

До спеціалізованої
вченої ради ДФ 64.051.060
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна
61022, м. Харків, майдан Свободи, 4

ВІДГУК
опонента Громовчук Мирослави Володимирівни на дисертацію
Приходько Олени Віталіївни «Публічно-приватне партнерство в аспекті
конституційної економіки» на здобуття наукового ступеня
доктора філософії зі спеціальності 081 Право

Актуальність теми. Україна хоч і має багатовікову історію боротьби за власну державність, проте як незалежна демократична держава з ринковою економікою вона є однією з наймолодших країн Європи. Тож цілком закономірним є те, що на шляху переходу від радянського періоду, який характеризувався пануванням соціалістичної ідеології та використанням планової моделі економіки, до нового етапу розбудови держави за зразком європейських держав, Україна стикається зі значними складнощами та проблемами. Ситуація ускладнюється й тим, що в сучасному глобалізованому світі на економічний розвиток держави неодмінно і суттєво впливає величезна кількість зовнішніх факторів, від кліматичних змін до військових дій.

З огляду на це, враховуючи необхідність швидкої побудови інституцій, корінного реформування законодавства, зміни парадигм та розуміння самої сутності і призначення держави перед вітчизняної правовою наукою формулюється запит на пошук нових підходів до осмислення економічних процесів, що відбуваються в країні та світі, напрацювання доктринальних, але практично орієнтованих концепцій міждисциплінарного характеру. Конституційна економіка в повній мірі відповідає такому запиту, дозволяючи досліджувати вплив конституційно-правового регулювання та діяльність суб'єктів конституційного права на економічні процеси та відносини.

У цьому аспекті цілком слушним виглядає пріоритизація розгляду

теоретичних та практичних проблем публічно-приватного партнерства з точки зору конституційної економіки, визначення кола суб'єктів, з'ясування змісту та форм такого партнерства, порівняння вітчизняних реалій та зарубіжного досвіду, напрацювання пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання та практики його застосування.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження сформульована згідно з Пріоритетними напрямами розвитку правової науки на 2016-2020 рр., затвердженими загальними зборами Національної академії правових наук України 3 березня 2016 р. і виконана відповідно до плану наукових досліджень НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України у межах фундаментальної теми «Правові проблеми розвитку державотворчих процесів у контексті конституційної реформи в Україні» (реєстр. № УкрІНТЕІ 0118U001380). Тема дисертації затверджена вченого радою НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, протокол № 11 від 14.11.2019 р.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, є достатнім. Аналіз дисертаційної роботи свідчить про те, що Приходько О.В. вдалося досягнути мети дослідження – встановити можливості і шляхи вдосконалення правового регулювання публічно-приватного партнерства в межах національної правової системи на прикладі України із застосуванням методів конституційної економіки.

Представлені у дисертації наукові результати, висновки та практичні рекомендації є достовірними та доведеними. Використання різноманітних наукових методів (історико-правовий (підрозділи 1.2, 1.3), системно-структурний та структурно-функціональний (підрозділ 1.1), структурно-функціональний (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3), порівняльно-правовий (підрозділ 1.4), формально-логічний та формально-юридичний методи (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 2.4) на різних етапах дослідження дало змогу авторці в повній мірі розкрити поставлені у роботі завдання та визначило цінність дослідження як в

теоретичному аспекті для юридичної науки, так і у практичному. Обґрунтованість висновків та пропозицій дисертантки забезпечена також об'ємною бібліографічною базою. Обґрунтованість та достовірність сформульованих у дисертації висновків та пропозицій обумовлена також логічним планом дослідження. Авторкою використано 259 першоджерел, з яких більш як 120 – англо- та франкомовні.

Оформлення дисертації відповідає вимогам п. 10 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167 (зі змінами) та Вимогам до оформлення дисертації, затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 р. № 40.,

Ступінь аprobaciї та впровадження результатів дисертаційної роботи. Основні положення, теоретичні висновки та практичні рекомендації, що містяться у дисертації, висвітлені авторкою у 8 публікаціях, 5 з яких є статтям у фахових виданнях України та Європи. Наведені дані свідчать про те, що кількість наукових публікацій здобувача є достатньою. Зміст вказаних публікацій не є тотожним. Основні теоретичні положення, їх новизна та практична значущість дослідження оприлюднені на IV міжнародному медико-правовому форумі (м. Харків, грудень 2020 р.; тези опубліковано); XXI міжнародній конференції студентів та молодих вчених (м. Київ, квітень 2021 р.; матеріали опубліковано); у колективній монографії з питань теорії та практики сучасних глобальних процесів (м. Лодзь, Польща, 2021). Крім того, ідеї дослідження презентувалися на великій кількості зарубіжних конференцій та заходів на території Швейцарії, Бельгії тощо.

