

До спеціалізованої вченої ради
Д 11.170.02
в Державній установі «Інститут
економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова
Національної академії наук України»
01032, м. Київ, бульвар Тараса
Шевченка, 60

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Никитченко Наталії Валеріївни
на дисертацію Петруненка Ярослава Вікторовича
«Концептуальні засади господарсько-правових засобів
забезпечення ефективного використання державних коштів»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
за спеціальністю 12.00.04 – господарське право, господарсько-
процесуальне право**

Актуальність теми дисертаційного дослідження

Перехід України до нової європейської моделі регулювання господарських правовідносин, заснованої на обмеженні втручання у свободу підприємницької діяльності та здійснення державного регулювання лише у чітко визначених межах та за наявності встановлених підстав зумовлює необхідність вирішення проблеми забезпечення ефективного використання державних коштів. В сучасних реаліях вказану вище проблему доцільно вирішувати використовуючи засоби господарсько-правового характеру, що виконують у цьому процесі особливу роль, адже їх комплексний економіко-правовий регулюючий вплив спрямовано на підвищення економічної, соціальної ефективності діяльності суб'єктів господарювання та досягнення господарсько-економічного результату.

Питання забезпечення ефективного використання державних коштів викликає значний науковий інтерес, внаслідок чого науковці протягом останніх декількох років ведуть тривалу дискусію щодо природи засобів забезпечення ефективного використання державних коштів під час регулювання господарської діяльності. Однак, попри значну кількість праць, присвячених питанням державного регулювання господарської

діяльності комплексні, зокрема монографічні дослідження забезпечення ефективного використання державних коштів за допомогою господарсько-правових засобів відсутні.

Як наслідок, недостатня теоретична розробленість і недосконалість нормативно-правової бази у цій сфері зумовлюють актуальність обраної теми та необхідність усебічного наукового аналізу широкого спектра питань, пов'язаних із господарсько-правовими засобами забезпечення ефективного використання державних ресурсів.

Новизна результатів наукового дослідження

Дисертація Петруненка Я.П. є першим в Україні комплексним дослідженням господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, в якому визначено та обґрунтовано концептуальні положення з удосконалення господарського законодавства.

Так, у першому розділі дисертаційної роботи досліджено загальні теоретико-методологічні питання впливу господарсько-правових засобів на забезпечення ефективного використання державних коштів.

Аналізуючи проблему ефективного використання державних коштів у взаємозв'язку з реалізацією державної регуляторної політики автор обґрунтовано доходить висновку про те, що у процесі застосування господарсько-правових засобів регулювання економічних відносин (публічні закупівлі, податкові пільги, державна допомога суб'єктам господарювання тощо) відбувається пряме витрачання (за рахунок бюджетних видатків) або недоотримання (ненадходження або неповне надходження коштів у дохідну частину відповідного бюджету) бюджетних та інших публічних коштів. Відповідно виникає проблема пошуку оптимального балансу між витрачанням (недоотриманням) публічних коштів та досягненням вказаної мети (стор. 54).

З огляду на викладене, слід підтримати позицію автора, що ефективне використання державних коштів має означати: 1) прозорість діяльності суб'єктів владних повноважень щодо використання державних

коштів шляхом забезпечення відкритості та доступності інформації про джерела та обсяги формування дохідної частини бюджетів та напрями спрямування бюджетних коштів; 2) таке використання державних коштів, яке забезпечує повне фінансування витрат, запланованих у видатковій частині бюджетів; 3) досягнення внаслідок використання державних коштів високого економічного та соціального ефекту; 4) забезпечення при використанні державних коштів оптимального поєднання державного та суспільного інтересів; 5) створення за допомогою здійснення фінансування різних заходів за рахунок державних коштів умов для всебічного соціально-економічного розвитку держави та її окремих регіонів (стор. 54-55).

У другому розділі дисертаційної роботи визначено мету, завдання, принципи, підстави, умови та процедури застосування господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів.

Зокрема на підтримку заслуговує позиція автора щодо удосконалення господарського законодавства у сфері регулювання процедури застосування господарсько-правових засобів шляхом внесення на рівні Закону визначення найбільш загальних критеріїв, зокрема, прибутковість підприємства протягом останніх декількох років (1-3 роки), здійснення діяльності у певних галузях господарювання, дотримання бюджетної та податкової дисципліни протягом попередніх періодів (своєчасна та повна сплата податків, відсутність порушень під час ведення бухгалтерської звітності та ін.) (стор. 181-182).

