

До спеціалізованої вченої ради Д 27.855.02
в Університеті державної фіскальної служби України
(08201, Київська область, м. Ірпінь, вул. Університетська, 31)

Відгук

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Рядінської
Валерії Олександрівни на дисертацію Буряк Ірини Володимирівни на тему
«Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій», поданої на здобуття
наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми. Фінансова децентралізація в Україні та державна політика посилення фінансової самодостатності територіальних громад, а також їх активізація у сфері пошуку ефективних фінансових інструментів забезпечення реалізації місцевих інвестиційних проєктів супроводжується як вдосконаленням вітчизняного законодавства, так і розширенням практики взяття місцевих запозичень та надання місцевих гарантій виконання зобов'язань суб'єктів комунального сектору економіки. Значний інтерес становить інститут місцевих гарантій, а особливо сформовані види місцевих гарантій та фінансовий процес у сфері місцевих гарантій.

Інститут місцевих гарантій є досить новим для України. Активним поштовхом для його розвитку сприяло реформування законодавства України у сфері надання місцевих гарантій шляхом внесення ряду змін до БК України 2010 року, зокрема Законом України від 22.11.2018 № 2621-VIII. Проте правовий інститут місцевих гарантій залишається недосконалим, характеризується слабкою фінансовою дисципліною органів місцевого самоврядування, відсутністю достатніх гарантій для кредиторів та інвесторів щодо повернення фінансових ресурсів, які надаються на умовах позики (кредиту), а також чітких положень законодавства щодо інституту місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласними радами та територіальними громадами міст боргу. Тому виникає необхідність у проведенні комплексних наукових досліджень проблемних питань місцевих гарантій з метою розроблення, ураховуючи зарубіжний досвід, шляхів

удосконалення фінансово-правового інституту місцевих гарантій, зниження ризиків надання місцевих гарантій, посилення правового захисту інтересів та фінансової безпеки муніципалітетів, встановлення правової стабільності та визначеності у вказаній сфері правовідносин.

Наразі автором визначено зміст поняття «місцева гарантія» як форму публічної допомоги суб'єктам комунального сектору економіки, що функціонують у межах території, на яку поширюються повноваження гаранта, та «міське гарантійне зобов'язання», що трактується як обов'язок гаранта (Автономної Республіки Крим, обласної ради (спільноти територіальних громад області) або територіальної громади міста перед кредитором (берефіціаром) у разі настання гарантійного випадку виплатити суму гарантії; обґрунтовано критерії допустимості надання місцевої гарантії: 1) граничного (загального) обсягу місцевого боргу та гарантованого АРК, обласною радою чи територіальною громадою міста боргу; 2) критерій мети; 3) відповідності позичальника (принципала) – суб'єкта комунальної економіки ряду вимог; 4) відповідності інвестиційного проєкту вимогам законодавства; 5) відповідності проєктів рішення про надання місцевої гарантії та договору місцевої гарантії законодавству; 6) попереднього погодження з Міністерством фінансів України проєкту рішення про надання місцевої гарантії; 7) відповідності джерела погашення зобов'язання перед територіальною громадою як гарантом; запропоновано для визначення суб'єкта гарантійних зобов'язань, що виникають у результаті надання місцевої гарантії обласною радою, застосовувати термін «спільнота територіальних громад області», що охоплює об'єднані спільним інтересом в межах області територіальні громади сіл, селищ, міст та об'єднані територіальні громади; обґрунтовано необхідність у визнанні та закріпленні на законодавчому рівні суб'єктами надання місцевих гарантій міських рад, що представляють такий вид об'єднаних територіальних громад, як міські територіальні громади, та районних рад, які діють від імені спільноти територіальних громад району (об'єднаних спільним інтересом територіальних

громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад, що функціонують у межах району) та ін.

Автором роботи обґрунтовується, що удосконалення законодавчої бази, а також впроваджувана політика децентралізації сприяють поширенню та вдосконаленню практики застосування органами місцевого самоврядування інституту місцевих гарантій, які є ефективним фінансовим інструментом забезпечення реалізації місцевих інвестиційних проєктів. Зацікавленість у зростанні добробуту місцевої громади зумовлює важливість проведення досліджень фінансово-правового регулювання місцевих гарантій з метою удосконалення наявних механізмів їх реалізації.

