

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента, заслуженого юриста України, секретаря Сумської міської ради Рєзніка Олега Миколайовича на дисертацію Петрової Наталії Олександрівни «Адміністративно-правові засади моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні», подану на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження дисертантом обумовлена численними теоретико-практичними аргументами, факторами, насамперед, інтеграцією України у світове співтовариство, необхідністю адаптації вітчизняного законодавства до вимог Європейського Союзу, відповідно до зобов'язань, зумовлених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а також іншими міжнародними угодами, що з іншого боку зумовило старт адміністративних реформ в багатьох сферах суспільного життя. Серед важливих векторів спрямування реформаційних змін важливим є реформування сфери державної допомоги суб'єктам господарювання, удосконалення публічного адміністрування означеної сфери, фундаментом якого є зміна світогляду в доктрині адміністративного права, зокрема, публічного адміністрування, припинення усталеної практики тіньового, безконтрольного та необґрунтованого витрачання державних та місцевих ресурсів на підтримку неконкурентоспроможних суб'єктів господарювання, що спричиняє викривлення конкуренції. Закон «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», прийнятий у 2014 році та який набув чинності у липні 2017 року та інші підзаконні нормативно-правові акти спрямовані на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, встановлюють правові засади здійснення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання. Разом з тим, на сьогодні залишається низка невирішених теоретичних та практичних питань, пов'язаних з удосконаленням правового регулювання формування адміністративних процедур моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, обрання найефективніших інструментів адміністрування

ОТРИМАНО СНАУ
Вх. № 15 від 06.01.2022

сфери державної допомоги з урахування успішних міжнародних практик. Вищезазначені обставини засвідчують актуальність та своєчасність обраної теми дослідження. Слід врахувати, що зазначена проблематика дисертаційного дослідження розглядалася вітчизняними та зарубіжними дослідниками лише в окремих аспектах та не піддавалася системному дослідженню, а, отже, потребує глибокого й всебічного наукового осмислення. Саме проведене Петровою Н.О. комплексне дослідження адміністративно-правових засад моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні дає можливість отримання нових результатів у досліджуваній сфері, що є затребуваним та актуальним у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання особливо в умовах формування нового інституту державної допомоги. За таких умов дисертаційна робота Петрової Наталії Олександрівни «Адміністративно-правові засади моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні» є, безумовно, потрібною та корисною науковою працею.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Матеріали дисертаційної роботи є частиною комплексних наукових досліджень кафедри правосуддя Сумського національного аграрного університету за тематичними планами науково-дослідної роботи: «Дослідження науково-прикладних проблем в сфері цивільного, адміністративного, кримінального та господарського процесуального права», № державної реєстрації 0116U005122 (2016 - 2020 роки).

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації свідчить про те, що надане на рецензування дисертаційне дослідження є першим у вітчизняній науці адміністративного права комплексним теоретико-практичним дослідженням адміністративно-правових засад моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні.

У роботі автор поставила собі за мету дослідження обґрунтувати та визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад моніторингу

державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні та окреслити напрямки удосконалення відповідного адміністративного законодавства з урахуванням позитивного вітчизняного і зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети, нею було визначено вирішення певного кола завдань (с. 25-26 дисертації). Така постановка мети та відповідних завдань сприяла ґрунтовному здійсненню теоретико-правової характеристики адміністративно-правових засад моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні, про що свідчать сформульовані висновки та рекомендації автора.

Зміст дисертаційного дослідження повністю відображає логіку предмета дослідження, що також свідчить про досягнення мети наукового дослідження. Зокрема, у роботі проаналізовано як теоретичні проблеми з теми дослідження на сучасному рівні розвитку, так і проблемні питання правозастосування. Загалом дисертація характеризується ознакою єдності змісту.

Положення, сформульовані дисертантом, ґрунтуються на останніх досягненнях правової науки із врахуванням сучасного законодавства України та ЄС. Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційної роботи становить значна кількість теоретичних робіт, які мають пряме або опосередковане відношення до аналізованої проблематики, зокрема. У дослідженні автором було відмічено про розгляд різних адміністративно-правових аспектів правового регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання, зокрема, питань здійснення моніторингу, контролю, що отримали вираз у дисертаціях С.В. Шкляра (2018 р.), Г.Г. Єрко (2016 р.) , С.С. Онищенко (2011 р.), які становлять науково-теоретичне підґрунтя, а також було вказано про окремі господарсько-правові аспекти державної допомоги, що були висвітлені в дисертаційних роботах О.Е. Ліллямє (2017 р.), Д.В. Лічак (2011 р.). Т.В. Некрасової (2009 р.).

