

До спеціалізованої вченої ради Д 11.170.02
в Інституті економіко-правових досліджень
НАН України

ВІДГУК
офіційного опонента
на дисертацію Никитченко Наталії Валеріївни
«Правове регулювання державного контролю у сфері господарської
діяльності», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
зі спеціальності 12.00.04 – господарське право;
господарсько-процесуальне право

Актуальність обраної теми розкривається в декількох площинах. На сьогодні господарська сфера будь-якої держави світу не може розвиватися хаотично лише під впливом економічних законів. Держава у будь-якому випадку бере активну участь в управлінні і координуванні усіх процесів, що відбуваються в економіці. І чи не найголовнішою функцією держави є здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності. Без ефективного контролю у сучасних умовах жорсткої конкуренції, зовнішнього та внутрішнього економічного і політичного тиску на вітчизняні суб'єкти господарювання, численних проявів корупції неможливо реалізувати ефективні державні програми чи проекти розвитку економіки та її сфер.

Державний контроль у сфері господарської діяльності здійснюється на основі норм Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року, норм спеціальних законів та підзаконних нормативно-правових актів, якими визначається компетенція міністерств, державних комітетів, комісій та інших центральних органів виконавчої влади в частині здійснення нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Проте спеціальне законодавство є достатньо розгалуженим, повноваження органів державного контролю часто дублюються, механізми співвідношення між ними не передбачаються. Часто одні й ті самі норми законодавства по-різному трактуються службовцями різних органів державного контролю та суддями. Через це на практиці виникає засилля суб'єктивізму та корупція. З іншого боку, відсутність або обмеженість державного контролю призводить до хаосу у сфері господарювання і

нівелює сенс здійснювати будь-яку законну господарську діяльність. І хоча пошуку шляхів удосконалення правового регулювання державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у різних галузях та сферах економіки України присвячувалися дослідження провідних вчених-господарників з різних правових шкіл, проте невирішених завдань у досліджуваній царині залишається багато, що вимагає додаткових досліджень.

Актуальність теми підтверджується також тим, що вона виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України за темою «Основи правового регулювання економіки України» (державна реєстрація № 0108U000191), в яких дисертантка виступає як співвиконавець.

З огляду на викладене докторська дисертація Н.В. Никитченко є не лише своєчасною, але й, безумовно, має значення для теорії господарського права.

Новизна результатів наукового дослідження полягає в тому, що здійснена системна розробка адекватних сучасним умовам концептуальних положень теоретичного та науково-прикладного характеру й на їх основі обґрунтовано пропозиції і рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності, направлені на розбудову правової держави та соціально орієнтованої економіки.

Заслуговує на увагу виявлена авторкою тенденція до зближення правового регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності різних країн, яка передбачає зміну спрямованості правового регулювання з адміністрування реалізації публічних інтересів на сприяння суб'єктам господарювання у здійсненні господарської діяльності, реалізації їх конституційних прав і свобод (с. 4, 22 автореферату; с. 395-396 дисертації). Господарське законодавство відрізняється схожістю із господарським, торговельним, корпоративним, економічним тощо правом і законодавством інших держав, зокрема європейських. І не в останню чергу це стосується законодавства про здійснення державного контролю.

Як головна категорія роботи, на якій побудовано усі дослідження і зроблено висновки, заслуговує на безумовну підтримку удосконалене визначення поняття

державного контролю у сфері господарювання через організаційно-господарські правовідносини, які складаються між суб'єктами господарювання і державними органами, що здійснюють контроль господарської діяльності (с. 4, 13 автореферату; с. 123-125 дисертації).

Важливе теоретичне і практичне значення має пропозиція системи принципів державного контролю у сфері господарської діяльності, а саме, сходження від принципів законності і незалежності до принципів верховенства права та взаємних стримувань і противаг, а також доповнення загального переліку принципів наступними: партнерських відносин органів державного контролю та суб'єктів господарювання; участі створених суб'єктами господарювання громадських організацій в організації здійснення державного контролю (с. 5, 11 автореферату; с. 83-84, 51, 61-62, 86 дисертації).

