

Спеціалізованій вченій раді
Д 41.086.04
Національного університету
«Одеська юридична академія»
65009, м. Одеса,
вул.Фонтанська дорога, 23

ВІДГУК

**першого офіційного опонента – доктора юридичних наук,
професора Грудницької Світлани Миколаївни
на дисертацію Бойченка Едуарда Гавриловича
на тему: “Правове регулювання господарської діяльності
військових частин Збройних Сил України”,
подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
за спеціальністю 12.00.04 – господарське право;
господарсько-процесуальне право**

Актуальність теми дослідження. Самостійне господарювання військових частин має глибоке історичне коріння. У сучасних соціально-економічних умовах воно складає невід’ємну частину повсякденної життєдіяльності Збройних Сил України. Повернення до ресурсного самозабезпечення збройних сил з використанням їх технічного, матеріально-виробничого та інших потенціалів було зумовлене нездатністю повноцінного утримання військ державою та необхідністю зменшення навантаження на державний бюджет. Відразу постало питання про забезпечення виваженого, гармонійного підходу до правового регулювання господарської діяльності збройних сил, удосконалення цього явища як на теоретичному, так і на практичному рівнях. Провадження збройними силами господарської діяльності потребує встановлення чітких правових рамок, спрямованих на дотримання обмежень як для захисту публічних інтересів, так і приватних інтересів інших учасників господарського обороту, профілактики

зловживань в умовах економічних негараздів та сучасних загроз національній безпеці, з якими доводиться стикатися на практиці.

Господарська діяльність військових частин відповідно до Концепції економічної і господарської діяльності Збройних Сил України в сучасних умовах має на меті отримання додаткових джерел фінансування Державної програми будівництва та розвитку Збройних Сил, інших оборонних витрат, у тому числі вирішення проблем соціальною захисту військовослужбовців та членів їх сімей. Згідно з Концепцією організація господарської діяльності Збройних Сил базується на розробленні та впровадженні нових підходів, механізмів і шляхів ефективного використання наявних потенціалів, внутрішніх ресурсів та інфраструктури військ (сил). Практична реалізація Концепції частково знайшла відображення у прийнятих Верховною Радою України законах: «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» від 21 вересня 1999 р., «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» від 21 вересня 1999 р.; Законі від 18 травня 2000 р. «Про особливості приватизації підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України»; Законі від 21 вересня 1999 р. «Про внесення зміни до статті 1 Закону України «Про оренду державного та комунального майна». Зазначені законодавчі акти системно пов'язані між собою. Базовими є ГК України (ст.414) і Закон України від 21.09.99 р. "Про господарську діяльність у Збройних Силах України", які встановлюють спеціальний режим господарювання, визначають правові засади здійснення у Збройних Силах України господарської діяльності, встановлюють умови і гарантії її організації та державної підтримки. Однак, незважаючи на те, що вже зроблено певний заділ, фрагментарність правового регулювання, наявність прогалин і колізій свідчать про необхідність подальшого розвитку законодавства. Проблеми спеціального режиму господарювання в Збройних Силах України досліджувалися окремими науковцями-господарниками, однак рівень наукової розробленості питань правового регулювання господарської діяльності військових частин ЗСУ залишається недостатнім.

З огляду на це обрана Бойченком Е.Г. для дослідження тема «Правове регулювання господарської діяльності військових частин Збройних Сил України» є актуальною.

Актуальність дослідження підтверджується також тим, що воно пов'язане із планом науково-дослідної програми Національного Університету «Одеська юридична академія» «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку української державності та права» на 2011–2015 рр., державний реєстраційний номер 011U0006H, а також виконувалось відповідно до спеціальної науково-дослідної теми кафедри господарського права і процесу НУ «ОЮА» «Дослідження механізму сталого розвитку господарського та господарсько-процесуального законодавства».

У межах зазначеної тематики дисертантом здійснено розробку теоретичних і практичних положень, що визначають правову природу відносин у сфері господарської діяльності ЗСУ, виявлено проблеми її практичної реалізації та запропоновано шляхи їх розв'язання, сформульовано пропозиції щодо удосконалення національного законодавства у цій сфері.

Новизна результатів наукового дослідження полягає в тому, що воно є першим у юридичній науці України комплексним дослідженням правового регулювання господарської діяльності військових частин ЗСУ, на основі якого визначено системні заходи щодо вдосконалення спеціального режиму господарювання щодо них для підвищення ефективності цієї діяльності та найбільш повного виконання Збройними Силами поставлених перед ними завдань.

На основі аналізу законодавства, судової практики, господарсько-договірної діяльності окремих військових частин, статистично-довідкових даних правоохоронних органів держави, органів військового управління, а також спеціальної літератури автором сформульовано низку наукових висновків та пропозицій, що заслуговують на підтримку.

