

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента на дисертаційну роботу Борисюк Юлії Борисівни «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна», поданої на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

**Ступінь актуальності обраної теми** дисертаційного дослідження Юлії Борисюк обумовлена комплексом економічних, правових, управлінських і безпекових чинників, що визначають сучасний стан та перспективи розвитку України. У вступі дисертації (с. 6-9) авторка переконливо доводить, що приватизація в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення набула стратегічного значення, оскільки забезпечує мобілізацію фінансових ресурсів, підвищення ефективності управління державними активами, залучення інвестицій та модернізацію підприємств, у тому числі тих, що мають критичне значення для обороноздатності держави.

Показовими є наведені у роботі статистичні дані, які свідчать про масштабність приватизаційних процесів і водночас про зростання ризиків порушень, що потребують належного адміністративно-правового реагування. У цьому контексті питання відповідальності за недотримання умов приватизації, приховування інформації, маніпуляції з оцінкою майна, недопуск до перевірок або невиконання договірних зобов'язань набувають особливої ваги.

Актуальність теми зумовлена також тим, що приватизація є сферою з підвищеним рівнем корупційних ризиків. Як зазначено у дисертації (с. 17-18), історичний досвід України засвідчив, що непрозорість, політична заангажованість та відсутність належного контролю за приватизаційними процесами призводили до зловживань, втрати державних активів, заниження вартості об'єктів та порушення прав інвесторів і територіальних громад. У сучасних умовах, коли держава декларує курс на доброчесність, відкритість і цифровізацію, ефективний механізм адміністративної відповідальності стає ключовим інструментом забезпечення законності та публічного інтересу.

Важливою складовою актуальності є й те, що адміністративна відповідальність у сфері приватизації залишається недостатньо врегульованою. Авторка слушно наголошує, що чинна редакція ст. 166-14 КУпАП має бланкетний характер, не охоплює всіх видів порушень, а низка правових норм розосереджена у спеціальних законах, підзаконних актах та договорах приватизації (с. 7-8). Це створює правову невизначеність, ускладнює кваліфікацію правопорушень і знижує ефективність правозастосування. У таких умовах наукове дослідження, спрямоване на систематизацію складів правопорушень, уточнення їх ознак та розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства, є вкрай необхідним.

Актуальність теми підсилюється її міжгалузевим характером. Приватизація поєднує норми адміністративного, цивільного, господарського та фінансового права, а також регулюється спеціальними законами та підзаконними актами. Усе це

свідчить, що обрана тема є надзвичайно актуальною як у теоретичному, так і в практичному вимірі, а її дослідження має важливе значення для розвитку адміністративного права та вдосконалення механізмів публічного управління в Україні.

Додатковим аргументом на користь актуальності є **відповідність теми державним стратегічним документам**. Авторка обґрунтовує зв'язок дослідження з Цілями сталого розвитку України до 2030 року, Стратегією економічної безпеки України, а також із науковими програмами МВС України та Національної академії внутрішніх справ на 2025-2029 роки. Це свідчить про те, що дослідження не лише відповідає сучасним науковим пріоритетам, а й має прикладне значення для формування державної політики у сфері управління державним майном.

Мета дисертаційного дослідження полягає у всебічному теоретичному узагальненні та комплексному розв'язанні науково-прикладного завдання, спрямованого на вдосконалення засад адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна. Така мета зумовлена необхідністю оновлення правових механізмів реагування на порушення приватизаційних процедур, підвищення ефективності контролю та забезпечення належного рівня правової визначеності у сфері відчуження державних активів.