На думку дисертантки, на підставі зарубіжного досвіду із врахуванням нових наукових положень і пропозицій необхідно удосконалити вітчизняне законодавство у частині фінансово-правового регулювання місцевих гарантій.

Актуальність теми дослідження Буряк І. В. і своєчасність його проведення об'єктивно обумовлені потребами правових реалій та розвитком юридичної думки в Україні.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.
Дисертаційна робота виконана з урахуванням основних положень Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385), Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333р), Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р. Обраний науковий напрям дослідження є складовою науково-дослідної роботи кафедри фінансового права Університету державної фіскальної служби України «Правове забезпечення фінансової безпеки України» (державний реєстраційний номер 0117U004165). Тема дисертаційної

роботи затверджена Вченою радою Національного університету державної податкової служби України 08.04.2015, протокол № 11.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових результатів.

Проведений аналіз дисертаційної роботи Буряк Ірини Володимирівни «Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій» дозволив переконатися у тому, що дисертантка проаналізувала акти національного законодавства України з обраної теми, відповідні положення у законодавстві зарубіжних країн, а також типові документи міжнародних фінансових організації щодо кредитування муніципалітетів.

Варто позитивно оцінити використання автором наукових доробок представників різних галузевих наук, узагальнені дані та матеріали діяльності органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання (комунального сектору) судову практику. Ґрунтовний аналіз наукових праць багатьох учених дав змогу всебічно підійти до досліджуваної проблеми.

У роботі дисертантка використала комплекс загальних методів наукового пізнання, а також спеціальних методів. Зокрема, базову методологічну основу становить діалектичний метод пізнання, за допомогою якого об'єкт і предмет дослідження розглянуто в контексті становлення та взаємозв'язку елементів структури. Компаративний метод пізнання у поєднанні з методом історичного аналізу забезпечив вивчення розвитку інституту місцевих гарантій. За допомогою порівняльно-правового методу розглянуто підходи представників юридичних та економічних наук до визначення сутності місцевих гарантій, а також вітчизняного та зарубіжного досвіду. Використання системного підходу сприяло з'ясуванню сутності фінансового процесу у сфері надання місцевих гарантій, суб'єктного складу цих правовідносин, системи фінансового контролю у сфері місцевих гарантій та місця фінансової відповідальності. Окрім того автор застосовувала такі методи: формально-догматичний, формально-логічний, статистичний і соціологічний.

На нашу думку, поставлена автором мета дослідження досягнута, а завдання виконані. Висновки і пропозиції є новими. Успішному вирішенню поставлених завдань сприяла добре продумана логічна структура дисертаційної роботи, що свідчить про цілісність дослідження.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що робота є одним із перших монографічних досліджень, спрямованим на розкриття змісту поняття «місцева гарантія» як форми публічної допомоги суб'єктам комунального сектору економіки, що функціонують у межах території, на яку поширюються повноваження гаранта, обґрунтування критерії допустимості надання місцевої гарантії та необхідності у визнанні та закріпленні на законодавчому рівні суб'єктами надання місцевих гарантій міських рад, що представляють такий вид об'єднаних територіальних громад, як міські територіальні громади, та районних рад, які діють від імені спільноти територіальних громад району (об'єднаних спільним інтересом територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад, що функціонують у межах району), визначення суб'єкта гарантійних зобов'язань, що виникають у результаті надання місцевої гарантії обласною радою, застосовувати термін «спільнота територіальних громад області», що охоплює об'єднані спільним інтересом в межах області територіальні громади сіл, селищ, міст та об'єднані територіальні громади також сформульовано низку змін і доповнень до чинного законодавства, що стосується окремих питань фінансово-правового регулювання місцевих гарантій.

Варто погодитися із автором, що важливим фактором, що спричиняє прямий, вплив на ефективність і розвиток територіальної громади є участь муніципалітетів у правовідносинах місцевих гарантій, що надає змогу, як впроваджувати важливі інфраструктурні проекти, не витрачаючи кошти бюджетів розвитку, так і залучати інвестиції ззовні.