Дослідивши господарську діяльність Збройних Сил України у загально-правовому вимірі, дисертант дійшов висновку, що господарська діяльність

військових частин сучасних ЗСУ як предмет правового регулювання має два рівня: 1) організація та ведення військового господарства, спрямованого на ощадливе і доцільне використання матеріальних засобів і коштів, що постачаються централізовано, 2) діяльність з отримання додаткових джерел фінансування повсякденних потреб військ для виконання покладених на них обов'язків з бойової та мобілізаційної готовності (с.8, 45, 208). Ці рівні, хоч і пов'язані між собою, мають різну правову природу, належать до суміжних, але різних інститутів права. Якщо ведення військового господарства складається з господарських відносин, які формуються переважно у вертикальній площині, мають обов'язковий та повсякденний характер (для її позначення запропоновано термін «господарсько-забезпечувальна діяльність»), то господарська діяльність військових частин, пов'язана з отриманням додаткового фінансування, здійснюється на добровільних засадах, в якій превалюють горизонтальні господарські правовідносини («господарсько-дохідна діяльність»).

При цьому для запобігання зменшення обороноздатності країни при здійсненні військового господарювання обґрунтована необхідність закріплення юридичних гарантій шляхом розмежування військових частин ЗСУ на три категорії з урахуванням наявної матеріально-технічної бази, поставлених завдань щодо оборони держави та можливостей негативного впливу на стан їх бойової та мобілізаційної готовності (с.123, 143, 211).

На основі проведеного дослідження удосконалено визначення господарсько-дохідної діяльності ЗСУ як їх специфічної діяльності, що має некомерційний характер та передбачає виконання робіт і надання послуг, передачу в оренду рухомого та нерухомого майна, ведення підсобного господарства, спрямованої на отримання доходу та підтримання професійних навичок військовозобов'язаних (с. 9, 163).

Також удосконалено розуміння змістовних елементів правового режиму господарсько-дохідної діяльності військових частин, серед яких відзначається її некомерційний характер; особлива мета, пов'язана з одержанням додаткових джерел фінансування Збройних Сил для підтримання на належному рівні їх

бойової та мобілізаційної готовності; конкретизованість форм та виключність видів господарської діяльності, дозволених Збройним Силам, із застереженням, що така діяльність не повинна негативно впливати на стан їх боєготовності та боєздатності та інші (с.10, 142-143).

Запропоновано шляхи нормативного удосконалення переліку видів господарської діяльності, дозволеної військовим частинам, та вимог до її легалізації за допомогою класифікації господарсько-дохідної діяльності військових частин: 1) за інтенсивністю здійснення: обмежено систематична та несистематична; 2) за питомою вагою у загальному обсязі наданих послуг чи виконаних робіт: основна (профільююча), другорядна та допоміжна; 3) за активністю в пошуку додаткових джерел фінансування: активна, стримано-активна та пасивна; 4) за відношенням до сфери матеріального виробництва: виробнича, невиробнича (с.9, 204-206).

Заслуговує на підтримку запропонована дисертантом систему принципів розрізнення доходів, отриманих від результатів господарської діяльності військових частин, задля встановлення їх загальних нормативних засад та спрощення правил обліку надходжень до спеціального фонду, а відтак – і правомірного їх використання: 1) спорідненості спеціально-професійних функцій військової частини; 2) пропорційності (пропорційного залучення особового складу); 3) постійності (систематичності здійснення); 4) забезпеченості основними фондами та оборотними засобами (с.9, 196-197).

Можна підтримати також висновки:

щодо поняття «військового майна» (до складу якого віднесено озброєння та військову техніку) та «майна Збройних Сил України» (останнє є більш широким та включає, крім військового майна, матеріальні та грошові засоби), обґрунтовано доцільність їх законодавчого розмежування за критерієм його оборотоздатності; запропоновано закріплення за ЗСУ земель, на яких розташовані військові частини, на правовому титулі оперативного управління (підрозділ 2.2., с.141-142, 210);

про класифікацію організаційно-правових форм військових формувань за особливостями загального функціонального призначення військ та специфіки

завдань, що постають перед різними військовими утвореннями – суб'єктами господарювання у складі Збройних Сил (с.11, 48, 140, 209);

відносно особливостей спеціальної господарської правоздатності військових частин, зокрема, пов'язаних із: 1) належністю військових частин до юридичних осіб публічного права, компетенція яких визначається нормативно-правовими актами; 2) залежністю військових частин від цільового бюджетного фінансування; 3) юридично зумовленою її обмеженістю, яка полягає у: а) недопустимості негативного впливу господарської діяльності на стан боєздатності та боєготовності ЗСУ, б) встановленні виключного переліку дозволених видів господарської діяльності, в) обов'язку одержання ліцензії для здійснення того виду господарювання, який згідно з законом підлягає ліцензуванню (с.11, 68, 141).