Важливим є відмежування у роботі адміністративістського та господарсько-правового підходу, зокрема критика думки, що відносини зі здійснення контролю за господарською діяльністю лежать лише у площині регулювання адміністративного права, адже останнє регулює відносини виконавчо-розпорядчого характеру і не пов'язане з управлінням господарською діяльністю. Якщо основою виникнення адміністративних правовідносин є правопорушення, то організаційно-господарських – управління господарською діяльністю. В адміністративно-правових відносинах уповноважений орган виступає від імені держави, а в організаційно-господарських – і від свого імені (с. 25 дисертації).

Слід підтримати висновки та пропозиції дисертаційної роботи Н.В. Никитченко в частині удосконалення положень господарсько-правової відповідальності органів державного контролю:

- обґрунтування, що в якості боржника у відносинах із суб'єктами господарювання, що виникли із завдання шкоди, виступають органи державного контролю, дії (бездіяльність) яких призвели до збитків, а також держава в цілому (с. 6-7, 14-16 автореферату; с.189-197, 231 дисертації);

- органи державного контролю і посадові особи виступають від імені держави, діють її владою і в її інтересах (с. 6-7, 14-16 автореферату; с. 195-196 дисертації);

- органи державного контролю, їх вищестоящі органи, а також інші органи, що здійснюють контроль діяльності органу державного контролю, несуть відповідальність перед суб'єктами господарювання за завдані неправомірними діями (бездіяльністю) збитки (с. 6-7, 14-16 автореферату; с. 195 дисертації);

- держава в особі органу казначейства несе субсидіарну відповідальність за боргами органів державного контролю; проблему обмежених бюджетних ресурсів запропоновано вирішувати за принципом рівномірного задоволення вимог про відшкодування збитків в межах бюджетного року, а також участі створених суб'єктами господарювання громадських організацій у бюджетному процесі (с. 6-7, 14-16 автореферату; с. 189-192 дисертації).

Значним позитивом роботи, на нашу думку, є проведення порівняльно-правового аналізу правового регулювання здійснення державного контролю у сфері господарювання різних країн, якому присвячено окремий четвертий розділ роботи і на основі якого зроблено пропозиції до українського законодавства та господарської практики.

Заслуговують на увагу та підтримку й інші результати роботи Н.В. Никитченко.

Обґрунтованість і достовірність результатів дослідження. Викладені в дисертації наукові висновки, положення і рекомендації є обґрунтованими, базуються на ретельному аналізі літератури з тематики дослідження та узагальненні практики застосування господарського законодавства.

Структура дисертації Н.В. Никитченко відповідає поставленій меті та завданням дослідження, а виклад його результатів здійснено на належному науково-методичному рівні. Наукові положення та рекомендації аргументовані, базуються на досвіді, накопиченому у сфері правового регулювання господарської діяльності у різних сферах виробництва. Авторкою проаналізовано відповідне законодавство ряду зарубіжних країн, зокрема, США, Франції, Канади, Нідерландів, Швеції, Норвегії, Данії, Латвії, Словаччини та інших країн, а також міжнародно-правові

норми, що регулюють господарські, фінансові та податкові відносини; практика застосування законодавства, що регулює зазначені відносини; статистичні матеріали.

Дисертаційне дослідження виконано на основі використання наукових робіт провідних вітчизняних і зарубіжних фахівців, які присвячені різним аспектам проблеми правового регулювання здійснення контролю у сфері господарської діяльності, зокрема у роботі проведено порівняльний аналіз і співставлення власних висновків з науковими розробками та практичним досвідом інших дослідників даної проблематики, у тому числі з економіки, адміністративного, цивільного, конституційного права (список використаних джерел включає 618 найменувань).

Обґрунтованість сформульованих авторкою висновків і зроблених пропозицій підтверджується і фактом публікації робіт, присвячених темі дисертації (1 особиста монографія, 16 наукових праць, опублікованих у національних фахових виданнях, 4 статті у наукових періодичних юридичних виданнях інших держав та вітчизняному фаховому журналі, що входять до міжнародних наукометричних баз, а також 12 публікаціях за матеріалами науково-практичних конференцій, 5 публікаціях в інших виданнях).