Для реалізації поставленої мети авторкою визначено низку взаємопов'язаних завдань. Зокрема, досліджено поняття та ознаки приватизації державного і комунального майна, а також стан наукової розробленості цієї проблематики в українській правовій доктрині. Схарактеризовано правові основи, принципи та ознаки адміністративної відповідальності за порушення приватизаційних правил. Виокремлено та проаналізовано найкращі зарубіжні моделі юридичної відповідальності у сфері приватизації, запропоновано можливі шляхи їх імплементації в українське законодавство. Визначено об'єктивні та суб'єктивні ознаки складів адміністративних правопорушень, окреслено зміст і порядок провадження у відповідних справах, а також встановлено процесуальні особливості накладення адміністративних стягнень. На завершення розроблено комплекс рекомендацій щодо вдосконалення інституту адміністративної відповідальності у сфері приватизації.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у процесі приватизації державного та комунального майна. Предметом – адміністративна відповідальність за порушення приватизаційних процедур, її правова природа, структура та механізми реалізації. Співвідносяться між собою як загальне та часткове.

Методологічну основу роботи становить поєднання загальнонаукових і спеціальних методів. Історико-правовий метод застосовано для аналізу еволюції поглядів на приватизацію (підрозділ 1.1). Логіко-семантичний – для формування понятійного апарату (підрозділи 1.1, 1.2). Системний метод дозволив визначити місце адміністративних правопорушень у загальній структурі юридичної відповідальності (підрозділ 1.2, розділ 2). Методи аналізу та синтезу використано

під час дослідження правозастосовної та судової практики (розділ 3). Порівняльно-правовий метод забезпечив можливість оцінити зарубіжні моделі відповідальності (підрозділи 1.3, 3.2). Соціологічні методи – анкетування та спостереження – дали змогу узагальнити думки респондентів щодо проблем приватизації (розділи 1-3). Статистичний метод застосовано для аналізу емпіричних даних і динаміки приватизаційних процесів.

Структура дисертації логічна та послідовна: вона складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Кожен розділ має внутрішню структуру, що дозволив глибоко розкрити предмет дослідження.

**Достовірність і обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій**, сформульованих у дисертації Ю. Борисюк, не викликають сумнівів і підтверджуються як широтою використаних джерел, так і глибиною проведеного аналізу. Авторка спирається на значний масив наукової літератури з адміністративного, фінансового, господарського та публічного права, а також на матеріали судової практики, статистичні дані Фонду державного майна України, результати анкетування 244 респондентів і практичний досвід роботи в державних інституціях. Така багатокомпонентна емпірична база забезпечує високий рівень достовірності отриманих результатів.

Особливої уваги заслуговує те, що робота не обмежується аналізом нормативних актів, а застосовується міждисциплінарний підхід. Це дозволило комплексно оцінити природу правопорушень у сфері приватизації та обґрунтувати необхідність удосконалення адміністративної відповідальності. Висновки щодо недосконалості чинної редакції ст. 166-14 КУпАП, потреби деталізації складів правопорушень, розширення переліку адміністративних стягнень та уточнення строків накладення санкцій ґрунтуються на ретельному аналізі реальних проблем правозастосування.

Теоретичні положення дисертації логічно пов'язані з практичними рекомендаціями, що свідчить про високий рівень наукової аргументації. Запропоновані зміни до законодавства є виваженими, узгодженими з міжнародними підходами та можуть бути використані у нормотворчій діяльності. Загалом робота відзначається високим ступенем обґрунтованості, а її результати становлять вагомий внесок у розвиток адміністративно-правової науки та практики регулювання приватизаційних процесів.

*Наукова новизна* дисертації полягає у всебічному теоретико-правовому осмисленні адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації, що до цього часу не було предметом комплексного наукового аналізу. Авторка вперше здійснила системну характеристику правових ознак адміністративної відповідальності у приватизаційних правовідносинах, визначивши її як ключовий інструмент забезпечення прозорості, підзвітності та законності діяльності органів приватизації. У роботі обґрунтовано, що адміністративна відповідальність у цій сфері має міжгалузевий характер, оскільки поєднує елементи адміністративного,

господарського та фінансового права, що потребує нового підходу до її доктринального визначення.