Основні наукові положення дослідження висвітлено у 13 публікаціях, з яких 7 опубліковано у фахових виданнях України, 1 у закордонному періодичному науковому виданні.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації. Основні теоретичні положення і висновки, сформульовані в дисертаційному дослідженні, є достатньо аргументованими. Обґрунтованість і достовірність результатів дослідження підтверджується проведенням дисертантом аналізом господарського законодавства, а також цивільного, бюджетно-фінансового, військово-адміністративного, земельного та іншого законодавства України, відомчих нормативних актів Міністерства оборони України, а також нормативно-правових актів окремих зарубіжних країн; спеціальної літератури з тематики дослідження, правозастосовної судової практики, господарсько-договірної діяльності окремих військових частин, статистично-довідкові дані правоохоронних органів держави, органів військового управління (усього 238 найменувань). Результати дослідження апробовані дисертантом на 5 науково-практичних конференціях.

Теоретичне та практичне значення результатів дослідження. Розроблені дисертантом положення, що містять наукову новизну, є важливими як з точки зору господарсько-правової науки та доктрини правового

регулювання господарської діяльності Збройних Сил України, так і з точки зору їх застосування на практиці. Висновки та пропозиції, що містяться в дисертації, можуть бути використані у законотворчій діяльності; при підготовці науково-практичних коментарів до нормативно-правових актів, положення яких регламентують відносин, що виникають у процесі організації і здійснення господарської діяльності Збройних Сил України; у практиці правозастосування; у навчальному процесі при викладанні відповідних дисциплін, підготовці підручників, посібників та методичних рекомендацій. Результати дослідження можуть бути основою для подальших досліджень проблем правового регулювання Збройних Сил України, у подальших наукових розробках при узгодженні правового режиму господарювання військових частин із суміжними інститутами господарського, військового та інших галузей права за визначеними напрямом

Зауваження за змістом дисертації. У цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Е.Г.Бойченка «Правове регулювання господарської діяльності військових частин Збройних Сил України», слід також назвати окремі зауваження і спірні положення роботи.

1. Певний сумнів викликає, з термінологічної точки зору, поділ господарської діяльності військових частин ЗСУ на господарсько-забезпечувальну і господарсько-дохідну діяльність. Щонайменше враховуючи те, що господарське забезпечення і господарська діяльність згідно ГК України не пересікаються. У першому випадку йдеться про виготовлення продукції, виконання робіт, надання послуг для задоволення внутрішніх потреб організації, у другому про реалізацію виготовленої продукції (робіт, послуг) іншим учасникам господарського обороту. Тому пропозиція потребувала би розширення поняття господарської діяльності в ГК, що потребує додаткової аргументації. З іншого боку, пропонуване використання замість «господарсько-забезпечувальна» (в якості синонімічного) терміну «внутрішньогосподарська діяльність» (с.36 та ін.) також викликає питання його відповідності поняттю внутрішньогосподарських відносин, наведеному у ст.3 ГК. Можливо, більш прийнятним було б говорити

про поділ господарської діяльності військових частин ЗСУ на господарську і внутрішньогосподарську діяльність ЗСУ. У будь-якому разі питання термінології залишається дискусійним, хоч у змістовному аспекті запропонований поділ господарської діяльності не викликає ніяких сумнівів.

2. Дискусійною є беззастережна кваліфікація військових частин Збройних Сил України як юридичних осіб публічного права. У будь-якому разі є певне протиріччя між цією позицією автора та його «реалізацією ідеї збалансованого урахування публічних і приватних інтересів у специфічних умовах правового режиму господарювання військових частин» (с.7).

3. У дисертації наведено цікавий історико-правовий досвід військово-господарської діяльності на теренах нашої держави, на основі якого може бути зроблено висновок про залежність способів утримання війська від можливостей його централізованого забезпечення, сама постановка питання про самостійне господарювання військ зумовлена об'єктивною потребою їх існування, яка забезпечується централізовано, тобто передбачає державного забезпечення, або у разі недостатнього державного фінансування - на умовах додаткового (а в історії так бувало, що й виключного) самозабезпечення. При цьому самостійне господарювання військ, спрямоване на поширення додаткових джерел матеріального забезпечення, було особливо поширеним у скрутні в економічному сенсі роки для державної влади, зокрема у воєнні періоди.

