

РЕЦЕНЗІЯ

доктора юридичних наук, професора Пастуха Ігоря Дмитрович на дисертаційне дослідження Борисюк Юлії Борисівни на тему «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна», подане до захисту у спеціалізовану вчену раду Національної академії внутрішніх справ на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дослідження. Тема дисертації є актуальною насамперед тому, що приватизація в Україні давно перестала бути суто економічним процесом і перетворилася на явище, яке визначає якість публічного управління, рівень довіри до держави та перспективи розвитку територіальних громад. В умовах, коли держава активно відчужує майно з метою оптимізації своїх функцій і залучення інвестицій, особливо важливо забезпечити дотримання правил, що регулюють цей процес.

Порушення у сфері приватизації мають значно ширший вплив, ніж може здаватися на перший погляд. Вони здатні призвести до втрати майна, яке могло б працювати на розвиток громади, до зниження вартості об'єктів, що зменшує бюджетні надходження, а також до дискредитації самої ідеї приватизації як інструмента модернізації економіки. У роботі слушно наголошено, що приватизація є джерелом ресурсів для відновлення інфраструктури та підтримки соціально важливих проєктів, а тому її прозорість і законність мають безпосередній вплив на добробут населення.

Адміністративна відповідальність у цій сфері покликана забезпечити баланс між інтересами держави, інвесторів і громадян. Проте чинні механізми реагування не завжди дозволяють ефективно протидіяти порушенням, що проявляється у складнощах із кваліфікацією правопорушень, недосконалої процедур контролю та недостатній визначеності санкцій. У таких умовах наукове дослідження, спрямоване на оновлення підходів до адміністративної відповідальності, є важливим не лише для правової системи, а й для суспільства загалом.

Актуальність теми також посилюється тим, що приватизація є одним із ключових індикаторів інвестиційної привабливості країни. Чіткі, передбачувані та справедливі правила відповідальності формують довіру інвесторів, сприяють економічній стабільності та створюють умови для сталого розвитку. Саме тому дослідження адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації має важливе значення.

Додатковим аргументом на користь актуальності є **відповідність теми державним стратегічним документам**. Дисертаційне дослідження реалізовано відповідно до Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року; Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року і відповідає тематиці наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок Міністерства внутрішніх справ України на 2025–2029 роки й основним напрямом наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2025–2029 роки.

Таким чином, актуальність теми дисертації Борисюк Ю.Б. визначається: стратегічною роллю приватизації в умовах війни та післявоєнного відновлення; масштабністю приватизаційних процесів і зростанням кількості правопорушень; недосконалістю чинного законодавства та потребою його системного оновлення; міжгалузевим характером правового регулювання приватизації; відповідністю теми державним програмам і науковим пріоритетам.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувача. Вивчення дисертації та наукових публікацій здобувачки свідчить про те, що правильне визначення мети, об'єкта, предмета і завдань дослідження зумовило відповідну логічну структуру та уможливило здійснення усебічного й повного дослідження обраної теми у межах визначених обсягів. При написанні роботи авторка проаналізувала достатню кількість джерел (222 найменування), ґрунтовно та критично вивчила праці як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, що дало змогу вирішити важливе наукове завдання, дати відповіді на актуальні й суттєві для науки адміністративного права та правозастосовної практики питання, сформулювати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна.

Аналіз дисертації дозволяє зробити висновок про ґрунтовність здійсненого дослідження, системність мислення автора і комплексний підхід до вирішення наукової проблеми. Поставлені авторкою завдання були вирішені в дисертаційній роботі: досліджено поняття та ознаки приватизації, проаналізовано стан наукової розробленості проблеми; охарактеризовано правові основи адміністративної відповідальності; вивчено зарубіжний досвід та запропоновано шляхи його імплементації; визначено об'єктивні та суб'єктивні ознаки складів адміністративних правопорушень; досліджено порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення; встановлено особливості накладення стягнень; розроблено практичні рекомендації щодо вдосконалення законодавства.

Обґрунтованість наукових положень базується, перш за все, на логіці дослідження і системному підході до аналізу і вирішення сформульованих в роботі завдань. Наукові положення, висновки та рекомендації, викладені в дисертації, достатньою мірою обґрунтовані, логічно витікають з детального аналізу досліджуваних явищ та процесів. Це підтверджується глибоким опрацюванням теоретичних і практичних праць вітчизняних і зарубіжних авторів з даної проблематики; умілим поєднанням сучасного дослідницького інструментарію і класичних методів дослідження тощо.

Таким чином, можна констатувати, що обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків та рекомендацій, викладених у дисертаційній роботі, забезпечено методологією наукового пізнання, положеннями, що знайшли відображення у роботах зарубіжних та вітчизняних вчених. Результати теоретичного та прикладного характерів чітко сформульовані у висновках до розділів. Висновки до розділів та загальні висновки по роботі логічно становлять одне ціле і впливають із змісту дисертації.

Результати дослідження знайшли відображення у 7 публікаціях автора: 3 статтях у фахових виданнях, 3 тезах конференцій та 1 методичних рекомендаціях. Сукупний обсяг опублікованих матеріалів дозволяє стверджувати, що всі ключові положення дисертації пройшли належну апробацію та отримали фахове висвітлення.

Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності. Визначаючи завдання дисертаційного дослідження в межах окресленої мети, автор підходить до їх деталізації суттєво та логічно, визначаючи найбільш пріоритетними такі як: схарактеризувати правові основи, ознаки та принципи адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного й комунального майна; визначити та схарактеризувати об'єктивні й суб'єктивні ознаки юридичних складів адміністративних правопорушень у сфері приватизації державного і комунального майна; окреслити зміст і порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна; розробити рекомендації з удосконалення інституту адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного й комунального майна.