Суттєвим елементом новизни є запропоноване авторкою коригування законодавчого визначення складів правопорушень, передбачених ст. 166-14 КУпАП. У дисертації вперше сформульовано пропозиції щодо деталізації складів правопорушень, які відображають сучасні практики недотримання умов приватизації: маніпуляції з оцінкою майна, порушення процедур аукціону, приховування інформації, недопуск до перевірок, невиконання договірних зобов'язань. Також обґрунтовує необхідність розширення переліку адміністративних стягнень, включно з обмеженням права участі в приватизаційних аукціонах, що є новим підходом у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині.

Важливою складовою новизни є класифікація правопорушень у сфері приватизації за ступенем їх зв'язку з приватизаційним процесом, що дозволяє диференціювати відповідальність залежно від характеру та суспільної шкідливості діяння. Також запропоновано уточнення строків накладення адміністративних стягнень, що має значний практичний потенціал для підвищення ефективності правозастосування. У сукупності ці положення формують новий науковий підхід до розуміння адміністративної відповідальності у сфері приватизації.

**Оцінка змісту основних розділів.** У *вступі* дисертації обґрунтовано актуальність обраної тематики, визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету і завдання дослідження; розкрито методи дослідження, об'єкт дослідження, предмет дослідження, нормативно-правову основу дисертації. Зазначено емпіричну основу. Визначено наукову новизну одержаних результатів, практичне значення одержаних результатів. Наведено дані щодо апробація результатів дисертації та структури та обсягу дисертації.

*Перший розділ* дисертації вирізняється високим рівнем теоретичної опрацьованості та демонструє здатність авторки до системного аналізу складних правових явищ. У межах цього розділу приватизація розглядається не лише як економічний процес, а як багатовимірний правовий інститут, що функціонує на перетині публічного та приватного права. Приватизацією державного та комунального майна визначено як врегульований нормами галузей публічного та приватного права порядок передачі уповноваженими суб'єктами (органами приватизації) на підставі адміністративного акта ненормативного характеру майна, що знаходиться в державній або комунальній власності, у власність законодавчо обмеженого кола фізичних і (або) юридичних осіб (покупців), з дотриманням встановлених законодавством про приватизацію принципів, процедур та форм з метою забезпечення публічного інтересу й подальшим контролем з боку суб'єктів владних повноважень за виконанням покупцями умов договорів купівлі-продажу, за порушення яких передбачено юридичну відповідальність (с. 43).

Авторка послідовно розкриває еволюцію наукових підходів до визначення приватизації, акцентуючи на її адміністративно-правовій природі та ролі держави як гаранта законності приватизаційних процедур.

Особливої уваги заслуговує проведений порівняльно-правовий аналіз, який охоплює моделі відповідальності у країнах ЄС та інших правових системах. Такий підхід дозволяє не лише окреслити спільні риси правового регулювання, а й виявити інституційні рішення, що можуть бути адаптовані в Україні. Розділ демонструє розуміння авторкою міжнародних тенденцій та їх значення для національної правової доктрини.

*Другий розділ* дисертації присвячено дослідженню об'єктивних та суб'єктивних ознак складу адміністративних правопорушень у сфері приватизації, вирізняється чіткою логічною побудовою та належним рівнем теоретичної деталізації. Авторка послідовно розкриває структуру складу правопорушення, аналізуючи його елементи через призму специфіки приватизаційних правовідносин. Значну увагу приділено характеристиці об'єкта посягання, який у цій сфері має комплексний характер і охоплює як публічні, так і приватні інтереси.

Об'єктивна сторона правопорушень розглядається з урахуванням особливостей дій та бездіяльності, що можуть становити порушення умов приватизації. Авторка слушно наголошує на тривалому або продовжуваному характері більшості таких діянь, що ускладнює їх кваліфікацію та потребує уточнення законодавчих формулювань. Аналіз суб'єкта правопорушення охоплює як фізичних, так і юридичних осіб (с. 97-98), що відповідає сучасним тенденціям розвитку адміністративної відповідальності.