Враховуючи скрутні часи, в яких зараз перебуває наша держава, було б доречним приділити більше уваги розширенню самостійності господарювання військового відомства, а саме постає питання про обґрунтованість залежності використання спеціального фонду, який формується із надходжень від господарської діяльності військових частин, від прийняття Державного бюджету. Можливо, більш доцільним було б передбачити можливість оперативного вирішення питань фінансування із спеціального фонду на відомчому рівні (з урахуванням як практичних потреб, так і історичного досвіду). В умовах, коли держава не цілком справляється із завданням оперативного забезпечення повсякденних потреб військовослужбовців, постає питання про захист прав

людини військовослужбовців, потрібно говорити про розширення господарської самостійності військового відомства та його структурних частин, звернути увагу на доцільність казначейського обслуговування спеціального фонду тощо. Ці питання потребують подальшого дослідження.

4. В окремих випадках спостерігається певна нечіткість у викладенні дисертантом наукового бачення обсягу предмета свого дослідження. Обравши в якості предмета правове регулювання господарської діяльності військових частин ЗСУ, досить часто в дисертації говориться про господарську діяльність ЗСУ загалом – правову природу відносин у сфері господарської діяльності ЗСУ, правовий режим майна, закріпленого за ЗСУ, особливості обліку та використання коштів, отриманих від господарської діяльності ЗСУ тощо (с.5, 6, 7, 33, 142, 210 та ін. сторінки дисертації). В одному із пунктів новизни пропонується класифікацію організаційно-правових форм військових формувань за особливостями загального функціонального призначення військ та специфіки завдань, що постають перед різними військовими утвореннями – суб'єктами господарювання у складі Збройних Сил, у зв'язку з чим обґрунтовано необхідність наукового визнання розмаїття їх організаційно-правових форм, а саме: військова частина (у вузькому сенсі), військовий заклад, військова установа, орган військового управління. У дисертації говориться про узагальнення всіх типів структурних одиниць ЗСУ поняттям «війська частина» (с.49), наводяться думки науковців про використання поняття «військова організація» замість «військова частина» (с.48), однак дисертант не висловлює своєї думки з цього приводу, окрім того навіть у такому разі поняття ЗСУ як цілісної системи буде більш широким поняттям (ніж його структурні елементи).

5. Викликає зауваження неточне використання окремих термінів, зокрема використаний термін «правовий статус майна» (с.5 дисертації) потребує уточнення як «правовий режим майна», адже зміст правового статусу розкривається через права і обов'язки суб'єкта права, відповідно не може бути прав і обов'язків у майна. Так само потребує уточнення термін «статус майна», використаний на с.103 при формулюванні пропозицій до законодавства. Хоч це

вже питання до законодавця (Закон про правовий режим майна у Збройних Силах України» приймався у 1999 році, й стаття 3 в ньому називається «Особливості статусу майна Збройних Сил України»). Однак формулюючи нову редакцію цієї статті можна було б уточнити і цей термін, адже статус може бути правовий, а може бути інший соціальний статус, й у будь-якому разі слово «статус» навіть без позначки правовий вживається для позначення положення індивіду чи групи осіб в соціальній системі, який визначається по ряду ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних етнічних тощо).

Загальний висновок по дисертації. Викладені зауваження в основному мають дискусійний характер, спрямовані на подальше дослідження правового регулювання господарської діяльності військових частин Збройних Сил України і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації Бойченка Едуарда Гавриловича.

Дисертація Бойченка Е.Г. «Правове регулювання господарської діяльності військових частин Збройних Сил України» характеризується належним теоретичним рівнем і являє собою оригінальну науково-дослідну працю, в якій отримано нові наукові результати, що в сукупності вирішують наукове завдання, що полягає у визначенні особливостей господарської діяльності військових частин СУ, формулюванні пропозицій щодо удосконалення законодавства в цій сфері.

Результати дослідження мають істотне значення для розвитку юридичної науки. Пропозиції і рекомендації можуть бути використані для удосконалення чинного законодавства України і практики його застосування, в тому числі при підготовці змін і доповнень до Господарського кодексу України та законів, що регламентують господарську діяльність у ЗСУ.

Автореферат та наукові публікації відображають основні положення та результати дисертації.

За змістом і оформленням дисертаційна робота відповідає вимогам МОН України.

Вищезазначене дає підстави для висновку про те, що дисертаційну роботу «Правове регулювання господарської діяльності військових частин Збройних Сил України» виконано відповідно до вимог п. 11 та п. 9 «Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника», а її автор Бойченко Едуард Гаврилович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 - господарське право; господарсько-процесуальне право.

Офіційний опонент
доктор юридичних наук, професор,
завідувачка сектором відділу проблем
господарсько-правового забезпечення
економічної безпеки держави
Інституту економіко-правових досліджень
НАН України

6 листопада 2015 року

С.М. Грудницька

