

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

В І Д Г У К

офіційного опонента

Апанасенко Катерини Іванівни

на дисертацію Полякової Крістини Вікторівни

на тему «Господарська компетенція органів місцевого самоврядування»,

представлену на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук за спеціальністю

12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право

Актуальність теми наукового дослідження. У 2015 році в Україні розпочалась реформа територіальної організації влади. У результаті відповідних законодавчих зміни органи місцевого самоврядування отримали достатньо широке коло повноважень у галузях будівництва, транспортних і житлово-комунальних відносин, благоустрою міста, охорони навколишнього природного середовища тощо. На сьогоднішній день реформа триває з різною швидкістю у регіонах України, витворюючи як позитивні здобутки, так і нові виклики та проблеми перед державним апаратом і системою місцевого самоврядування.

Паралельно з процесом децентралізації в останні роки в Україні реалізовані зміни у концесійному, будівельному, орендному, закупівельному, інвестиційному законодавстві, до реалізації яких безпосередньо залучені органи місцевого самоврядування.

Перелічені політико-правові та законодавчі процеси потребують наукового осмислення, серед іншого, із застосуванням методологічних підходів науки господарського права. Адже внаслідок децентралізаційної реформи відбулася трансформація господарської компетенції органів місцевого самоврядування. Тому тема наукової роботи Полякової К.В. є очевидно актуальною.

Практичну та наукову актуальність кандидатської дисертації Полякової К.В. підтверджує її взаємозв'язок з науковими програмами. Дисертаційна

робота виконувалась відповідно до планів науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України у межах теми «Модернізація господарського законодавства як передумова сталого розвитку України» (ДР № 0117U002308), де дисертанткою проведено дослідження особливостей реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування та розроблено відповідні пропозиції з удосконалення законодавства.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, полягає в тому, що в дисертації вперше у вітчизняній юридичній науці комплексно досліджено проблематику здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування.

Структура роботи логічна. Від дослідження господарської компетенції як складової правового статусу органів місцевого самоврядування автор переходить до розгляду специфіки її реалізації в різних групах господарських правовідносин. Завершується дослідження аналізом правового режиму здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування.

Автор розпочинає дослідження з аналізу поняття правового статусу органів місцевого самоврядування, організаційно-господарських повноважень цих органів та їх правової природи (с. 25 -32). Загальний висновок дисертантки можна сформулювати таким чином: органи місцевого самоврядування у господарських відносинах реалізують господарські повноваження, що пов'язані, та ті, що не пов'язані з владним впливом.

У першому розділі розглядається й питання про співвідношення таких груп суб'єктів, як органи місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання, органи місцевого самоврядування та юридичні особи (с. 32-37). Досліджуються особливості публічних юридичних осіб згідно з іноземною правовою доктриною і законодавством, а також погляди українських науковців щодо наявності у органів місцевого самоврядування статусу юридичних осіб (с.38-49).

Дослідження організаційно-господарських повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування розпочинається з розгляду

поняття “господарська компетенція”, господарська правосуб’єктність (с. 50 — 56 роботи). З метою уточнення змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування розглядається тлумачення поняття “компетенція” в теорії конституційного права, висловлюється власне бачення поняття “господарська компетенція” (с. 56 — 58 роботи).

Автор аналізує функції органів місцевого самоврядування, однак більшою мірою зупиняється на теоретичних питаннях про поняття і зміст таких функцій (с. 61 — 68 роботи).

Досліджуючи майново-господарські правовідносини за участю органів місцевого самоврядування (підрозд. 2.1 роботи), автор розпочинає з розгляду правового режиму комунальної власності. Дуже детально зупиняється на класифікації об’єктів комунальної власності, висновках науковців щодо можливого формулювання їх переліку.

Звертаючись до питання про участь органів місцевого самоврядування в майново-господарських правовідносинах, дослідниця аналізує зміни до Закону України «Про оренду державного та комунального майна», здійснені у 2010 році (с.84-88). Указує на неузгодженості відповідних правових норм.

Також дослідниця звертає увагу на внутрішню казуїстику норм Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» щодо можливості приватизації майна органів місцевого самоврядування (с. 88 роботи, с. 9 автореф.). Розглядає повноваження з відчуження об’єктів права комунальної власності (с. 89-91).

Відносини між суб’єктом господарювання та органом місцевого самоврядування - власником, який є засновником даного суб’єкта, розглядаються у підрозділі 2.2 роботи. Для досягнення цілей дослідження автор з’ясовує сутність поняття управління господарської діяльності та його співвідношення із регулюванням господарської діяльності. З цією ж метою розглядається доцільність функціонування комунальних унітарних підприємств та їх правовий статус (с. 97-98).