Проте, за визначенням автора, у попередніх дослідженнях, разом зі значущим теоретико-практичним фундаментом для розробки адміністративно-правових засад моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, не було враховано останні істотні зміни, зумовлені активним реформуванням

відносин у сфері державної допомоги в Україні та ЄС, а також актуалізації моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання.

Достатня за обсягом емпірична база, належна методологічна основа дослідження із використанням сучасних загальних та спеціальних методів наукового пізнання, є підтвердженням достовірності сформульованих у дисертації наукових положень, висновків, рекомендацій та загалом досягнутих результатів (с. 245-251 дисертації).

Структурна побудова дисертації є логічно обґрунтованою, послідовною і повністю відповідає меті, завданням, об'єкту та предмету дослідження й складається із анотації, вступу, переліку умовних скорочень, двох розділів, що містять загалом вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Всі розділи та підрозділи за своїм змістом є взаємопов'язані та взаємоузгоджені, розкривають основні положення дисертації й засвідчують, що автором виконано поставлені завдання й досягнуто мету дослідження. У дисертації на доктринальному рівні розв'язано важливі питання для вітчизняного адміністративного права, та розвитку сфери державної допомоги, зокрема, моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, законодавства що регулює означену сферу та запропоновано їх науково-теоретичне та прикладне вирішення, що свідчить також про фундаментальність та комплексність всебічного та поступового вивчення дисертантом предмета дослідження.

Автором для обґрунтування власних висновків і пропозицій використано 319 джерел, що забезпечує комплексний розгляд поставлених завдань та свідчить про глибину наукового пошуку. Загалом дисертація, яку виконано у формі спеціально підготованого рукопису та анотація, у якій відображено найсуттєвіші її положення, становлять цілісне і повністю завершене наукове дослідження із чіткими висновками щодо проблемних питань адміністративно-правових засад моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання.

Основні положення та результати дисертації автором відображено у 16 наукових працях, з яких 5 - у наукових фахових виданнях України, 1- у науковому нефарховому виданні України, 1- у періодичному науковому виданні

інших держав, які входять до Організації економічного співробітництва та розвитку та/або Європейського Союзу, 9 - тез наукових повідомлень на науково-практичних конференціях, що відображають результати дисертаційного дослідження, що свідчить про достатню та належну апробацію результатів дисертації.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є кваліфікованою науковою працею, першим у вітчизняній науковій літературі комплексним дослідженням адміністративно-правових засад моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні, у якому на належному рівні акумульовано сучасні теоретичні та практичні перспективи подальшого розвитку адміністративно-правових засад моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання.

Детальне ознайомлення з текстом дисертації Петрової Н.О. дає підстави стверджувати, що у роботі на основі проведеного комплексного аналізу висунуто і обґрунтовано низку положень, висновків та ідей, достатньо високий рівень розробки та наукової новизни яких дозволяє кваліфікувати цю працю як завершене наукове самостійне дослідження. Висновки і положення, що виносяться на захист, є особистим здобутком дисертанта та характеризуються необхідним рівнем наукової новизни. Зміст розділів дисертації викладено з проведенням відповідного аналізу зібраного і представленого матеріалу.

Зокрема, перший розділ дисертації присвячений теоретико-правовим засадам моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні, в якому було охарактеризовано призначення державної допомоги суб'єктам господарювання, що спрямоване для досягнення цілей національного та регіонального сталого розвитку в Україні, в контексті підтвердження даних наукових ідей, аргументовано необхідність застосування моніторингу державної допомоги як системи регулярних спостережень за дотриманням вимог Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» задля забезпечення ефективності функціонування системи державної допомоги

в умовах сталого розвитку в Україні, недопущення проявів дискримінації окремих суб'єктів господарювання та спотворення конкуренції.

Досліджуючи поняття та сутність державної допомоги суб'єктам господарювання, автор обґрунтовано пропонує використовувати значущі критерії, сформульовані у ст. 107 (1) Договору про функціонування Європейського Союзу для визначення несумісної, недопустимої для конкуренції державної допомоги та під час здійснення моніторингу державної допомоги (с. 43-48). Автор слушно дійшла висновку, що наявність вказаних критеріїв ідентифікує державну підтримку, як державну допомогу, що є важливим при визначенні несумісної, недопустимої для конкуренції державної допомоги, яка стає об'єктом моніторингу а, отже, підпадає під регулювання Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (с. 44).