Автором розкриваються особливості зарубіжного досвіду впровадження інституту місцевих гарантій, при цьому обґрунтовано зроблено акцент на

моделях, що доцільно провадити у національне законодавство. Також дисертанткою не залишено поза увагою негативні аспекти такої діяльності.

Позитивним є прагнення здобувачки всебічно дослідити зміст поняття місцева гарантія та надати його авторське бачення, а саме: «Місцева гарантія – це форма публічної допомоги суб'єктам комунального сектору економіки, що функціонують у межах території, на яку поширюються повноваження гаранта, що полягає у забезпеченні (на умовах платності, строковості, а також забезпечення виконання зобов'язань у спосіб, передбачений законом) господарського зобов'язання позичальника (принципала), у результаті надання якого, з одного боку виникає письмове зобов'язання Автономної Республіки Крим, обласної ради чи територіальної громади міста (гаранта) повністю або частково виконати коштами відповідного місцевого бюджету боргові зобов'язання суб'єкта господарювання перед кредитором у разі невиконання таким суб'єктом його зобов'язань за кредитом (позикою), залученим під місцеву гарантію, і з іншого – право вимагати від позичальника погашення простроченої заборгованості за кредитом (позикою), наданим під таку місцеву гарантію».

Не залишилося поза увагою дисертанта і наукове обґрунтування розмежування видів місцевих гарантій, а саме: за напрямом їх забезпечення: 1) внутрішні місцеві гарантії забезпечення виконання зобов'язань теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії; 2) внутрішня місцева гарантія для забезпечення виконання мирової угоди, укладеної між комунальним підприємством і кредитором; 3) внутрішня місцева гарантія виконання зобов'язання суб'єктом комунального сектору економіки, що виникає в результаті одержання поворотної фінансової допомоги, що надається фінансовою установою; 4) внутрішня місцева гарантія виконання зобов'язання суб'єкта комунального сектору економіки за субкредитом, що надається державою за рахунок залучених від міжнародних фінансових організацій коштів; 5) зовнішня місцева гарантія, що надається міжнародній фінансовій організації для забезпечення повернення кредитів, що одержує суб'єкт комунального сектору економіки.

Заслуговує на увагу і підтримку аналіз дисертантом суб'єктного складу правовідносин у сфері місцевих гарантій із визначенням у якості гарантів: 1) Автономної Республіки Крим; 2) спільноти територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад області; 3) територіальна громада міста. Позичальниками у відносинах місцевої гарантії є суб'єкти комунального сектору економіки: 1) суб'єкти господарювання – резиденти України, що належать до комунального сектору економіки міста, розташовані на відповідній території; 2) суб'єкти господарювання – резиденти України, що відносяться до комунального сектору економіки Автономної Республіки Крим, розташовані на відповідній території; 3) суб'єкти господарювання – резиденти України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на території відповідної області.

Дисертант наводить низку справедливих аргументів на користь визнання суб'єктами надання місцевих гарантій міських рад, які представляють міські територіальні громади (різновид об'єднаних територіальних громад, до складу яких входить місто), а також районі ради, які діють від імені спільноти територіальних громад району (об'єднаних спільним інтересом територіальних громад сіл, селищ, міст та об'єднаних територіальних громад, що функціонують у межах району). Поряд із цим дисертанткою слушно зауважено на недоцільності надання місцевої гарантії акціонерному товариству (ТОВ) з меншим обсягом корпоративних прав територіальної громади, ніж 50 відсотків, без бюджетної програми та проведення відповідного конкурсу (С. 69).

Автором з'ясовано, що у зарубіжних країнах основними є дві моделі надання публічних гарантій: безпосередньо публічним суб'єктом (державою, суб'єктом федерації, регіоном, землею, муніципалітетом тощо) або гарантійним агентством, що створене в публічному порядку, або уповноважене виступати агентом публічного суб'єкта. Акцентовано увагу на діяльності гарантійних агентств, які загалом створюються на національному, регіональному та муніципальному рівнях і зазвичай є окремими юридичними особами з самостійним бюджетом, зокрема, прикладами слугують такі фінансові установи для надання

державних гарантій, як CoFace (Франція), EGAP (Чехія), EulerHermes (Німеччина), OPIC та Export-Import Banc (США), SACE (Італія) тощо. Як свідчить досвід розвинених країн, розподіл кредитних ризиків між банками і державою (муніципалітетами) є найбільш дієвим механізмом забезпечення ефективності надання публічних гарантій. Основним джерелом фінансування гарантійних агентств у світі є публічний сектор, а участь приватного капіталу в більшості країн має обмежений характер.