Заслуговує на увагу позиція автора про необхідність прийняття спеціального Закону України «Про контракцію сільськогосподарської продукції», в якому слід визначити: вимоги до сільськогосподарських товаровиробників, з якими можуть укладатися договори контракції (організаційна форма їх діяльності, мінімальні обсяги товарного виробництва); характеристика кожного етапу процедури укладення договору контракції сільськогосподарської продукції (хто може бути ініціатором укладення договору, форма надання пропозиції про його

укладення, спосіб досягнення домовленості та порядок вирішення розбіжностей тощо); процедура виконання договору контрактації (стор. 169-170).

У третьому розділі дисертаційної роботи досліджується механізм забезпечення ефективного використання державних коштів при застосуванні прямих господарсько-правових засобів, проблеми розміщення державного замовлення та здійснення публічних закупівель, а також вплив договорів контрактації сільськогосподарської продукції на забезпечення ефективного використання державних коштів.

Слід підтримати висновок автора, що державне замовлення та державні закупівлі слід розглядати як самостійні, однак, взаємопов'язані господарсько-правові засоби, які об'єднує спільна мета – визначення та задоволення державних потреб, що здійснюється із використанням бюджетних коштів: самостійність цих господарсько-правових засобів обумовлена спеціальними процедури та результатами застосування кожного з них, а взаємозв'язок між розміщенням державних замовлень та здійсненням державних закупівель полягає у тому, що останнє є частиною процедури розміщення державних замовлень.

Автор також аргументовано доводить, що на ефективність використання державних коштів впливає розміщення державного замовлення та проведення державних закупівель, оскільки здійснюється задоволення державних потреб у товарах, роботах або послугах, забезпечується фінансування найбільш оптимальних пропозицій, що надходять від суб'єктів господарювання в цій сфері; економічна ефективність забезпечується не лише економічністю витрачання державних коштів, але також якістю, інноваційністю та іншими найбільш значущими характеристиками робіт, товарів та послуг, придбання яких фінансується за рахунок державного бюджету (стор. 248).

У четвертому розділі дисертаційної роботи проаналізовано механізм забезпечення ефективного використання державних коштів при застосуванні непрямих господарсько-правових засобів. Досліджуючи дану

проблему автор наголошує на доцільності розробки Методики визначення обсягів державної допомоги суб'єктам господарювання та закріплення в ній порядку розрахунку розмірів державної допомоги, здійснення оцінки економічної ефективності надання допомоги, форми звітування суб'єктів господарювання про результати використання наданої допомоги у формі прямого фінансування. Крім того, дисертант пропонує підвищити рівень прозорості та відкритості державної діяльності щодо надання допомоги суб'єктам господарювання, а саме шляхом: удосконалення роботи Порталу державної допомоги, забезпечення функціонування відкритих реєстрів державної допомоги, відкритості інформації про чинні види державної допомоги (стор. 275).

У п'ятому розділі дисертаційної роботи, на підставі проведеного дослідження, автором запропонована низка пропозицій щодо вдосконалення господарського законодавства у сфері забезпечення ефективного витрачання державних коштів. Зокрема, доречними є пропозиції Петруненка Я.В. щодо внесення змін та доповнень: 1) до ГК України, в якому слід: визначити додаткову сферу державного контролю та нагляду за господарською діяльністю – цільове використання державної допомоги (ст. 19), уточнити поняття державного кредитування суб'єктів господарювання (ст. 346); 2) до Закону України «Про публічні закупівлі», в якому: уточнити умови рівного доступу до процедури закупівлі (ст. 5), доповнити процедури закупівлі інноваційним партнерством (ст. 13), уточнити правові наслідки визнання процедури закупівлі незаконною (ст. 18); 3) до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», в якому уточнити критерії допустимості державної допомоги (ст. 5) (стор. 404).

Крім того, спираючись на дослідження досвіду зарубіжних країн щодо застосування прямих та непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, автор додатково пропонує: 1) визначити способи стимулювання об'єднання сільськогосподарських товаровиробників для захисту своїх інтересів у

правовідносинах з органами державної влади, іншими суб'єктам публічно-владних повноважень; залучити таких об'єднань до розроблення державних програм підтримки суб'єктів сільськогосподарської діяльності; 2) розширення форм податкового стимулювання створення та діяльності суб'єктів малого підприємництва, передбачивши для новостворених суб'єктів малого бізнесу таку форму, як податкові канікули на період до шести місяців залежно від виду їх діяльності; 3) визначити чіткі умови, підстави й механізми надання державних гарантій для отримання суб'єктами господарювання комерційних кредитів (стор. 405-406).

Звісно, робота містить і інші, не менш цікаві наукові положення, які визначають новизну дисертаційного дослідження Петруненка Я.В., проте і цього цілком достатньо, аби стверджувати, що автором досягнуто головної мети дисертації, яка полягає у визначенні та обґрунтуванні концептуальних засад господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, напрацюванні практичних рекомендацій щодо вдосконалення господарського законодавства, формулюванні відповідних теоретичних висновків.