Наукова новизна положень дисертації зумовлена самим її характером, оскільки, рецензована дисертація є першим комплексним теоретико-правових дослідженням публічно-приватного партнерства в аспекті конституційної економіки у вітчизняній юридичній науці, в якому проведено системне опрацювання та формування сучасного розуміння концептуальних зasad публічно-приватного партнерства в аспекті конституційної економіки, розкрито

особливості взаємодії публічно-правових та приватно-правових суб'єктів в аспекті конституційної економіки та подальші шляхи удосконалення вітчизняного законодавства, враховуючи міжнародний досвід та європейську інтеграцію України. Уперше: сформульовано значення конституційної економіки як наукового напряму для виокремлення засобів підвищення ефективності державно-правового регулювання економічних процесів; сформульовано, що взаємодія публічно-правових та приватно-правових суб'єктів економічної системи з точки зору конституційної економіки є конституційно-правовим інститутом публічно-приватного партнерства; окреслені джерела конституційної економіки; сформовано тезаурус основних термінів та понять, які вживаються в дослідженнях з конституційної економіки, зроблено висновки щодо співвідношення їх змісту та особливостей застосування; виокремлено три групи публічно-правових суб'єктів конституційної економіки: (1) суб'єкти, які здійснюють регулюючий вплив на економічні відносини, (2) суб'єкти, які контролюють публічні фінанси та здійснюють правову охорону та (3) суб'єкти, які є безпосередніми учасниками економічного процесу (с. 21-22 дисертації).

Розкриваючи теоретичні та методологічні аспекти дослідження публічно-приватного партнерства в аспекті конституційної економіки, дисидентка цілком обґрунтовано зазначає, що конституційна економіка – це спеціальний науковий напрям, який виник та розвивається як прояв нового конституціоналізму періоду кінця ХХ століття, відзеркалення активних дискусій про кардинальні зміни наукового дискурсу, наукову революцію, про «зсув парадигми» у напрямку беззаперечної міждисциплінарності, поєднання абсолютно нesпоріднених наукових дисциплін та підходів. Вона має свій об'єкт, предмет, спеціальну методологію аналізу та мету. Водночас, як вірно підкреслює авторка, конституційна економіка не може бути звужена виключно до наукового напряму. Вона є й певним явищем дійсності, має своїх суб'єктів, які формують між собою механізм публічно-приватного партнерства (с. 113 дисертації).

Науковий інтерес становить запропонована дисертанткою позиція про те, що основою формування взаємодії та партнерства між публічним та приватним суспільними інститутами в рамках ліберального концепту є три фундаментальні постулати: приватний інтерес в отриманні фінансового результату як двигун прогресу, природна саморегуляція («невидима рука») у вигляді системи взаємних стимулів яка гасить, дезавуює та встановлює баланс інтересів різних сторін, мінімум державного втручання та будь яких привілеїв (монополій). Хоча вони не й уберегли в ХХ столітті національні та світову економіки від економічних криз, привабливість цих ідей зберігається й сьогодні. Причиною того, як вказує дисертантка, є природність, а звідти й практично абсолютна легітимність цієї доктрини, яка є квінтесенцією прагматичного утилітаризму, здорового глузду, багатовікового досвіду та надбань філософської, політичної, економічної та правової думки XVII–XVIII століть. До того ж публічно-приватне партнерство в рамках ліберального типу економіки на всіх етапах його розвитку, трансформації та модифікації носило світоглядний характер, формувало суспільну та правову основу державного ладу. Цей феномен віднайшов закріплення у класичних конституціях та конституційних доктринах, став основою розвитку економічного прогресу західної цивілізації (с. 68 дисертації).