Передумови створення такого гарантійного агентства є й в Україні. Так, у ст. 201 ГК України закріплено, що з «метою нейтралізації несприятливих наслідків від кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності законом може бути передбачено обов'язок комерційних банків, страховиків, акціонерних товариств та інших суб'єктів господарювання, які залучають кошти або цінні папери громадян і юридичних осіб, передавати частину своїх коштів для формування єдиного страхового фонду публічної застави». Отже, на рівні закону можна було б врегулювати функціонування гарантійного агентства, учасниками якого є муніципалітети, спільноти територіальних громад області і районів, яке б працювало за принципом Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у банках, при цьому з правом надання гарантій від власного імені за кредитами суб'єктів комунального сектору економіки в межах квот відповідних територіальних громад міст, спільнот територіальних громад області (у перспективі – району) (С. 88-95).

Надбанням автора у дисертаційній роботі можна вважати його ґрунтовний аналіз правових передумов та змісту фінансового процесу у сфері місцевих гарантій. Так здобувачкою зазначено, що фінансовий інститут місцевих гарантій є складним, охоплює інститут фінансового процесу у сфері місцевих гарантій, що складається з окремих процедур, що об'єднуються у стадії, а ті – в етапи. До основних етапів, що об'єднують нормотворчі та регулятивні процедури, належать такі: 1) надання місцевої гарантії; 2) реалізація гарантійного зобов'язання, що виникає з моменту надання місцевої гарантії; 3) відшкодування простроченої заборгованості позичальником кредиту (позики), забезпеченого місцевою гарантією. Охоронні процедури можна розмежувати на: 1) контрольні;

2) неюрисдикційні: а) пов'язані з розглядом спорів у позасудовому (адміністративному порядку); б) пов'язані з притягненням до фінансової відповідальності; 3) юрисдикційні, пов'язані з розглядом спорів в судовому порядку (С. 121 – 136).

Актуальними є висновки щодо впровадження процедур кредитного оцінювання як місцевих територіальних громад, так і суб'єктів комунального сектору економіки. Так, дисертанткою зазначено, що з метою залучення внутрішніх та зовнішніх кредитів, стимулювання інтересу до інвестиційних проєктів та запевнення кредиторів у фінансовій спроможності територіальних громад, платоспроможності комунальних підприємства, а також з метою уникнення чи попередження неплатоспроможності емітента власне органи місцевого самоврядування та комунальні підприємства мають бути самі зацікавлені проходити кредитне рейтингове оцінювання, що «характеризує рівень спроможності емітента цінних паперів своєчасно та в повному обсязі виплачувати відсотки і основну суму за борговими зобов'язаннями відносно боргових зобов'язань інших позичальників» (С. 111 – 112).

У роботі висловлено і інші, не менш важливі, обґрунтовані і логічні висновки та пропозиції, що мають значну наукову цінність.

Значення дисертації для науки та практики, можливі шляхи використання результатів дослідження. Теоретичне та практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані у дисертації пропозиції і висновки можуть бути використані: у *науково-дослідній роботі* – для подальших досліджень питань правового регулювання правовідносин у сфері місцевих гарантій; *правотворчості* – для вдосконалення чинного законодавства; *практичній діяльності* Міністерства фінансів України, місцевих рад, місцевих державних адміністрацій, місцевих фінансових органів, органів публічного фінансового контролю; *освітньому процесі* – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Фінансове право», «Актуальні питання фінансового права».

Повнота викладених наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Достовірність висновків дисертації Буряк Ірини

Володимирівни «Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій» обумовлюється вірно обраною методологією, ретельним аналізом наукової літератури, законодавства України та практики його застосування, іноземних джерел. Використання дисертанткою у своїй роботі різних наукових методів дослідження дозволяє йому досягти повноти та всебічності аналізу поставлених проблем. Для роботи характерний логічний стиль викладення матеріалу, смислова завершеність, цілісність. На нашу думку, науково-практичні результати, отримані дисертантом, є достовірними й об'єктивними. Загалом дисертаційна робота є кваліфікованою працею монографічного характеру, яка містить результати проведених дисертанткою досліджень та відображає науково-обґрунтовані розробки, які в сукупності мають важливе значення для розвитку правової науки та практичної діяльності відповідних суб'єктів.