Обґрунтованість і достовірність результатів дослідження

Структура дисертації Петруненка Я.В. відповідає поставленій меті та завданням дослідження, а виклад його результатів здійснено на належному науково-методичному рівні.

Загалом, дисертація характеризується ознакою єдності змісту та послідовності викладення матеріалу.

Автором досліджено не тільки безпосередньо правові та організаційні питання забезпечення ефективного використання державних коштів під час застосування господарсько-правових засобів, а також особливості таких засобів, обґрунтовано їх господарсько-правову природу.

Обґрунтованість та достовірність підготовлених висновків та рекомендацій досягається за рахунок дослідження автором значної кількості

літературних та нормативно-правових джерел (робота містить список використаних джерел із 516 найменувань).

Обґрунтованість сформульованих автором висновків і пропозицій підтверджується і фактом публікації робіт, присвячених темі дисертації. Зокрема, результати наукового дослідження викладено у 46 наукових працях, а саме: в індивідуальній монографії, у розділі колективної монографії, у 32 статтях, що опубліковані у наукових фахових виданнях України, наукових періодичних виданнях інших держав і наукових періодичних вітчизняних виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних (у тому числі 7 – у наукових періодичних виданнях інших держав), у 11 тезах доповідей на конференціях та 1 опублікованій праці, яка додатково відображає наукові результати дисертації. Наукові положення дисертації Петруненка Ярослава Вікторовича викладені в достатньому для повного ознайомлення обсязі; опубліковані наукові праці й автореферат дисертації відображають основний зміст дисертаційної роботи

Висновки і рекомендації, які розроблені автором в результаті опрацювання значного обсягу законодавства та проведення комплексного системного дослідження, достатньо апробовані на науково-практичних конференціях.

У дисертації вдало використані загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання.

В цілому, для роботи характерний логічний стиль викладення матеріалу, а дослідження відзначається послідовністю та чіткістю висновків.

Теоретичне і практичне значення результатів

Теоретичне і практичне значення дисертаційної роботи полягає в комплексному системному дослідженні проблематики господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних

коштів та розробці пропозицій з удосконалення законодавства України у даній сфері.

Найбільш значущими науковими результатами дослідження є:

- обґрунтування концептуального напрямку правового забезпечення ефективного використання державних коштів на підставі висунення на перший план економічної моделі прийняття управлінського рішення, коли формальні вимоги супроводжують відповідний процедурний механізм, гарантуючи захист публічних інтересів, права суб'єктів господарювання (стор. 34).

- формулювання поняття господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів як визначеної в актах господарського законодавства системи інструментів, прийомів і напрямів впливу держави в особі її уповноважених органів на діяльність суб'єктів господарювання шляхом забезпечення оптимальної форми та способу розміщення і використання державних коштів задля стимулювання та заохочення пріоритетних видів господарської діяльності, захисту прав і законних інтересів учасників господарських правовідносин, а також захисту публічних інтересів та досягнення максимальних соціально-економічних результатів (34-35).

- класифікація господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів залежно від характеру впливу на суб'єктів господарювання чи залучення їх до реалізації таких господарсько-правових засобів: 1) прямі, тобто ті, які є обов'язковими для суб'єктів господарювання (зокрема, державне замовлення, контракція сільськогосподарської продукції, встановлення лімітів і обмежень, валютне регулювання тощо), застосовуються переважно з метою захисту суспільних і державних інтересів, прав споживачів, забезпечення якості продукції тощо та 2) непрямі (наприклад, державна підтримка суб'єктів господарювання, державна допомога, державне кредитування та ін.), у яких суб'єкти господарювання беруть участь за власною ініціативою (стор. 35-36).

Теоретичні висновки, запропоновані у дисертаційному дослідженні, можуть стати підґрунтям для подальших наукових досліджень з питань господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів.

Практичне значення положень і рекомендацій виконаного дослідження визначається актуальністю дослідження, новизною і висновками – загальнотеоретичними і практичними. Сформульовані в дисертаційному дослідженні підходи, висновки та пропозиції можуть бути використані як теоретичне підґрунтя при розробленні і прийнятті змін до законів та інших нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів; знайдуть застосування під час викладання курсів «Господарське право», «Господарське процесуальне право», «Фінансове право», «Порівняльне правознавство» та ін., підготовки підручників і навчальних посібників із цих курсів.

Зауваження щодо форми та змісту дисертації

В цілому позитивно оцінюючи положення дисертаційної роботи, робота Петруненка Я.В. має певні спірні положення, які вимагають подальшого розроблення, уточнення чи пояснення дисертантом під час захисту, однак які істотно не впливають на загальну позитивну оцінку проведеного дисертаційного дослідження та спрямовані на підвищення його наукового рівня та ведення наукової дискусії.