Обґрунтованість результатів дослідження підтверджується також тим, що вони знайшли використання у практичній діяльності – виконавчого комітету Чугуївської міської ради Харківської області (довідка 02-02-32 від 8 квітня 2015 року), комунального підприємства «Чугуїввода» (довідка № 242 від 22 квітня 2015 року), Державної фінансової інспекції України (довідка 02-14 від 27 квітня 2015 року), Торгово-промислової палати України (довідка № 4033\05-0-7.1 від 4 червня 2015 року). Положення дисертаційної роботи використовуються у навчальному процесі при викладанні дисциплін «Господарське право» і «Цивільне право» на юридичному факультеті Національного університету ДПС України (довідка № 1184/01-12 від 17 квітня 2015 року)

За результатами дослідження було підготовлено проект закону «Про внесення змін і доповнень до Господарського кодексу України щодо державного контролю у сфері господарської діяльності», який направлено Інститутом економіко-правових досліджень НАН України до Комітету з питань економічної політики Верховної

Ради України для розгляду і використання у законотворчому процесі (довідка № 299/482 від 19 листопада 2015 року).

Висновки і рекомендації, запропоновані авторкою в результаті опрацювання значного обсягу законодавства та проведення комплексного системного дослідження, достатньо апробовані у роботі 12 науково-практичних конференцій всеукраїнського та міжнародного рівнів, які проходили у містах Донецьк, Одеса, Запоріжжя, Львів, Хмельницький, Ірпінь, Харків, Київ.

У роботі успішно використані методи наукового пізнання: діалектичний, синергетичний, формально-логічний, історичний, порівняльно-правовий, аналітико-синтетичний, системно-структурний, логіко-юридичний та інші.

В цілому роботі притаманна логічна довершеність та цілісність, а висновки по роботі характеризуються стислістю та чіткістю.

Теоретичне та практичне значення результатів дослідження. Висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані в законотворчій діяльності з метою вдосконалення законодавства про державний контроль у сфері господарювання; у правозастосовній діяльності при вирішенні спорів, пов'язаних із захистом прав та інтересів суб'єктів господарювання при здійсненні державного контролю; у практичній діяльності суб'єктами господарювання при організації превентивного захисту своїх прав та інтересів у відносинах з органами державного контролю; у навчально-методичній роботі при підготовці навчально-методичних матеріалів, навчальних посібників, підручників, викладанні навчальної дисципліни «Господарське право».

Вищенаведене дозволяє зробити висновок, що дисертаційна робота Н.В. Никитченко є фундаментальним, комплексним і завершеним науковим дослідженням, вагомим теоретичним і практичним внеском у науковій розробці проблем правового регулювання здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності. У ній одержано нові теоретичні і практичні результати, які разом є суттєвими для розвитку теорії господарського права і правореалізаційної практики.

Зауваження за змістом дисертації. Деякі положення дисертації потребують додаткової аргументації, окремі є дискусійними і можуть бути предметом подальшого обговорення, в тому числі при захисті роботи.

1. На нашу думку, назва роботи і, відповідно, предмет дослідження з точки зору логіки та зв'язку слів в українській мові сформульовані неточно. Вважаємо, що є некоректним здійснювати правове регулювання іменника. Регулюватися повинні якісь дії або відносини, що відбуваються чи трапляються із цим іменником. Звичайно, скоріше за все авторка під державним контролем розуміла певну сукупність дій державних органів. Проте все одно, більш логічним виглядає зв'язок терміну «правове регулювання» із віддієслівним іменником типу «здійснення», аніж напряду із терміном «державний контроль».

2. У роботі на сторінках 30-32 проводиться аналіз застосування як синонімів трьох термінів: «суспільний господарський порядок», «правопорядок у сфері господарювання», «правовий господарський порядок». На наступних сторінках підрозділу 1.1 наводяться переваги та недоліки цих термінів у взаємозв'язку із терміном «державний контроль (нагляд)». Авторка вважає найкращим термін «суспільний господарський порядок», який був по-новому запроваджений у систему українського права Г.Л. Знаменським у 1990-х роках, проте внесений до статті 5 ГК України як «правовий господарський порядок». Саме останній через легітимізацію у ГК України та у спеціальному законодавстві, а також усталеність використання у практиці та науці вважаємо найбільш точним і таким, що повинен застосовуватися при здійсненні правових досліджень та внесенні пропозицій до законодавства, на противагу варіанту, який запропонований авторкою як підсумок підрозділу 1.1 (с. 52 дисертації).

