ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента Чорної Вікторії Григорівни на дисертацію Скороход Ганни Михайлівни на тему «Адміністративно-правове регулювання державного боргу України» на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право»

Відгук підготовлено на підставі вивчення рукопису дисертаційного дослідження та опублікованих наукових праць здобувача.

Актуальність теми дисертації зумовлена тим, що наявність в кожній країні державного боргу є юридичним фактом, і з впевненістю можна стверджувати, що на сьогоднішній день, в світі немає країни, яка б не мала державного боргу. Однак, кожна країна застосовуючи різні механізми адміністративно-правового регулювання державним боргом по-різному використовує адміністративно-правові засоби, що спрямовані на його зменшення. Обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу в Україні, нажаль, з кожним роком зростає. Підставою для цього є багато різних причин, як зовнішніх, так і внутрішніх, зокрема: усугублення світової економічної кризи, в тому числі, спричиненої пандемією COVID-19; загострення міждержавних конфліктів, що безсумнівну негативно впливає на економіку даних країн та міжнародні зв'язки; рівень розвитку корупції та результати діяльність органів державної влади тощо. Втім, не дивлячись на наявність державного боргу головним завданням уповноважених суб'єктів є забезпечення можливості управління ним, регулювати його розмір та вживати всі необхідні адміністративні заходи з метою його зменшення та відповідного розвитку економіки країни і підвищення благополуччя всього населення.

Слід констатувати, що нажаль Україна опинилася в такому скрутному економічному становищі, коли вона вимушена звертатися до міжнародних суб'єктів з метою отримання додаткових джерел фінансування витрат державного бюджету. Наявність зовнішніх джерел кредитування зумовила виникнення ситуації, при якій Україна потрапила в залежність від зовнішнього кредитування.

Таким чином, наявний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу зумовлюють необхідність в дослідженні теоретичних та практичних засад адміністративно-правового регулювання державного боргу, вивчення адміністративно-правового механізму регулювання державного бору та вироблення можливих шляхів удосконалення боргової політики держави з метою оптимізації та зменшення суми державного боргу та підвищення розвитку економіки країни, в цілому.

Недостатня теоретична розробленість проблематики державного боргу України, її беззаперечна наукова значущість та актуальність зумовлюють потребу у проведенні поглибленого дослідження адміністративно-правового регулювання державного боргу України.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна та академічна доброчесність. Текст дисертації Скороход Ганни Михайлівни на тему «Адміністративно-правове регулювання державного боргу України» дозволяє зробити висновок про ґрунтовність здійсненого дослідження, системність мислення автора і комплексний підхід до вирішення наукової проблеми.

Обґрунтованість наукових положень базується, перш за все, на логіці дослідження і системному підході до аналізу і вирішення сформульованих в роботі завдань. Наукові положення, висновки та рекомендації, викладені в дисертації, достатньою мірою обґрунтовані, логічно витікають з детального аналізу досліджуваних явищ та процесів. Це підтверджується глибоким опрацюванням теоретичних і практичних праць вітчизняних і зарубіжних авторів з даної проблематики; умілим поєднанням сучасного дослідницького інструментарію і класичних методів дослідження тощо.

Таким чином, можна констатувати, що обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій, викладених у дисертаційній роботі, забезпечено методологією наукового пізнання, положеннями, що знайшли відображення у роботах зарубіжних та вітчизняних вчених. Результати теоретичного та прикладного характерів чітко сформульовані у висновках до розділів. Висновки до розділів та загальні висновки по роботі логічно становлять одне ціле і випливають із змісту дисертації.

Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, практики його реалізації та узагальнення основних положень праць науковців визначити стан та особливості адміністративно-правового регулювання державного боргу України, а також запропонувати шляхи його вдосконалення.

Для досягнення зазначеної мети виконуються такі задачі: - розкрити поняття та правову природу державного боргу; - дослідити генезис державного боргу; - визначити міжнародні зобов'язання України щодо державного та гарантованого державою боргу; - з'ясувати зміст поняття та елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного боргу України; - охарактеризувати нормативно-правове регулювання державного боргу України; - розкрити повноваження та компетенцію суб'єктів адміністративно-правового регулювання державного боргу України; - визначити зміст та види засобів адміністративно-правового регулювання державного боргу України; - вивчити досвід адміністративно-правового регулювання державного боргу в країнах ЄС; - виокремити напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України; - розробити пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час утворення та погашення державного і місцевого боргу, а також гарантованого державою боргу.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання державного боргу України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового пізнання. Системний підхід до їхнього застосування дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснювати аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання державного боргу України. Метод сходження від абстрактного до конкретного та логіко-семантичний метод дослідження (розділ 1, 2) дозволили поглибити понятійний апарат, зокрема визначити поняття державний борг України, державні гарантії, нормативно-правове регулювання державного боргу України, суб'єкти адміністративно-правового регулювання державного боргу України та засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу України. Порівняльно-правовий метод та інформаційний підхід (підрозділ 3.1) покладено в основу узагальнення міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання державного боргу в країнах Європейського Союзу. Методи класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний (підрозділ 1.2, 1.3, 2.2, 2.3, 2.4) дозволили виокремити види державного боргу України, класифікувати державні гарантії, систему нормативно-правових актів, якими урегульовано суспільні відносини щодо державного боргу, а також виокремити засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу України. Метод статистичного аналізу (підрозділи 1.2, 1.3) було використано під час роботи з офіційно-статистичними матеріалами щодо визначення динаміки росту внутрішнього та зовнішнього державного боргу, а також гарантованого державою боргу. Використання індуктивного методу (підрозділ 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1) дозволяє підтвердити висновок про необхідність удосконалення законодавства, що урегулює відносини щодо утворення та погашення державного і місцевого боргу.