Заслуговують на схвалення вироблені авторкою висновки про те, що підхід конституційної економіки зумовлює вибір аналізу національної конституційно-правової системи як первинного об'єкту, коли йдеться про тему впливу глобалізації на сучасний конституційний процес. Адже уроки порівняльного конституціоналізму, який пожвавився після розпаду соціалістичного табору та появи чималої кількості країн у стані транзиції (*countries in transition*), які почали рух від закритості, авторитаризму, недемократизму та неринковості до відкритості, демократизму та вільного ринку, сучасними науковцями до певної міри засвоєно. У публікаціях останніх років все менш помітним є абсолютизація західного центризму в оцінці конституційних процесів. З точки зору конституційного моделювання

економічних політик і практик, тобто юридичної кваліфікації конституції як певної правової моделі економіки сьогодні, під впливом глобалізаційних та інтеграційних процесів, ми маємо справу із різного роду синтетичними або ж гібридними варіантами. Їх диференціація та систематизація можлива за результатами ретельного аналізу кожної національної моделі (с. 116 дисертації).

Важливими для вітчизняної правової науки є розкриття дисертанткою ключової ролі держави та публічно-правових суб'єктів у партнерських відносинах в аспекті конституційної економіки. Зокрема держава на рівні конституції закріплює ключові параметри економічної моделі, визначає суттєві принципи, закріплює правила здійснення господарської діяльності, визначає форми власності. Натомість публічно-правові суб'єкти представлені широким колом державних органів та інших публічних суб'єктів. Реалізуючи свої функції та передбачені законодавством завдання, вони безпосередньо впливають на економічні відносини в державі, інвестиційний клімат, правове регулювання та реалізацію конституційних принципів та гарантій у сфері економічних відносин. Водночас, в умовах транзитарності правова система схильна до ситуацій, коли економічні функції перебирають на себе органи, яким це не притаманно. На прикладі України та діяльності РНБО авторкою продемонстровано, що реалізація силовими органами невластивих функцій в економічній сфері завдає шкоду стабільному та передбачуваному розвитку економіки (с. 149 дисертації).

Науковий інтерес становить позиція дисертантки щодо визнання суду в якості ключового суб'єкта, що становить інтерес для конституційної економіки, від ефективності діяльності якого багато в чому залежить економічних успіх і прогрес держави. По-перше, Рішення Конституційного Суду мають значний практичний вплив на багато сфер економіки. Офіційні тлумачення конституційного тексту сприяють правовій визначеності та наповнюють подекуди абстрактні правові конструкції реальним практичним розумінням. По-друге, діяльність судів загальної юрисдикції мають на меті швидке та

справедливе та вирішення приватно-правових та публічно-правових спорів. Адміністративна юстиція є спеціальним інструментом, який дає можливість бізнесу ефективно оскаржувати рішення та діяння суб'єктів владних повноважень. Водночас, як слушно підкреслює авторка, судова система на сучасному етапі розвитку України переживає складні трансформаційні процеси. Це має наслідком як надмірне навантаження на суддів, так і визнання неефективності судів в якості ключової проблеми для розвитку економіки на думку бізнесу та громадянського суспільства (с. 187-188 дисертації).

Позитивно слід оцінити думку дисертантки, про те що передумовою зростання економічного добробуту держави є ефективна взаємодія між ключовими суб'єктами національної економіки. В аспекті проведеного дисертаційного дослідження під взаємодією суб'єктів економічних відносин дисертанткою пропонується розуміти такі взаємовідносини між ними, предметом яких є їхній взаємний вплив з метою забезпечення економічного зростання, а також гарантування та забезпечення економічних конституційних прав і свобод. Пропонується виділити такі форми взаємодії суб'єктів приватного та публічного права з метою впливу на економіку України: публічно-приватне партнерство; створення дорадчих органів та робочих груп при суб'єктах владних повноважень; проведення консультацій з громадськістю як етапу підготовки проектів нормативно-правових актів; лобіювання; соціальна відповідальність бізнесу (с. 217 дисертації).