3. На сторінках 59-60 авторка переходить на публіцистичний стиль викладання матеріалу, розмірковуючи, що «хабарництво – це початкова і примітивна форма взаємовідносин підприємця і чиновника» і робить необґрунтований висновок: «...якщо врахувати мінімальну тривалість перевірки 15 днів і її періодичність – раз у три роки, то суб'єкт господарювання змушений

тримати певну кількість своїх працівників лише для того, щоб вони обслуговували перевіряючих, а не виконували свої прямі обов'язки. У зв'язку з цим можна зрозуміти суб'єктів господарювання, які вважають, що краще заплатити, щоб останні не заважали працювати» (с. 59-60 дисертації). Вважаємо, що для переконливості слід було навести хоча б приблизну кількість органів державної влади, що можуть здійснювати перевірки, а також розрахувати приблизну кількість днів на рік, протягом яких можуть тривати перевірки. Крім цього, думка про те, що краще дати хабара, аніж пережити перевірку, не є вірною. На нашу думку краще звернутися до прокуратури чи судових органів.

4. У висновках до розділу 1 останній абзац висновку за номером 5 (с. 127 дисертації): *«Обґрунтовано співвідношення понять „контроль” і „нагляд” у сфері господарської діяльності як загального і часткового, де нагляд спрямований на забезпечення законності в діяльності суб'єктів господарювання, контроль – на сприяння їм в реалізації свободи підприємницької (господарської) діяльності, в т.ч. за допомогою забезпечення законності, та забезпечення ефективності управління і господарювання в цілому.»* є ідентичним висновку за номером 4 у висновках до розділу 2 (с. 231 дисертації).

5. На сторінці 229 дисертації авторка пропонує закріпити у ГК України положення про те, що заходи відповідальності суб'єктів господарювання, передбачені господарським законодавством, мають пріоритет перед рівнозначними мірами відповідальності, передбаченими іншими галузями законодавства (с. 229 дисертації). Хоча така пропозиція є приємною для будь-кого із господарників, проте об'єктивно видається, що за умови її реалізації такі положення матимуть декларативний характер, адже працівники контролюючих державних органів не будуть розбиратися у галузевій приналежності того чи іншого заходу відповідальності. По-друге, із тексту роботи не зрозуміло які є об'єктивні передумови для такої пропозиції.

6. Авторка в цілому вірно відмежовує категорії публічних послуг від таких категорій, як державні послуги і адміністративні послуги, де перші націлені на задоволення державних інтересів, другі – на задоволення приватних інтересів, а

пропоновані публічні послуги – на задоволення суспільних інтересів, які сполучають у собі приватні і публічні (с. 4-5 автореферату, с. 389-393 дисертації). У наданому на сторінці 125 роботи визначенні публічних послуг головним критерієм віднесення послуг до таких є обов'язкова наявність у суб'єкта господарювання-одержувача послуг публічного інтересу, або узгодженість його приватного інтересу із публічним (с. 125 дисертації).

Безумовно погоджуючись в цілому із проведеним аналізом і запропонованим поділом та наданим визначенням необхідно порадити авторці більш чітко вказати, що термін «публічні послуги» застосовується не тому, що такі послуги надаються державними (публічними) органами, як це вважається у межах науки адміністративного права, а тому, що ці послуги на основі положень ЦК України та ГК України про публічні зобов'язання повинні надаватися будь-кому зі споживачів, зокрема і суб'єктів господарювання. Так само це слід було підкреслити і в запропонованому авторкою визначенні поняття «суспільний інтерес у сфері господарювання» (с. 5 автореферату; с. 395 дисертації), яке в цілому також слід схвалити.

7. Підрозділ 4.1. роботи «Зарубіжний досвід правового регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності» займає 41,5 аркуша. Вважаємо, що його логічно було б поділити на 3 параграфи, оскільки приблизно по 40 відсотків обсягу підрозділу присвячено розгляду зарубіжного досвіду правового регулювання податкового контролю та контролю з боку аудиторів, і ще приблизно 20 відсотків обсягу підрозділу припадає на розгляд правового регулювання здійснення митного та фінансового контролю.