Суб'єктивна сторона розглянута з урахуванням специфіки умислу та необережності у приватизаційних правопорушеннях, що дозволяє глибше зрозуміти природу протиправної поведінки. Загалом розділ демонструє високий рівень теоретичної опрацьованості та є вагомим внеском у розвиток доктрини адміністративної відповідальності.

*Третій розділ* дисертації присвячено дослідженню процедурних аспектів провадження у справах про порушення у сфері приватизації, і він вирізняється системністю та опрацюванням масиву матеріалу. Авторка детально аналізує порядок складання протоколів, особливості доказування, строки притягнення до відповідальності та компетенцію органів, уповноважених розглядати такі справи. Значну увагу приділено проблемам, що виникають у практиці застосування ст. 166-14 КУпАП, зокрема складності встановлення факту порушення умов приватизаційного договору та визначення моменту завершення правопорушення (с. 129).

Важливо, що дисертант не обмежується описом чинних процедур, а пропонує їх удосконалення, зокрема уточнення строків накладення стягнень, розширення повноважень органів приватизації та запровадження нових видів адміністративних санкцій. Такий підхід свідчить про прагнення забезпечити реальну ефективність механізмів адміністративної відповідальності. Розділ має практичну цінність і демонструє здатність авторки поєднати теоретичні положення з потребами правозастосування.

У висновках дисертації здійснено ґрунтовне теоретичне узагальнення результатів дослідження та запропоновано нове, комплексне вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності, структурних елементів і ключових особливостей адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна. Авторка не лише систематизувала наявні доктринальні підходи, а й сформулировала власну бачення цього інституту, що враховує сучасні тенденції розвитку приватизаційного законодавства, проблеми правозастосування та потреби публічного управління. У роботі обґрунтовано напрями вдосконалення адміністративної відповідальності, які охоплюють уточнення складів правопорушень, удосконалення процедур провадження, розширення повноважень органів приватизації та запровадження нових превентивних механізмів. Таким чином, висновки дисертації становлять наукову позицію та пропонують практично значущі шляхи модернізації правового регулювання у сфері приватизації.

**Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій у дисертації Ю. Борисюк заслуговує на високу оцінку, оскільки вона послідовно, логічно та комплексно розкриває всі ключові аспекти досліджуваної проблематики.** У роботі чітко простежується відповідність між метою, завданнями, структурою та отриманими результатами, що свідчить про високий рівень внутрішньої узгодженості дослідження. Наукові положення подані у повному обсязі, з урахуванням сучасного стану адміністративно-правової науки, а також практичних потреб органів приватизації, контролю та правоохоронних органів.

Висновки дисертації є логічним підсумком проведеного аналізу та охоплюють усі структурні елементи роботи — від теоретичних засад приватизації та адміністративної відповідальності до особливостей провадження у справах про правопорушення. Авторка не лише узагальнює результати дослідження, а й пропонує власні науково обґрунтовані підходи до вдосконалення законодавства, що свідчить про завершеність і повноту викладу матеріалу. Висновки є чіткими, аргументованими та підтвердженими як нормативним аналізом, так і емпіричними даними.

Рекомендації, сформульовані у дисертації, відзначаються практичною спрямованістю та можуть бути використані у діяльності Фонду державного майна України, органів місцевого самоврядування, Національної поліції та інших суб'єктів, залучених до контролю за приватизаційними процесами. Вони охоплюють пропозиції щодо вдосконалення КУпАП, уточнення складів правопорушень, удосконалення процедур контролю та підвищення ефективності адміністративного провадження.

Основні результати дослідження представлені у семи наукових публікаціях: 3 статтях у фахових виданнях, 4 тезах конференцій та 1 методичних рекомендаціях. Така кількість і різноманітність форм апробації свідчить про повноту відображення наукових положень та їх належну перевірку у професійному середовищі.

Не применшуючи значних наукових здобутків дисертації та загалом позитивно оцінюючи її зміст, доцільно зупинитися на окремих положеннях, які потребують уточнення або додаткового обґрунтування.