Практичну цінність мають висновки авторки про те, що хоча актуальність нормативного врегулювання взаємодії бізнесу та влади через інститут лобізму не викликає сумніву, запропоновані на сьогодні законопроекти викликають обґрунтовану критику, оскільки закладені в цих законопроектах положення несуть загрозу обмеження прав громадян та організацій громадянського суспільства для здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення своїх громадянських, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, а також право на участь у виробленні рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, гарантованих ст. 5 і 36 Конституції України, ст. 21

Закону України «Про громадські об'єднання», іншими законами України, а також ст. 25 ратифікованого Україною Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Проаналізувавши законопроекти в сфері лобізму дисертантка відмічає, що ця діяльність недостатньо чітко відмежована від діяльності, яку здійснюють громадські організації, спілки, об'єднання та інші організації громадянського суспільства. Відповідно до одних законопроектів занадто широкий перелік суб'єктів може попасти під визначення лобістської організації, що покладатиме на них непропорційно обтяжливі зобов'язання. Відповідно до інших навпаки лобістська діяльність буде настільки жорстко регламентована, що практично позбавить громадські об'єднання здійснювати будь-який вплив на порядок денний формування публічної політики (с. 207-208 дисертації).

У процесі аналізу представленого тексту дослідження встановлено, що дисертаційна робота виконана відповідно до стандартів академічної добросердечності, при використанні наукових розробок та іншої використаної бази автором зроблено належне посилання на джерело.

Дисертантка виявила досить високий рівень обізнаності з результатами наукових досліджень інших учених із зазначених у дисертації наукових завдань та їх порівнянності зі своїми результатами наукових досліджень.

Дисертаційне дослідження виконано здобувачкою самостійно, сформовані положення та висновки ґрунтуються на детальному аналізі чинних джерел міжнародно-правового регулювання захисту прав людини та застосованих практик захисту людини в бізнес-сфері. Для аргументації окремих положень використані праці інших науковців, на які зроблені посилання. В індивідуальних наукових працях застосовано лише авторські ідеї та розробки.

Зміст дисертаційного дослідження Приходько О.В. відповідає науковій спеціальності 081 «Право», за якою вона подана до захисту. Проведений аналіз дисертації свідчить, що авторка набула теоретичні знання, уміння, навички та компетентності за спеціальністю 081 «Право».

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Поряд із

вищезгаданими надбаннями у роботі Приходько О.В., як у будь-якому новому теоретичному дослідженні складного та багатоаспектного наукового завдання, що відображає певний творчий потенціал, містяться положення, які видаються недостатньо обґрунтованими, принаймні дискусійними:

1. У роботі авторка справедливо зазначає, що тривалий час механізм публічно-приватного партнерства в Україні фактично не працював за виключенням поодиноких випадків. На с. 168 вона відзначає, що бюрократичні процедури, передбачені Законом України «Про державно-приватне партнерство», були настільки ускладненими та довготривалими, а алгоритм розподілу прибутків від партнерства – не ринковими і непропорційними, що інвестори здебільшого ігнорували і сам закон, і передбачені ним процедури. У зв'язку з цим бізнес намагався уникати словосполучення державно-приватне партнерство, укладаючи з органами державної влади різні види договорів, які за своєю сутністю мали б розглядатись саме як договори державно-приватного партнерства. Таким підходом, зокрема, керувалися в галузі житлового будівництва, коли забудовувались земельні ділянки державних підприємств та міністерств. На с. 169 дисерантка вказує, що оновлення законодавства щодо регулювання публічно-приватного партнерства відбувається, проте важливою є проактивна діяльність самого Уряду. Уряд має формулювати чіткі сигнали інвесторам відносно пріоритетів держави щодо ДПП. На сьогодні бізнесу не зрозуміло, як проекти пріоритизуються, та які критерії беруться до уваги при встановленні пріоритету одного проекту над іншим. Вбачається, що такі висновки дисерантки мали б знайти логічне продовження у конкретних пропозиціях щодо удосконалення чинного законодавства. Тож необхідно було б уточнити, які конкретно зміни та до яких саме нормативно-правових актів пропонуються дисеранткою.

2. Дослідження проблем взаємодії публічно-правових та приватно-правових суб'єктів партнерських відносин в аспекті конституційної економіки доцільно було б розширити такою формою взаємодії цих суб'єктів, як участь приватного бізнесу у процесі приватизації. Дисерантка на с. 121 вказує на

проблему значної кількості державних підприємств. Існо, їх загальна кількість перевищує 37000. При цьому всі вони перебувають в управлінні різних органів державної влади. Ці підприємства в більшості є збитковими, а також часто демонструють непрозоре неефективне управління та низьку операційну ефективність. Очевидно, що така велика кількість підприємств унеможливлює будь-який ефективний контроль над ними з боку держави. Одним зі шляхів вирішення цієї проблеми є проведення приватизації державних підприємств. Це дозволяє залучити ефективного інвестора та дати підприємству шанс стати ефективним і конкурентоздатним і одночасно наповнити бюджет. Тому в аспекті дисертаційного дослідження було б корисно проаналізувати, як відбувається реформа приватизаційного законодавства, з'ясувати, чи докладає держава достатніх зусиль, щоб створити прозорі та зручні умови для участі бізнесу у конкурентному приватизаційному процесі, які наслідки для економіки може дати приватизація, яким є зарубіжний досвід з цього питання.