8. У роботі має місце технічний брак і неточності. Так, на сторінці 19 авторка повністю називає Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року і вказує, що далі по тексту він буде позначатися як «Закон». Проте далі на сторінках 20, 21, 23, 28, 56, 62, 71, 79, 124, 128, 151-156, 160, 161, 163, 164, 173, 188, 193, 200, 231, 283, 400 авторка знову наводить його повну назву. Так само на сторінці 37 авторка термін «Кабінет Міністрів України» скорочує на «КМ України», проте далі на

сторінках 85, 129, 148-150, 152, 157, 170, 171, 194, 210, 230, 263, 264, 273, 275, 281, 286, 305, 307-309, 375, 388 наводить повну назву. На сторінці 83 авторка запроваджує для Податкового кодексу України скорочення ПК України, однак далі на сторінках 222-223, 326, 328, 331 наводить повну назву. Так само в усьому тексті роботи хаотично одночасно застосовуються і термін «Господарський кодекс України», і його скорочені аббревіатури «ГК України» та просто «ГК». Можливо, доцільно було перед вступом надати перелік умовних скорочень і відслідкувати за текстом роботи їх застосування.

Також на сторінці 19 роботи авторка вказує, що щойно названий Закон був прийнятий Верховною Радою України, що є зайвим, оскільки в Україні Закони приймаються лише Верховною Радою.

Крім цього, у роботі термін «юридична особа» часто застосовується не на позначення однієї із характеристик суб'єкта господарювання, як це зазвичай вірно робиться у роботах із господарського права, а на позначення самого суб'єкта, як це робиться у роботах цивілістів, особливо це стосується підрозділу 2.3. На сторінці 37 роботи авторка застосовує невідому ГК України конструкцію «юридичні особи приватного та публічного права».

Загальний висновок по дисертації. Висловлені зауваження значною мірою зумовлені складністю обраного для наукового пошуку предмета дослідження і не знижують загальної позитивної оцінки дисертації, оскільки зумовлені не стільки вадами дисертації, скільки складністю відносин, які виникають при здійсненні державного контролю у сфері господарювання, що регулюється різногалузевим законодавством.

Дисертація Н.В. Никитченко «Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності» є завершеною роботою, що виконана на високому науково-теоретичному рівні і містить наукові положення та науково обґрунтовані результати в галузі науки господарського права, які розв'язують важливу науково-прикладну проблему забезпечення правового регулювання здійснення державного контролю у сфері господарювання.

Оформлення дисертації та її автореферату відповідають вимогам, встановленим МОН України. Публікації в достатній кількості вміщено у виданнях, визначених МОН України для оприлюднення положень дисертацій.

Дисертація є завершеною роботою, що містить науково обґрунтовані результати, які в сукупності забезпечують вирішення важливої наукової задачі – визначення ролі, характерних рис, видів, складових державного контролю у сфері господарської діяльності, що має важливе значення для господарсько-правової науки.

Матеріали кандидатської дисертації авторки «Іпотека як правова конструкція залучення інвестицій в економіку», захищеної у 2006 році, не використовуються у докторській дисертації в якості новизни. Хоча попередні дослідження та їх результати беруться авторкою до уваги.

Автореферат дисертації та основні положення дисертації ідентичні за змістом, а сама дисертація Н.В. Никитченко відповідає спеціальності 12.00.04 – «господарське право; господарсько-процесуальне право».

Вищезазначене дає підстави зробити висновок, що дисертаційну роботу «Правове регулювання державного контролю у сфері господарської діяльності» виконано згідно з вимогами пунктів 9, 10 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а авторка дисертації Никитченко Наталія Валеріївна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.04 – «господарське право; господарсько-процесуальне право».

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
та банківського права
Української академії банківської справи
10.12.2015 р.

Підпис <i>Б.В. Деревянко</i>
засвідчую,
провідний фахівець відділу кадрів <i>df</i>
Української академії банківської справи



Б.В. Деревянко