Емпіричну базу дослідження становлять опитування 320 громадян щодо стану державного боргу в Україні; статистичні відомості щодо боргових зобов'язань та гарантованого державою боргу з 2018 по 2020 рр.

Сформульована автором мета дослідження відповідає обраній темі, а зміст та обсяг виконуваних завдань дозволяє розкрити її у повній мірі. характеризуються науковою новизною. Робота відрізняється фундаментальним змістом, характером постановки наукових проблем, наявністю багатого наукового апарату. При висвітленні проблематики дослідження автор апелює до ідей та теорій напрацьованих у вітчизняній та у західній науці. Дисертація Скороход Ганни Михайлівни відповідає сучасним тенденціям у методології юридичних наук.

Рецензована робота характеризується системністю та логічним підходом і містить елементи **наукової новизни**. Зокрема, *вперше:* - - запропоновано розуміння наступних понять «адміністративно-правовий механізм управління державним боргом», «нормативно-правове регулювання

державного боргу України», «засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу України»; - пропонується державний борг України класифікувати залежно від: 1) обсягів виконання фінансових зобов'язань: регресивний (накопичувальний) державний борг; сталий державний борг, тобто державний борг, який утворюється з метою виконання боргових зобов'язань, при цьому, не погашається основний борг; реверсований державний борг; 2) виду інструменту боргового зобов'язання: ринкові цінні папери та кредити; пільгові кредити; рекапіталізація; - здійснено періодизацію генезису державного боргу: І. Постреволюційний період (поч. XIX – сер XIX ст.); ІІ. Перехідний період (1980-1991 рр.); ІІІ. Період прогресивного росту суми державного боргу (1991-2020 рр.);

удосконалено: - розуміння понять «державний борг», «держаний гарантії», «гарантований державний борг»; - зміст поняття та особливостей державного боргу України та гарантованого державного боргу; - напрямки адміністративно-правового регулювання державного боргу України;

дістали подальшого розвитку: - система засобів адміністративно-правового регулювання державним боргом віднесено: 1) контроль за адміністративно-правовим регулюванням державним боргом; 2) цільовий вплив на структуру державного боргу та гарантованого державою боргу, включаючи терміни боргового портфеля; 3) оцінка ефективності управління бюджетними коштами та оцінка ризиків отримання державних запозичень та видання державних гарантій; 4) моніторинг цільового використання державних запозичень та державних гарантій; 5) юридична відповідальність позичальника (боржника), гаранта і кредитора за порушення умов договорів; - вивчення міжнародного досвіду щодо адміністративно-правового регулювання державного боргу в країнах Європейського Союзу та запропоновано імплементувати у національне законодавство дієві засоби щодо такого регулювання.

Нормативно-правову основу дослідження склали загальні та спеціальні нормативні джерела: Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, а також міжнародні нормативно-правові акти, які ратифікувала Україна.

Таким чином, зміст розділів у повному обсязі розкриває мету, завдання та висновки, що сформульовано у дисертаційному дослідженні Скороход Ганни Михайлівни. У дисертаційній роботі є посилання на відповідні джерела інформації, а також дотримані усі норми законодавства про авторське право.

Порушення академічної доброчесності не виявлено.

Повнота викладення основних результатів дисертації в опублікованих наукових працях, зарахованих за темою дисертації.

Основні положення дисертації знайшли своє відображення у 8 наукових публікаціях, з них п'ять статей: чотири – у журналах, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, одна

стаття – у науковому періодичному виданні іноземних держав, а також п'яти тезах виступів на міжнародних науково-практичних конференціях.

Все це дозволило широко ознайомити наукову громадськість з результатами проведеного дослідження. Усі наукові результати, які викладено у дисертаційній роботі, отримано автором самостійно.

Водночас, позитивно оцінюючи дисертаційну роботу Скороход Ганни Михайлівни, слід зазначити, що дисертаційна робота містить ряд дискусійних положень, зокрема:

1. Незрозумілою вбачається здійснена автором періодизація генезису державного боргу. По-перше, генезис державного боргу якої країни (країн) досліджено автором? По-друге, яку мету ставив дисертант досліджуючи питання періодизації генезису державного боргу?

2. Досліджуючи поняття та ознаки державного боргу України, автор виокремлює ряд особливостей державного боргу. Щодо окремих з них хотілося б почути роз'яснення, адже, вони на мою думку, є спірними, наприклад, є формою публічного боргу; забезпечується всіма активами, які знаходяться в розпорядженні держави; має стійку тенденцію до зростання; даний вид зобов'язань виникає в результаті укладення міжнародно-правової угоди.