3. У дисертації недостатньо уваги приділено наслідкам рішень Конституційного Суду України, які стосуються обмежень соціально-економічних прав і свобод людини. У роботі та у списку літератури відображені значну кількість рішень Конституційного Суду України, які прямо стосуються пов'язаних із тематикою питань. Проте дисертантці варто було б також звернути свою увагу на те, чи прийняті Конституційним Судом України рішення в кожному конкретному випадку змінили ситуацію на краще, чи відбулись подальші законодавчі зміни у зв'язку з цим, яке значення цих рішень на розвиток економічних відносин у цілому.

4. У роботі на с. 109, досліджуючи діяльність Міністерства економіки України, дисерантка вказує, що система електронних закупівель Prozorro визнана однією з найзручніших в світі, а захист конкуренції у сфері публічних закупівель віднесено до завдань Антимонопольного комітету України. На с. 121 авторка слушна зазначає, що великі міста мають значні за обсягами муніципальні бюджети, тож виступають замовниками робіт та

послуг, які закуповуються через механізм публічних закупівель. Водночас, пропонуючи власне бачення форм взаємодії публічно-правових та приватно-правових суб'єктів, дисертантка не відносить до цього переліку публічні закупівлі. Доцільно було б або приділити більш суттеву увагу питанню публічних закупівель в Україні, враховуючи істотні зміни, які відбулися у цій царині за останні 5 років, або навпаки, обґрунтувати, чому ця форма взаємовідносин публічно-правових та приватно-правових суб'єктів на думку дисертантки не включається до переліку запропонованих в роботі форм взаємодії в аспекті конституційної економіки.

5. На с. 182 дисертантка зазначає, що в науковому сенсі громадський порядок та громадська безпека не є тотожними поняттями. В суспільній свідомості їх взаємозумовленість та спорідненість нерідко призводять до вживання цих понять як синонімів. Із настаним пандемії, що супроводжується низкою адміністративних заходів з обмеження прав і свобод фізичних та юридичних осіб у вигляді карантинів, прийняттям нормативно-правових актів локального та національного рівнів, концепт громадського порядку набув особливого значення. Адже йдеться про довготривале за часом, суттєве за змістом та обсягом обмеження природних прав на свободу пересування та діяльності, а також про втручання держави у сферу приватних прав та інтересів. У цілому погоджуючись з таким підходом, слід зауважити, що в роботі варто було б більш детально зупинитись на тому, чим відрізняються категорії громадського порядку і громадської безпеки, та в чому полягає значення цих категорій з точки зору конституційної економіки.

Однак, висловлені зауваження істотно не впливають на загальну високу оцінку дисертаційної роботи та мають дискусійний характер, тим більш, якщо мати на увазі фундаментальність проблематики, яку досліджує здобувачка наукового ступеня доктор філософії.

Висновок. Дисертація Приходько Олени Віталіївни на тему «Публічно-приватне партнерство в аспекті конституційної економіки» є комплексною,

завершеною науковою працею, в якій отримане нове і сучасне розуміння концептуальних зasad публічно-приватного партнерства в аспекті конституційної економіки, розкрито особливості взаємодії публічно-правових та приватно-правових суб'єктів в аспекті конституційної економіки та подальші шляхи удосконалення вітчизняного законодавства, що в сукупності вирішують важливу для вітчизняної юриспруденції наукову задачу. За свою актуальністю, новизною постановки та вирішення досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів названа праця відповідає вимогам, що встановлені Наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 № 40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» та Тимчасовим порядком присудження наукового ступеня доктора філософії, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 167 (з наступними змінами), а її авторка – Приходько Олена Віталіївна – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Опонент

**Доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
доктор юридичних наук**



M.B. Громовчук

16.12.2021

