

До спеціалізованої вченої ради  
Д 11.170.02 в Інституті економіко-  
правових досліджень НАН  
України  
01032, м. Київ,  
бульвар Тараса Шевченка, 60

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента**

**доктора юридичних наук, доцента**

**Никитченко Наталії Валеріївни**

**на дисертаційне дослідження Полякової Крістіни Вікторівни  
«Господарська компетенція органів місцевого самоврядування»,  
подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук  
за спеціальністю 12.00.04 – господарське право;  
господарсько-процесуальне право**

### **Актуальність теми дослідження**

Слід зазначити, що беручи участь у господарських відносинах, органи місцевого самоврядування реалізують різну за обсягом та змістом господарську компетенцію. Не в останню чергу це зумовлено специфікою правового статусу органів місцевого самоврядування, його «змішаним» характером. Адже визнання органів місцевого самоврядування суб'єктами права, що реалізують повноваження територіальної громади як рівного з іншими учасника суспільних відносин та делеговані їм повноваження з боку органів державної влади, справляє вплив на правовий статус та, відповідно, зміст господарської компетенції таких органів. В той же час існуючі дослідження господарсько-правового характеру у певній мірі не враховують цієї особливості, що призводить до формулювання неоднозначних наукових висновків.

Додатково слід звернути увагу на те, що недосконалість чинного законодавства України створює значні перешкоди на шляху ефективної реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції. Останнім часом було прийнято низку нормативно-правових актів України,

які справляють неоднозначний вплив на правове регулювання господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування.

Важливо відзначити і те, що на тлі недостатності комплексного дослідження відносин, що виникають у сфері реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції, цінність представленої роботи значно збільшується.

Таким чином, дослідження особливостей правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування господарської компетенції, впливу правового статусу органів місцевого самоврядування на зміст їх господарської компетенції спрямоване на поглиблення теоретичного доробку науки господарського права, а також вдосконалення правотворчої та правозастосовної практики в зазначеній сфері.

В контексті вищенаведеного обрання теми дослідження заслуговує на підтримку, адже воно є актуальним для юридичної науки та економічного життя за своїм предметом, поставленою метою, завданнями та результатами їх вирішення.

#### **Новизна результатів наукового дослідження**

Дисертація К.В. Полякової є першим у вітчизняній юридичній науці системним науковим дослідженням проблематики здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування, на основі якого розроблено відповідні нові наукові положення та пропозиції щодо вдосконалення законодавства у цій сфері.

У дисертаційному дослідженні аргументовано відзначається, що органи місцевого самоврядування реалізують різну за обсягом та змістом господарську компетенцію. Наголошується на тому, що вказана особливість зумовлена неординарним правовим статусом органів місцевого самоврядування, його «змішаним» характером (с. 25-26).

У зв'язку з цим виправданим слід визнати завдання щодо з'ясування особливостей поєднання повноважень владного та невідного характеру під час реалізації господарської компетенції, зокрема у організаційно-господарських відносинах. Дослідивши існуючі у юридичній літературі наукові підходи щодо можливості реалізації органами місцевого самоврядування повноважень владного характеру у зазначеній групі відносин, у роботі авторкою послідовно доводиться, що владний вплив є особливістю регулювання діяльності суб'єктів господарювання. Як слушно підкреслює дисертантка, здійснення владного впливу у сфері організації господарських відносин є передусім

ключовою ознакою повноважень, делегованих державою органам місцевого самоврядування, зокрема у сфері ціно-, тарифоутворення, антимонопольно-конкурентного регулювання, забезпечення виконання суб'єктами господарювання соціально-комунальних зобов'язань тощо (с. 30-31).

Додатково обґрунтованим слід визнати висновок про те, що у процесі управління господарською діяльністю переважно здійснюються господарські повноваження невідного характеру, з-поміж яких виокремлюються ті, що здійснюють органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади у сфері управління об'єктами права комунальної власності (с. 31-32).

Крім того, авторка виважено підходить до розгляду нормативно встановлених підходів до порядку формування та змістовного наповнення господарської компетенції як представницьких, так і виконавчих органів місцевого самоврядування та на цій основі доходить заслугуючих на увагу висновків. Зокрема, зазначається, що зміст господарської компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування, крім закону, може визначатися місцевою радою. Зокрема, вказаний аспект взаємовідносин знаходить вияв у сфері управління майном, яке належить до комунальної власності. У дисертаційному дослідженні зазначено, що саме місцеві ради приймають рішення про визначення меж та умов здійснення повноважень з управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади (с. 66-68).

Привертають увагу авторські міркування щодо окремих прикладів з практики правотворення та правозастосування у частині реалізації органами місцевого самоврядування господарських повноважень у певних групах майново-господарських та організаційно-господарських відносин.