Цікавим є зарубіжний досвід функціонування муніципальних

(комунальних) підприємств, узагальнений дисертанткою. Вона розглядає умови діяльності муніципальних підприємств прямого управління та підприємств з делегованим управлінням, змішаних компаній, які об'єднують муніципальний і приватний капітал, та об'єднаних муніципальних (комунальних) підприємств у низці зарубіжних країн (с. 101-104).

Далі Полякова К.В. звертається до розгляду організаційно-правових форм комунальних підприємств в Україні. Детальніше зупиняється на статусі комунального банку, зосереджується на правовому статусі комунального господарського об'єднання (с. 109-111). Досліджує окремі проблеми правового регулювання статусу комунальних підприємств. Зокрема, доходить висновку, що частина чистого прибутку (доходу) комунального підприємства не може бути об'єктом оподаткування (с.114 роботи).

У третьому розділі роботи автор звертається до правового режиму здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування.

Дуже детально дисертантка зупиняється на питанні про сутність і правову природу правоздатності територіальних громад (с. 120 — 130), у т.ч. аналізує питання про можливість визнавати їх юридичними особами. Розглядає диференціацію господарської компетенції органів місцевого самоврядування і способи визначення функцій і повноважень муніципальних утворень (с. 131-134).

На нашу думку, заслуговує на підтримку висновок дисертантки, що правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування у відносинах, побудованих на засадах рівності, має визначатися через призму принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом» (с.131 роботи, с. 11 автореф.).

Також Полякова К.В. досліджує наявні у законодавстві та практиці правозастосування підходи до визначення сутності та обсягу господарської компетенції органів місцевого самоврядування (с. 134 - 138).

У підрозділі 3.2 роботи, аналізуючи делегування як форму здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування, дослідниця

розпочинає з розгляду самого поняття делегування. Досліджує підходи до розуміння понять передачі й делегування повноважень. Детальніше зупиняється на зарубіжному досвіді делегування повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування.

Позитивним є аналіз дисертанткою положень про делегування повноважень органів місцевого самоврядування за новим Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 (с. 150 - 152).

На прикладі концесійних відносин автор робить висновок щодо можливості делегування окремих господарських повноважень органів місцевого самоврядування на підставі господарських договорів суб'єктам господарювання приватного сектора економіки і пропонує закріпити це законодавчо (с. 155 - 156 роботи, с. 11 автореф.).

Досліджує поняття «приватизації компетенції» та її основні моделі, питання про можливість делегування окремих господарських повноважень органів місцевого самоврядування комунальним підприємствам, у т.ч. відповідний зарубіжний досвід (с. 157-163).

За результатами проведеного наукового аналізу пропонує уточнити визначення поняття «делеговані повноваження», передбачивши, що предметом делегування можуть бути як владні повноваження, так і господарські повноваження органів влади (зокрема, органів місцевого самоврядування), які не пов'язані з їх владним статусом (с. 163 роботи).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, та їх достовірність.

Дисертаційна робота виконана на достатньому науковому рівні. Під час написання роботи автор широко застосовує результати наукових досліджень інших фахівців у галузі господарського і цивільного, конституційного та муніципального права, які аналізували відносини, що є об'єктом дисертаційного дослідження, або суміжні з ними.

Позитивним є неодноразове звернення автора до успішного зарубіжного досвіду законодавчого регулювання господарської компетенції органів місцевого самоврядування.

У роботі вбачаються окремі елементи новизни в теорії господарської компетенції. Зокрема, автор розглядає й досліджує такі поняття, як: “правовий режим господарської компетенції”, “змішаний” правовий статус органів місцевого самоврядування. Ці поняття поки що не усталені в науковій літературі, однак спроби автора вийти за межі загальноприйнятих теоретичних понять заслуговують на схвалення.

Загалом дисертаційна робота Полякової К.В. достатньо теоретична. Аналізуючи різні аспекти реалізації господарської компетенції органів місцевого самоврядування, автор в основному орієнтується на наукові джерела вітчизняних науковців, зарубіжний досвід, практику правозастосування. У той же час чинні правові норми достатньо мало включені у сферу наукового дослідження. Також дисертантка не дуже коректно використовує судову практику для ілюстрації наукових висновків. Невірно робити певні узагальнення на підставі поодиноких судових рішень, а не аналізу відповідного масиву судової практики або матеріалів її узагальнення.

Однак в цілому висновки дисертаційного дослідження є достатньою мірою обґрунтованими. Про рівень обґрунтованості положень роботи свідчить обсяг використаної наукової літератури і законодавчих актів за темою дослідження – 291 найменування.