Дисертація та автореферат оформлені згідно з вимогами до такого виду робіт. Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів. Автореферат дисертації повністю відповідає її змісту. Опубліковані праці відповідають темі дослідження, розкривають основний його зміст.

Дискусійні положення та зауваження до дослідження. Відзначаючи теоретичну і практичну цінність дисертаційної роботи Буряк І. В. «Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій», позитивно оцінюючи його, водночас відзначаємо, що окремі положення роботи мають дискусійний характер, є недостатньо аргументованими або потребують уточнення.

1. Спірною виглядає теза дисертантки щодо правомочності визначення суб'єктом місцевих гарантій спільноти територіальних громад, об'єднаної територіальної громади (С. 47 дисертації, С. 8 автореферату). У даному разі автор має пояснити, по-перше, хто є суб'єктом права, а хто лише суб'єктом правовідносин – чи спільно територіальні громади області в особі обласної ради, чи власне обласна рада; по-друге чи може надавати місцеві гарантії районна рада, якщо боргове зобов'язання виникає у комунального підприємства, що діє у спільних інтересах територіальних громад району.

2. На нашу думку, потребує додаткового пояснення обґрунтованість думки, що кредитному рейтингуванню підлягає саме територіальна громада міста, а не власне місто (як адміністративно-територіальна одиниця) чи певний орган місцевого самоврядування. (С. 82-88 дисертації), адже саме органи місцевого самоврядування виступають учасниками правовідносин у сфері місцевих запозичень та місцевих гарантій та відповідно є зобов'язаною стороною, яка володіє певним обсягом прав та обов'язків.

3. Проаналізувавши у підрозділі 2.1 «Правові критерії та передумови надання місцевих гарантій», дисертанткою обґрунтовано такі критерії допустимості надання місцевої гарантії: 1) критерій граничного обсягу місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим, обласною радою (спільнотою територіальних громад області) чи територіальною громадою міста боргу; 2) критерій мети; 3) критерій відповідності позичальника вимогам законодавства; 4) критерій відповідності інвестиційного проєкту вимогам законодавства; 5) критерій відповідності рішення про надання місцевої гарантії та договору місцевої гарантії вимогам законодавства; 6) критерій попереднього погодження місцевої гарантії з Міністерством фінансів України; 7) критерій відповідності джерела погашення зобов'язання перед територіальною громадою, як гарантом, вимогам законодавства.

На нашу думку, потребує додаткової аргументації позиція автора щодо «б) критерій попереднього погодження місцевої гарантії з Міністерством фінансів України».

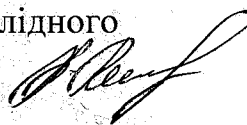
4. У результаті ознайомлення зі змістом дисертації, варто зауважити, що вона мала б більш завершений вигляд, якби автором було більше уваги приділено питанню застосування заходів фінансової відповідальності за порушення законодавства у сфері місцевих гарантій. Оскільки в обсязі, представленому у дисертації, зокрема у підрозділі 3.2, цього явно замало для повного розкриття суті та особливостей правовідносин у сфері місцевих гарантій.

5. Дисертантка розглядає публічний фінансовий контроль у сфері надання місцевих гарантій як багатогранну і складну систему діяльності уповноважених органів держави, АРК та місцевого самоврядування з перевірки законності, своєчасності, обґрунтованості, стабільності надання місцевих гарантій (С. 150-169). Однак, яку ж роль відіграє громадський контроль у цьому аспекті? Чи є місце такому контролю?

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 Буряк Ірини Володимирівни «Фінансово-правове регулювання місцевих гарантій» відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 року № 567, а її автор заслуговує на присвоєння їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
завідувач лабораторії проблем правового
та організаційного забезпечення діяльності
Міністерства Державного науково-дослідного
Інституту МВС України



Валерія РЯДІНСЬКА

Лідник Рядинської В.О. завідує.
Заступник директора ДНДІ МВС України
Оршишко С.В.

