарантійне зобов'язання – “зобов'язання гаранта повністю або частково виконати боргові зобов'язання суб'єкта господарювання - резидента України перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під державну чи місцеву гарантію” (п. 15-1 ч. 1 ст. 2 БК України). Якщо боргове зобов'язання – передбачає обов'язок погасити реальний борг, то гарантійне зобов'язання – передбачає обов'язок погасити умовний борг, який лише може виникнути у гаранта непрямо, а в зв'язку з невиконанням принципалом (боржником) його обов'язку перед бенефіціаром. Слід визнати, що дисертант в роботі також наголошує на тому, що “позика (кредит) і гарантія - це різні види зобов'язань, що існують в рамках різних видів суспільних відносин” (с. 33).

2. Серед положень, які виносяться на захист, дисертантом пропонується удосконалення “поняття державної гарантії як способу забезпечення боргових зобов'язань, за якого держава як гарант надає письмове зобов'язання відповідати за виконання перед особою, якій дається державна гарантія, зобов'язання перед третіми особами повністю або частково”. Проте, явною є технічна помилка, зокрема в словосполученні “виконання перед особою” зайвим є слово “перед”, оскільки, як зазначає автор, держава бере на себе зобов'язання відповідати за виконання зобов'язання особою, якій надається державна гарантія, саме “перед третіми особами повністю або частково”. На жаль, такі технічні помилки в роботі де не де зустрічаються.

3. Недостатню увагу, на нашу думку, дисертант приділила інституту державних деривативів, які підпадають під подвійне правового регулювання з боку Бюджетного кодексу України та Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки». Їх розкрито лише фрагментарно на сторінках 59-61, 99 та 139. Цікаво було б почути думку дисертанта про особливу правову природу суспільних відносин з їх розміщення та про те, який з вказаних законів має пріоритет у врегулюванні суспільних відносин в сфері державних

деривативів.

4. На с. 87 дисертант наводить досить поширений серед економістів підхід поділу державних запозичень за критерієм часу, по завершенню якого держава зобов'язана погасити свій борг, на короткострокові (до одного року), середньострокові (понад один рік до п'яти років) і довгострокові (понад п'ять років до 30 років). Проте, нею не наведено власної думки щодо суперечності між теорією та положеннями ч. 2 ст. 11 Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», в якій передбачено, що облігації державної позики залежно від строку їх обігу поділяються на довгострокові - із строком обігу понад п'ять років, середньострокові - із строком обігу від одного до п'яти років, та короткострокові - із строком обігу до одного року.

5. Також більш детально варто було б дослідити питання кредитного рейтингу України (яке лише частково висвітлено на сторінках 59 та 137, 158 та 163), а також процедур його визначення, правових гарантій неупередженості у цих відносинах.

6. Більшої уваги заслуговувало також у підрозділі 2.2. питання компетенції Кабінету Міністрів України в сфері деталізації в його постановках положень законів, якими в врегульовано питання облігацій державної позики, щодо умов випуску облігацій державної внутрішньої та зовнішньої позики.

Однак, перелічені дискусійні позиції складають підґрунтя для подальших досліджень та продовження роботи по удосконаленню наукової думки, підтверджують творчий характер праці, яка добре підготовлена і належним чином оформлена. Зауваження і побажання стосуються дискусійних питань, не впливають на високий науковий рівень дисертації, не піддають сумніву основні наукові результати, отримані здобувачкою. Слід констатувати, що дисертантка довела свою здатність самостійно здійснювати дослідження в галузі фінансового права, і аналіз дисертації дозволяє стверджувати, що визначені в роботі дослідницькі завдання дисертанткою було виконано.

Загальний висновок

Дисертаційна робота Стецюк Вікторії Володимирівни «Правове регулювання державного кредиту в Україні» є завершеним науковим дослідженням, виконаним на актуальну тему. Вона містить теоретичні розробки та практичні пропозиції, спрямовані на розкриття суті юридичної категорії державного кредиту, розробку нових теоретичних та практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання інституту державного кредиту та державного боргу, а також формулювання пропозицій щодо внесення змін до чинного фінансового законодавства України. Рівень проведених досліджень та їх практична спрямованість свідчать про наукову зрілість здобувача.

Актуальність і новизна, важливість одержаних здобувачем результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практична цінність сформульованих положень і висновків в сукупності становлять необхідні підстави для висновку про те, що дисертаційна робота «Правове регулювання державного кредиту в Україні» відповідає вимогам МОН України, які висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, та відповідає пунктам 11 та 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор Стецюк Вікторія Володимирівна заслуговує присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

доктор юридичних наук, професор
професор кафедри фінансового права
Інституту права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка



Наталія ЯКИМЧУК

Підпис зас.
Вченої сесії
Науковий Н. Я.
19.09.2021