Основні висновки й теоретичні положення роботи знайшли відображення у 10 наукових працях, з яких 5 статей опубліковано у наукових фахових виданнях України, 1 стаття у науковому періодичному виданні іншої держави, 4 публікації за матеріалами науково-практичних конференцій.

Теоретичне і практичне значення результатів проведеного дослідження полягає в комплексному дослідженні правового регулювання господарської компетенції органів місцевого самоврядування.

Результати наукового дослідження можуть бути використані у наступних наукових аналізах господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування. Окремі положення дисертації можна використовувати при викладанні курсів господарського та муніципального права у вищих навчальних закладах.

У цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Полякової К.В., слід висловитись і з приводу окремих **спірних положень та недопрацювань**, які, на нашу думку, потребують пояснення під час захисту дисертації. Зокрема:

1. Загальні питання про поняття, сутність господарської компетенції органів місцевого самоврядування розглядаються в підрозділі 1.1 дуже детально, з різних точок зору. Однак після прочитання наукового матеріалу так і залишилось не до кінця проясненим питання, в чому ж саме полягає “змішаний характер” правового статусу органів місцевого самоврядування. Це нове поняття для науки господарського права, що потребує роз’яснення.

На жаль, автор не висловлює певного однозначного й узагальнюючого висновку щодо природи правового статусу цих органів, доцільності чи недоцільності визначати їх юридичними особами, що залишає відкритим поставлене нами запитання.

2. У підрозділі 1.2 роботи дисертантка досліджує повноваження представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. При цьому вона звертається до багатьох теоретичних напрацювань інших науковців. Однак автор дещо фрагментарно (вибірково) підходить до аналізу чинного законодавства про місцеве самоврядування, в якому регламентується господарська компетенція органів місцевого самоврядування.

3. Розглядаючи участь органів місцевого самоврядування у майново-господарських правовідносинах, автор в основному зупиняється на відносинах у сфері управління комунальною власністю. На нашу думку, варто було би звернутись до питання про специфіку участі органів місцевого самоврядування у такій групі майно-господарських правовідносин, як договірні правовідносини.

Це питання вкрай мало досліджено в науковій літературі, і тому вбачаються перспективи для подальших наукових розвідок. Зокрема, варто дослідити як загальні правила участі муніципальних органів у договірних правовідносинах, так і специфіку їх залучення до тендерних закупівель, інвестиційної діяльності, приватизаційних і концесійних правовідносин, у державно-партнерських відносинах між органами місцевого самоврядування та приватними партнерами.

4. Вважаємо, що у підрозділі 3.2 роботи про делегування господарської компетенції органів місцевого самоврядування недостатньо положень про актуальні законодавчі проблеми у цій сфері правовідносин. Загалом питання делегування господарської компетенції органів місцевого самоврядування досліджено в роботі дуже детально, є новим і цікавим теоретичним підходом до ширшої теорії про делегування повноважень органів місцевого самоврядування. Однак більшої деталізації потребують положення роботи щодо визначення змісту тих господарських повноважень, які пропонується делегувати, особливостей правового регулювання відносин у цій сфері, з'ясування проблематики делегування господарської компетенції.

Підсумовуючи, слід зазначити, що дисертаційна робота виконана Поляковою К.В. на достатньому теоретичному рівні, містить елементи наукової новизни або пропонує нову інтерпретацію напрацьованих раніше наукових положень.

Хоча проблематика господарської компетенції неодноразово досліджувалась у науковій літературі, автор дослідила нові аспекти організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування, особливо з теоретичної точки зору.

Поляковій К.В. вдалося вирішити поставлені завдання; основні наукові положення, висновки та рекомендації, отримані в процесі роботи над дисертацією, є достатньо обґрунтованими.

Зауваження до роботи, висловлені у відгуку, носять науково-дискусійний характер і мають на меті стимулювати подальші наукові пошуки з аналізованої

теми; вони не заперечують актуальності та значимості дисертаційного дослідження.

Анотування і наукові публікації Полякової К.В. повністю відображають основні положення та результати дисертаційного дослідження. Обсяг дисертації відповідає встановленим вимогам.

Дисертацію Полякової К.В. виконано та оформлено на належному науково-методологічному рівні, згідно з вимогами Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567.

Усе викладене дає підставу зробити висновок, що Полякова Крістіна Вікторівна заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право.

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського
права та процесу Навчально-наукового інституту
права і соціальних технологій Чернігівського
національного технологічного університету



К.І. Апанасенко

Підпис кандидата юридичних наук, доцента Апанасенко К.І. засвідчую:

*Переклад з наукової
публікації ре...*
04.11.14



В.В. Кавченко