Зокрема, у сфері майново-господарських відносин основну увагу авторкою зосереджено на недоліках орендного та пов'язаного за змістом з орендними відносинами приватизаційного законодавства, які виникли внаслідок суперечливої правотворчої практики.

Так, у ході проведення дослідження дисертанткою встановлено, що сьогодні органи місцевого самоврядування, як і низка інших органів влади, наділені правом надавати в оренду нерухоме майно, яке не використовується ними для здійснення своїх функцій. У зв'язку з цим заслугове на підтримку авторська аргументація того, що майно, яке передається в оренду, має за своїм призначенням слугувати досягненню

комерційних цілей і бути придатним для залучення у сферу господарювання. Зважаючи на те, що об'єктом оренди має бути індивідуально визначене майно виробничо-технічного призначення (або цілісний майновий комплекс), що належить суб'єктам господарювання, як це передбачено Господарським кодексом України, слушною видається думка К.В. Полякової про неврахування у Законі України «Про оренду державного та комунального майна» концептуальних підходів до визначення правової природи оренди, напрацьованих у межах науки господарського права. У підсумку авторкою обґрунтовано положення про доцільність внесення відповідних змін до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» з метою усунення цього недоліку. Відповідно закономірною слід визнати пропозицію, яка міститься у дисертації, про те, що на першому етапі вдосконалення правового регулювання досліджуваної сфери відносин доцільно виключити можливість приватизації таких об'єктів (с. 86-88).

Додатково у дисертаційному дослідженні проаналізовано практику законотворчої роботи, відповідно до якої останнім часом усуваються відмінні ознаки унітарних та корпоративних підприємств, та запропоновано можливі напрями її вдосконалення шляхом повного врахування правових підходів, напрацьованих у межах науки господарського права.

У дисертаційному дослідженні відзначається, що вказане відбувається через необґрунтовані зміни правового режиму майна комунальних підприємств, поширення правового статусу комунальних підприємств на тих суб'єктів господарювання, які такими ознаками не наділені, тощо.

Зокрема, за результатами аналізу чинного законодавства України авторкою сформульовано висновок про безпідставність ототожнення частини чистого прибутку (доходу) та дивідендів. Додатково запропоновано у законотворчій роботі виходити з визначення поняття «комунальне підприємство», яке закріплено у Господарському кодексі України (с. 111-116). Вбачається, що, виходячи з наведених у дисертації аргументів, з цими пропозиціями можна погодитися.

У роботі також відстоюється позиція, згідно з якою правовий статус органів місцевого самоврядування не можна сприймати лише крізь призму принципу «дозволено лише те, що закріплено в законі». У зв'язку з цим заслуговує на підтримку положення про те, що правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування у

відносинах, побудованих на правових засадах рівності, повинен визначатися принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом» (с. 132-139).

Додатково у дисертаційному дослідженні обґрунтовано положення про вдосконалення чинного законодавства України в частині уточнення визначення поняття «делеговані повноваження». Запропоновано у нормативній площині закріпити положення про те, що господарські повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути делеговані як місцевим державним адміністраціям, так і іншим органам місцевого самоврядування, комунальним підприємствам та суб'єктам господарювання приватного сектора економіки. Обґрунтовано, що з-поміж правових підстав здійснення делегування, крім закону, доцільно виокремити господарський договір (с. 150-165). Можна погодитися з авторкою, що реалізація запропонованих положень може скласти підґрунтя для вдосконалення чинного законодавства України у сфері делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування.

Звісно, робота містить і інші, не менш цікаві наукові положення, які визначають новизну дисертаційного дослідження К.В. Полякової, проте і цього цілком достатньо, аби стверджувати, що авторкою досягнуто головної мети дисертації, яка полягає в розробці нових теоретичних положень щодо господарської компетенції як елементу правового статусу органів місцевого самоврядування та підготовці на цій основі пропозицій з удосконалення господарського законодавства.

### **Обґрунтованість і достовірність результатів дослідження**

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

Наукові положення та рекомендації аргументовані, базуються на розробках з питань правового регулювання господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування в Україні та окремих зарубіжних країнах.

Обґрунтованість та достовірність підготовлених висновків та рекомендацій досягається за рахунок дослідження авторкою значної кількості літературних та нормативно-правових джерел (робота містить список використаних джерел із 291 найменування).

Обґрунтованість сформульованих авторкою висновків і пропозицій підтверджується і фактом публікації робіт, присвячених темі дисертації. Зокрема, результати дисертаційної роботи викладено у 10 наукових працях, з яких 5 статей опубліковано у наукових фахових виданнях України, 1 стаття у зарубіжному науковому виданні, 4 публікації за матеріалами науково-практичних конференцій.

При цьому як публікації, так і автореферат дисертації з достатньою повнотою висвітлюють положення поданого на захист дослідження.