1. Дисертант у підрозділі 1.4. «Акти правового регулювання в системі господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів», досліджуючи сучасний стан правового регулювання різних видів господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, значну увагу приділяє аналізу стратегічних актів, в яких визначено напрями розвитку та удосконалення господарсько-правових засобів, а також актів нормативно-правового характеру (стор. 99-110).

Водночас автором у цьому підрозділі не аргументовано власну позицію щодо останніх важливих змін, що відбулися у правовому регулюванні таких господарсько-правових засобів, як публічні закупівлі, оборонні закупівлі, зокрема, прийняття нової редакції відповідних законів. Крім того, з огляду на назву підрозділу доречним було б визначити, яке саме місце у системі господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів займають акти правового регулювання.

2. Досліджуючи договір контрактації сільськогосподарської продукції (підрозділ 3.2), дисертант відносить контрактацію сільськогосподарської продукції до особливого виду розміщення державного замовлення та публічних закупівель (стор. 203).

Видається, що такий висновок потребує додаткової аргументації оскільки однією з ознак контрактації сільськогосподарської продукції є те, що сільськогосподарська продукція, яка є предметом відповідного договору, має бути поставлена (вирощена, вироблена) у майбутньому. Ці ознаки свідчать про спорідненість вказаного договору з деякими ф'ючерсними контрактами, які укладаються на товарній біржі, однак не досить зрозумілим є його схожість з публічними закупівлями та поставками.

3. Визначаючи співвідношення понять «обмеження», «квотування», «лімітування» та «нормування», дисертант зазначає, що перше з них є загальним поняттям стосовно інших, оскільки обмеження господарської діяльності здійснюється одним із наведених способів – встановлення лімітів та нормативів, квотування тощо (стор. 224).

Водночас автор не розкриває особливості, притаманні кожному з таких засобів, як «ліміт», «квота» та «норматив», які б дозволили відмежувати ці види обмежень у господарській діяльності.

4. У підрозділі 4.2 «Кредитування суб'єктів господарської діяльності як сфера забезпечення ефективного використання державних коштів» дисертант обґрунтовано зазначає, що державне кредитування суб'єктів господарювання являє собою доволі широкий спектр правовідносин,

оскільки може виражатися у різних формах та належати до різних видів (стор. 279).

Водночас у цьому підрозділі доцільно було б навести приклади програм державного кредитування суб'єктів господарювання, визначивши їх вплив на забезпечення ефективного використання державних коштів.

5. У підрозділі 5.1 «Поєднання прямих та непрямих господарсько-правових засобів у системі забезпечення ефективного використання державних коштів» питання про оптимальне поєднання прямих та непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів досліджується дисертантом, головним чином, з точки зору поєднання приватного та публічного інтересів, яке виявляється переважно в реалізації суб'єктами господарювання одночасно комерційної та соціальної функцій (стор. 341).

Проте доцільно було б звернути увагу й на інші аспекти поєднання прямих та непрямих господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів, зокрема, таких як поєднання методів примусу та заохочення в господарській діяльності, оптимального поєднання принципів державного контролю за здійсненням господарської діяльності та свободи підприємницької діяльності.

Загальний висновок по дисертації

Викладені зауваження мають дискусійний характер. Вони направлені на подальше дослідження поставленої проблеми та істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації Петруненка Ярослава Вікторовича. Дисертація Петруненка Я.В. – це актуальне, самостійне, змістовне наукове дослідження, яким автор розв'язує важливу наукову проблему, а саме: обґрунтування концептуальних засад господарсько-правових засобів забезпечення ефективного використання державних коштів.

Дисертація логічно побудована, оформлена відповідно до вимог Міністерства освіти і науки України, а її положення викладені чіткою та зрозумілою мовою. Пропозиції і рекомендації можуть бути використані для удосконалення чинного законодавства і практики його застосування.

Дисертація Петруненка Я.В. відповідає спеціальності 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право. Автореферат та наукові публікації повністю відображають основні положення та результати дисертації. Публікації в достатній кількості вміщено у наукових фахових виданнях, визначених для оприлюднення положень дисертацій.

Основні висновки дисертації Петруненка Я.В. на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук не перетинаються з результатами раніше виконаної ним дисертаційної роботи на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Таким чином, вищезазначене дає підстави вважати, що дисертація Петруненка Ярослава Вікторовича за своїм змістом, достовірністю отриманих результатів, новизною, теоретичною та практичною значимістю відповідає вимогам пунктів 9, 10 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.04. – господарське право; господарсько-процесуальне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри господарського права
та процесу Навчально-наукового інституту
права Університету ДФС України



(Handwritten signature)
Н.В. Никитченко

Підпис	<i>(Handwritten signature)</i>
засвідчую:	
Університетський секретар УДФС України	<i>(Handwritten signature)</i>
«29»	04 2021 р.