На особливу увагу заслуговує обґрунтована пропозиція автора запровадження на нормативному рівні терміну «публічна допомога суб'єктів господарювання» замість терміну «державна допомога суб'єктів господарювання» з огляду на те, що: 1) допомога надається за рахунок не лише державних, а й місцевих ресурсів (публічних ресурсів); 2) надавачами допомоги є органи публічної адміністрації, до яких належать як органи державної влади, так і місцевого самоврядування (с. 56).

У роботі також обґрунтовано направленість державної допомоги на забезпечення публічного інтересу, а також охарактеризований її позитивоутворюючий вплив на досягнення цілей національного та регіонального сталого розвитку в Україні (с. 35-39).

Однією з унікальних характеристик дисертаційної роботи є пропозиція авторського визначення поняття «публічна допомога суб'єктів господарювання», що визначається автором, як економічна вигода, що надається суб'єктам господарювання органами публічної адміністрації у передбаченому законодавством порядку відповідно до принципу децентралізації влади, та полягає у передачі публічних ресурсів (державних чи місцевих ресурсів) окремим суб'єктам господарювання або у втратах доходів

Державного або місцевих бюджетів з метою досягнення цілей національного або регіонального сталого розвитку (с.56). Вартим уваги є здійснення класифікації моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання (с. 94-104), а також визначення поняття моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання як публічно-владної діяльності уповноваженого органу, що полягає у регулярному спостереженні за дотриманням вимог Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», яке здійснюється шляхом збирання, оброблення, аналізу та оприлюднення інформації про державну допомогу суб'єктам господарювання за рахунок публічних ресурсів (державних чи місцевих ресурсів) (с. 104). У авторському дослідженні міститься обґрунтований висновок, що моніторинг являється адміністративною процедурою та інструментом публічного адміністрування у сфері державної допомоги (с.116-117).

Другий розділ дисертації повністю присвячено характеристиці організаційно-правового механізму моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні та напрямам його вдосконалення, в якому детально досліджено та надано висновки щодо мети моніторингу державної допомоги, що полягає забезпеченні національної економічної безпеки на засадах сталого розвитку шляхом запобігання та протидії незаконній, зокрема, недопустимій державній допомозі, що спотворює або загрожує спотворенню економічної конкуренції.

Науково-практичне значення має визначення та характеристика автором принципів моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, якими є: верховенство права; законність; прозорість та публічність; недискримінація (рівноправне ставлення); своєчасність; об'єктивність; неперервність; взаємна співпраця; превентивність; ефективність; повнота (всеосяжність); компетентність (фаховість); незалежність; збереження і захист інформації; захист конкуренції; слідування публічному інтересу (с.146-150).

Автор у дисертаційному дослідженні виділяє наступні методи моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання: спостереження (збір,

накопичення), облік, аналіз, перевірка інформації (в тому числі, попередня перевірка нової або чинної публічної допомоги) та оприлюднення інформації про надану державну допомогу суб'єктам господарювання, а також виокремлює особливий метод моніторингу державної допомоги - моніторингова перевірка, суть якої полягає у перевірці інформації про незаконну державну допомогу або неналежне використання допустимої державної допомоги, яка була отримана під час проведення моніторингу чинної державної допомоги або з будь-яких інших джерел. Метою такої перевірки є запобігання на ранніх стадіях порушення законодавства України про державну допомогу (с. 162-163).

Надзвичайно важливим для практичної реалізації моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання є виявлення автором однієї з основних проблем адміністративно-правового регулювання моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання: низький рівень (активного чи самоініціативного) одержання - виявлення, збирання, інформації Антимонопольним комітетом України, за допомогою спостереження, обліку, аналізу, моніторингової перевірки (зокрема, самоініціативного ex-post моніторингу), а також відсутність пошуку інформації щодо планування надання державної допомоги за рахунок державних чи місцевих ресурсів за ініціативою самого Уповноваженого органу з питань державної допомоги суб'єктам господарювання (с. 227-228). Виходячи зі зазначеного та на підставі зарубіжного організаційно-правового досвіду, запропоновано застосовувати ex-post моніторинг, який поділений автором на визначені основні етапи, що дозволить вдосконалити адміністративну процедуру моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання (с. 221; с. 228-230).