1. Потребує уточнення питання розмежування адміністративної та договірної відповідальності (с. 44, 46). У роботі слушно підкреслено, що порушення умов приватизаційного договору може мати як цивільно-правові, так і адміністративно-правові наслідки. Однак критерії переходу від договірної відповідальності до адміністративної викладені недостатньо чітко, не зрозуміло, які саме ознаки дозволяють віднести конкретне порушення до сфери адміністративної деліктності. Це питання потребує додаткових роз'яснень.

2. У підрозділі 1.2 дослідження зазначено, що «у сфері приватизації адміністративна відповідальність полягає в особливих правовідносинах між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та фізичними чи юридичними особами щодо дотримання вимог законодавства про приватизацію» (с. 52). Проте у роботі не наведено аналізу їхніх повноважень, передбачених Законом «Про приватизацію державного і комунального майна», а також не розглянуто практичні проблеми взаємодії між місцевими радами та Фондом державного майна України.

3. Порівняльно-правовий аналіз, поданий у дисертації на с. 58-69, безумовно є цінним елементом дослідження, однак його географічне охоплення видається дещо обмеженим. У роботі зосереджена увага переважно на країнах Західної Європи (Німеччина, Франція, Велика Британія), що дозволяє окреслити загальні підходи до регулювання приватизаційних процесів та юридичної відповідальності у розвинених правових системах. Водночас поза увагою залишилися держави, які мають значно ближчий до України історичний, економічний та правовий контекст приватизаційних трансформацій. Зокрема, доцільним було б включити до аналізу досвід Чехії, Литви, Латвії та Естонії – країн, що у 1990-х роках проходили аналогічні етапи масової приватизації, зіткнулися з подібними проблемами зловживань, недотримання умов приватизаційних договорів, маніпуляцій з оцінкою майна та неналежного контролю за виконанням інвестиційних зобов'язань.

4. Недостатньо розкрито механізми взаємодії органів приватизації з правоохоронними органами у виявленні правопорушень. Авторка слушно вказує на проблеми координації між Фондом державного майна України та Національною поліцією, однак запропоновані механізми залишаються загальними. Враховуючи, що ефективність притягнення до відповідальності значною мірою залежить від узгодженості дій цих органів, питання потребує глибшого опрацювання.

5. У розділі 3 роботи зазначається, що «судова практика у справах про порушення у сфері приватизації є фрагментарною» (с. 135). Водночас у тексті не наведено прикладів конкретних рішень або типових ситуацій, які б ілюстрували цю фрагментарність. Посилання на постанови судів різних інстанцій дозволили б

підсилити аргументацію та продемонструвати реальні проблеми правозастосування.

Однак висловлені зауваження не знижують загальної позитивної оцінки дисертації та не ставлять під сумнів її наукову цінність. Вони лише підкреслюють складність і багатовимірність проблематики, що досліджується, та окреслюють напрями можливого подальшого розвитку теми.

**Оцінка змісту дисертації, її завершеність в цілому, оформлення.** Усе викладене, а також аналіз змісту дисертації та опублікованих праць дає підстави стверджувати, що робота є самостійним завершеним науковим дослідженням, яке містить оригінальні підходи до розв'язання теоретичних і практичних питань. У дисертації отримано нові науково обґрунтовані результати, важливі для галузі знань «Право» та корисні для вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна». Основні положення, висновки та рекомендації мають ознаки наукової новизни, є аргументованими та апробованими. Зміст роботи повністю відповідає визначеній меті, поставлені завдання виконано, дослідження здійснено державною мовою.

Дисертаційне дослідження на тему «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна» відповідає вимогам «Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах)», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), наказу МОН України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами від 12 липня 2019 року) і «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44), а її автор – Борисюк Юлія Борисівна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент –  
начальник відділу організації наукової діяльності  
Донецького державного  
університету внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, доцент**

**Ганна БУГА**