3. Автор надає визначення поняття суб'єкти адміністративно-правового регулювання державного боргу в Україні як система суб'єктів публічної влади, які на підставі норм законодавства виконують завдання, що обумовлені утворенням, обслуговуванням та погашення державного боргу та гарантованого державою боргу. По-перше, чому автор вживає поняття публічна влада? Адже по тексту всієї дисертації дисертант вживає поняття «публічна адміністрація». Чи розмежовує дисертант поняття «суб'єкти публічної влади» та «публічна адміністрація»?

4. Автором виокремлено засоби адміністративно-правового регулювання державного боргу. В переважній більшості види таких засобів є логічними та зрозумілими. Однак, серед виокремлених засобів вникає питання щодо змісту такого засобу як: цільовий вплив на структуру державного боргу та гарантованого державою боргу, включаючи терміни боргового портфеля; оцінка ефективності управління бюджетними коштами та оцінка ризиків отримання державних запозичень та видання державних гарантій. Дайте пояснення щодо їх змісту.

5. Дисертантом виокремлено напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання державного боргу України. Зокрема: 1. запровадження оцінки стану ризиків несвоєчасності (невиконання) боргових зобов'язань та державних гарантій суб'єктами боржниками; 2. здійснення контролю та моніторингу за виконанням та цільовим використанням боргових зобов'язань та гарантійних зобов'язань держави та суб'єктів боржників перед державою; 3. розробка стратегії середньострокового та довгострокового планування; 4. удосконалення адміністративно-правового регулювання державним боргом є наявність

системи нормативно-правових актів; 5. сприяння розвитку інвестиційного клімату та залучення фінансування на масштабні інфраструктурні проекти; 6. здійснення моніторингу адаптації норм національного законодавства до законодавства Європейського Союзу в рамках підписаної Україною Угоди про асоціацію з ЄС; 7. посилення державного регулювання гарантованого державою боргу; 8. збільшення внутрішніх позик над зовнішніми позиками.

Разом з тим, вбачається необхідним почути розуміння дисертанта щодо реалізації виокремлених напрямків. Яким чином вони можуть бути впроваджені в Україні? Яким чином обсяг державного та гарантованого державою боргу залежить від пропозицій автора?

6. Дисертант вносить пропозицію розроблення та прийняття Закону України «Про державні боргові зобов'язання та державні гарантії» та наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Методики планування державних та місцевих запозичень та обсягу державних гарантій». Разом з тим доцільно було б в додатках до дисертації запропонувати проекти даних актів.

Однак, зазначені зауваження не впливають на загальне позитивне враження від дисертаційної роботи Скороход Ганни Михайлівни і не знижують її методичної та науково-практичної значущості.

Значення результатів дисертації для практики правового регулювання податкового планування. Дисертація Скороход Ганни Михайлівни виконана на високому рівні та є вагомим внеском в теорію юридичної науки. Перш за все цінність дисертаційної роботи полягає у тому, що вона являє собою комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання державного боргу України.

Здобутки дисертаційного дослідження Скороход Ганни Михайлівни мають вагому як теоретичну, так і практичну цінність та можуть бути використані в якості методологічної бази для поглиблення наукових вчень щодо адміністративно-правового регулювання державного боргу України, а також практичної реалізації.

Оцінка змісту дисертації, її завершеність в цілому, оформлення. Дисертаційне дослідження Скороход Ганни Михайлівни на тему «Адміністративно-правове регулювання державного боргу України» є самостійним завершеним науковим дослідженням. Положення та висновки роботи автор отримав особисто, вони є обґрунтованими, містять наукову новизну. При здійсненні дослідження автором було досягнуто поставленої мети та виконано поставлені завдання. Вивчення матеріалів дисертації свідчить про її пошуковий характер, творчий підхід автора до вирішення поставлених завдань.

Результати дослідження дисертанта відрізняються змістовністю теоретичного матеріалу, обґрунтованістю і достовірністю, доведеністю і грамотністю, в повній мірі вирішують поставлену мету. У опублікованих працях автора повною мірою відображені основні положення дисертаційної роботи.

Основні положення дисертації, що задекларовані здобувачем, містять елементи наукової новизни. Структура й обсяг роботи відповідають встановленим вимогам.

Наукові положення, висновки та рекомендації повністю обґрунтовані та аргументовані, містять наукову новизну та отримали необхідну апробацію на науково-практичних конференціях. У публікаціях здобувача знайшли відображення всі положення дисертації.

За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною цінністю здобутих результатів дисертація Скороход Ганни Михайлівни на тему «Адміністративно-правове регулювання державного боргу України» відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), п. 10 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 р. № 167.

Офіційний опонент:
професор кафедри адміністративного та фінансового права
ДВНЗ «Київський національний
економічний університет імені Вадима Гетьмана»,
доктор юридичних наук, доцент **ВІКТОРІЯ Чорна**