У дисертації міститься також низка інших позитивних висновків, пропозицій та рекомендацій, що є внеском автора у розвиток як науки адміністративного права, так і вітчизняної науки права загалом.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що зроблені висновки та рекомендації мають науково-теоретичний та практичний інтерес і можуть бути використані у науково-дослідній діяльності,

правотворчості, правозастосовній діяльності, навчальному процесі. Про їх використання у певних сферах діяльності свідчать наявні у дисертаційній роботі довідка та акт про впровадження одержаних результатів дисертації.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Загалом, позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження, потрібно зазначити, що окремі його положення, як і будь-якої іншої наукової роботи, видаються спірними та становлять підґрунтя для подальшого обговорення або потребують додаткової аргументації під час публічного захисту дисертації.

1. Автором достатньо обґрунтована необхідність запровадження на нормативному рівні вперше терміну «публічна допомога суб'єктів господарювання» замість терміну «державна допомога суб'єктів господарювання», що характеризується як «економічна вигода, що надається органами публічної адміністрації... у передбаченому законодавством порядку відповідно до принципу децентралізації влади...» (с. 56), разом з тим, даний принцип децентралізації в контексті надання державної допомоги суб'єктам господарювання у дисертаційній роботі не достатньо охарактеризований, тому хотілося б детальнішого пояснення.

2. У дисертаційному дослідженні, в межах пропозицій щодо вдосконалення інституційного забезпечення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, на с. 207-208 дисертації Петрова Н.О., пропонує з метою розбудови сектору державної допомоги, її моніторингу на місцях розглянути можливість внесення доповнень до Законів «Про Антимонопольний комітет України» та «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», а також до Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України, в частині надання повноважень консультування, роз'яснень, територіальними відділеннями АМКУ щодо моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, а також ініціативи стосовно збору інформації та проведення перевірки територіальним відділенням державної допомоги на законність та належність використання чинної державної допомоги, а також перевірки інформації про незаконну державну допомогу чи неналежне

використання чинної державної допомоги. Такі додаткові повноваження зумовлюють збільшення штатних працівників, або ж перенавантаження працюючих. На скільки обґрунтованою є така пропозиція?

Окрім того, на с. 203 автор пропонує збільшити штат працівників у Департаменті моніторингу і контролю державної допомоги суб'єктам господарювання АМКУ. Разом з тим постає питання на скільки доцільним та достатньою обґрунтованим є таке збільшення, адже воно призводить до витрат бюджетних ресурсів?

3. В дисертаційній праці на с. 199-200 автор пропонує запровадження адміністративної відповідальності за порушення законодавства України про надання державної допомоги суб'єктам господарювання шляхом внесення зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, додавши до нього статтю 166-28, що слугуватиме підвищення ролі адміністративно-юрисдикційних повноважень Антимонопольного комітету України та приведення адміністративного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, разом з тим, слід в дисертаційній роботі детальніше надати пояснення поняттю «юрисдикційних повноважень».

Проте, висловлені зауваження та пропозиції є переважно дискусійними та спрямовані на удосконалення майбутніх наукових розробок і не створюють суттєвого впливу на загальну позитивну оцінку виконаної Петровою Н.О. дисертаційної роботи та не знижують її достатній науково-теоретичний рівень й практичну значущість.

Загальний висновок про дисертацію.

Загалом дисертація є завершеною науково-дослідною роботою, у якій наведено абсолютно конкретні висновки та пропозиції щодо адміністративно-правових засад моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні з врахуванням проблемних питань, які виникають під час правового регулювання правовідносин у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання.

Вивчення дисертаційного дослідження свідчить про самостійність, розгорнутість та завершеність дослідження зі спеціальності 081 «Право», результати якого становлять оригінальний внесок до наукових розробок галузі адміністративного права, зокрема, у сфері публічного адміністрування державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні.

Таким чином, викладене дає змогу зробити висновок про те, що дисертація на тему «Адміністративно-правові засади моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні» є завершеною кваліфікаційною працею, що має істотне значення для юридичної науки, та характеризується єдністю змісту, новизною постановки та вирішенням досліджуваних проблем, теоретичним рівнем та практичним значенням, достовірністю й науковою обґрунтованістю висновків і рекомендацій, сформульованих в ній, повністю відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261 (зі змінами), а також вимогам пп. 9, 10, 11 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167, а її автор, Петрова Наталія Олександрівна, заслуговує на присудження ступеня доктора філософії в галузі знань «08» Право, за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

**Секретар Сумської міської ради,
доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України**



Олег РЄЗНІК