Висновки і рекомендації, які розроблені авторкою 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 правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування господарської компетенції та розробці пропозицій з удосконалення законодавства України у даній сфері.

Найбільш значущими науковими результатами дослідження є:

обґрунтування пропозицій теоретичного характеру, які можуть справити істотний вплив на розвиток доктрини господарського права у частині уточнення господарсько-правового статусу органів місцевого самоврядування. Зокрема, у частині: використання принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом» у відносинах за участю органів місцевого самоврядування, побудованих на правових засадах рівності; неприпустимості формування у вітчизняному законодавстві концепції участі органів місцевого самоврядування у орендних відносинах, яка суперечить господарсько-правовій доктрині; характеристики правового статусу органів місцевого самоврядування як «змішаного» тощо;

виявлення окремих недоліків у правовому регулюванні майново-господарських та організаційно-господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування та обґрунтування пропозицій щодо їх усунення;

виявлення особливостей правового регулювання здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування, зокрема, у частині делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування.

Теоретичні висновки, запропоновані у дисертаційному дослідженні, можуть стати підґрунтям для подальших наукових досліджень з питань правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування господарської компетенції.

Практичне значення положень і рекомендацій виконаного дослідження полягає в тому, що вони можуть бути застосовані у законотворчій діяльності з метою доопрацювання та удосконалення чинного господарського законодавства, а також у практиці правозастосування.

Крім того, матеріали дисертаційного дослідження також можуть бути використані у науково-дослідній роботі, у навчальному процесі при викладанні господарсько-правових дисциплін.

#### **Зауваження щодо форми та змісту дисертації**

В цілому позитивно оцінюючи положення дисертаційної роботи, слід звернути увагу авторки на окремі недоліки, а саме:

1. Так, у підрозділі 2.2 дисертаційної роботи авторка наголошує на штучному розширенні правових меж унітарних підприємств із віднесенням до останніх і тих суб'єктів господарювання, що мають корпоративну природу. Зокрема, дисертантка посилається на Закон України «Про фінансову реструктуризацію», який до комунальних підприємств відносить і тих суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких частка комунальної власності територіальної громади становить 50 і більше відсотків, тобто суб'єктів господарювання комунального сектора економіки. У зв'язку з цим, на думку авторки доцільно узгодити термінологію Закону України «Про фінансову реструктуризацію» з Господарським кодексом України щодо визначення поняття «комунальне підприємство». Втім авторці варто було б звернути увагу, що визначення поняття «комунальне підприємство», запропоноване у Законі України «Про фінансову реструктуризацію» вживається в цілях саме цього Закону з урахуванням предмета його регулювання. Можливо доцільно було б врахувати цю обставину під час обґрунтування авторської пропозиції.

2. На окрему увагу заслуговує положення, наведене у підрозділі 3.1 дисертації, про те, що правовий режим здійснення господарської

компетенції органами місцевого самоврядування у відносинах побудованих на правових засадах рівності має визначатися через призму принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом». Втім якщо припустити можливість реалізації цієї пропозиції, то доведеться визнати об'єктивну потребу у внесенні змін до ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка наголошує на тому, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Виходячи зі змісту підрозділу 3.1 дисертації, не можна однозначно стверджувати, що авторка пропонує внесення змін до Конституції України, що було б скоріше за все логічним завершенням дослідження у межах зазначеного підрозділу.

3. У підрозділі 3.2 дисертації авторкою обґрунтовується, що серед правових підстав здійснення делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування, окрім закону, доцільно передбачити укладення господарського договору. Втім напевно авторці слід було б врахувати ті випадки, коли делегування господарських повноважень може здійснюватися на підставі актів органів місцевого самоврядування, зокрема, рішень місцевих рад. Врахування цього аспекту могло б істотно посилити аргументацію відповідних наукових положень щодо делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування.

### **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 Полякової Крістини Вікторівни.

Дисертація К.В. Полякової – це актуальне, самостійне, змістовне наукове дослідження, яким авторка розв'язує важливе наукове завдання, яке полягає у розробці теоретичних пропозицій та практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування, що має суттєве значення для науки господарського права.

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 К.В.Полякової 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 розміщено у наукових фахових виданнях, визначених для оприлюднення положень дисертацій.

Таким чином, вищезазначене дає підстави вважати, що дисертація Полякової Крістини Вікторівни за своїм змістом, достовірністю отриманих результатів, новизною, теоретичною та практичною значимістю відповідає вимогам пунктів 9, 11 «Порядку присудження наукових ступенів», а її авторка заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04. – господарське право; господарсько-процесуальне право.

**Офіційний опонент:**

доктор юридичних наук, доцент.

завідувач кафедри господарського права та процесу

Навчально-наукового інституту права

Університету державної фіскальної

служби України



К.В. Никитченко