У методологічному підході до розв'язання поставлених завдань було використано як загальнонаукові, так і спеціально-юридичні методи, оскільки окреслені вище об'єкт і предмет неможливо дослідити без застосування широкого методологічного інструментарію, що охопить не лише всі позиції та думки вчених, а й дозволить належним чином схарактеризувати норми та положення законодавства України, відповідну практику застосування наявних норм. Історико-правовий метод застосовано для аналізу еволюції підходів до приватизації (підрозділ 1.1). Логіко-семантичний — для уточнення понятійного апарату (підрозділи 1.1, 1.2). Системний метод дозволив визначити місце адміністративних правопорушень у структурі юридичної відповідальності (підрозділ 1.2, розділ 2). Методи аналізу та синтезу використано для дослідження правозастосовної практики (розділ 3). Порівняльно-правовий метод дав змогу оцінити зарубіжні моделі відповідальності (підрозділи 1.3, 3.2). Соціологічні методи — анкетування та спостереження — забезпечили емпіричну базу дослідження (розділи 1–3). Статистичний метод застосовано для аналізу кількісних показників приватизаційних процесів.

Тому, наведене вище змістовно відображає логічну взаємопов'язаність завдань дисертаційного дослідження та запропонованої до використання автором методології загалом і окремих методів зокрема, що вможливило напрацювання суттєвих науково-практичних висновків, значна частина яких носить практичний характер.

Теоретичне і практичне значення результатів дослідження. Сформульовані дисертантом в своїй роботі висновки й пропозиції вже впроваджено та використовуються у правотворчій діяльності, освітньому процесі та науково-дослідній діяльності. Практичне значення одержаних результатів полягає також в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у правозастосовній сфері – використання одержаних

результатів дозволить покращити практичну діяльність органів і підрозділів в питаннях адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна.

Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому. Дисертаційне дослідження Борисюк Ю. Б. на тему «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна» має чітку структуру, визначену вимогами Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року, № 44.

Дисертаційна робота складається з анотації, змісту, вступу, трьох розділів, що мають сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. В *анотації* викладено загальну характеристику дисертаційного дослідження, тезисно описано основні науково-практичні та теоретичні положення, що містяться в дисертаційному дослідженні. Анотація викладена українською та англійською мовами.

У *вступі* дисертації всебічно розкрито актуальність дослідження, обґрунтовано його відповідність сучасним потребам удосконалення правового регулювання приватизації та підвищення ефективності адміністративної відповідальності у цій сфері. Визначено зв'язок роботи з науковими програмами та тематичними планами, сформульовані мета дослідження та комплекс завдань, що охоплюють теоретичний, порівняльно-правовий, аналітичний і практичний аспекти проблематики. У вступі чітко окреслено об'єкт і предмет дослідження, подано характеристику нормативно-правової основи, а також емпіричної бази дослідження. Описано методологію, визначено наукову новизну, практичне значення результатів, подано відомості про апробацію та структуру дисертації, що засвідчує завершеність і системність проведеного дослідження.

Перший розділ дисертації присвячено формуванню теоретичних засад дослідження адміністративної відповідальності у сфері приватизації, і він вирізняється чіткою структурою та високим рівнем аргументації. Авторка детально аналізує наукові джерела, у яких приватизація розглядається як інструмент реформування державного сектору, та обґрунтовує необхідність її адміністративно-правового забезпечення. Вона послідовно демонструє, що саме адміністративне право визначає рамки діяльності органів приватизації, встановлює процедури контролю та забезпечує механізми відповідальності.

Важливим у цьому контексті є висновок дисертантки про те, що адміністративна відповідальність за порушення приватизаційного законодавства встановлена різними законами (наприклад, Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна», КУпАП), що розпорошує норми між кодексом і спеціальним законом. Розміщення санкцій у спеціальному законі та КУпАП ускладнює застосування права, створює ризик колізій, дублювання та зниження юридичної визначеності. Для забезпечення системності доцільно зосередити адміністративні санкції в КУпАП, а в Законі про приватизацію залишити регуляторні норми (процедури, умови, гарантії) або чітко узгодити

спеціальні склади з КУпАП. Доцільним є доповнення глави 15 КУпАП адміністративними проступками, що передбачають недопущення працівників органів приватизації до проведення ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна, порушення вимог щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу. Хоча Закон передбачає стягнення штрафів «у порядку, передбаченому КУпАП, за позовами державних органів приватизації», власне КУпАП не містить процесуальних механізмів для розгляду таких позовів; питання юрисдикції вирішують процесуальні кодекси, тому положення ч. 3 ст. 29 Закону потребують редагування (с. 46-49).

Порівняльно-правовий компонент розділу є його суттєвою перевагою. Авторка аналізує досвід різних правових систем щодо регулювання приватизаційних процесів і відповідальності за їх порушення, що дозволяє оцінити ефективність іноземних моделей та визначити їх релевантність для українських реалій. Такий підхід забезпечує широту наукового бачення та підсилює обґрунтованість подальших висновків дисертації.

Другий розділ дисертації має важливе значення для всієї роботи, оскільки саме в ньому автор розкриває юридичну природу правопорушень, що виникають у процесі приватизації. Аналіз елементів складу правопорушення здійснено з урахуванням практичних потреб правозастосування, що робить цей розділ особливо цінним для органів контролю та суб'єктів приватизаційних правовідносин.

Авторка детально характеризує об'єкт правопорушення, підкреслюючи його комплексність та зв'язок із публічними інтересами. Слушною є її позиція про те, що родовим об'єктом інших адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері є суспільні відносини встановленого порядку управління, переважна більшість яких охоронювана нормами глави 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління». Адміністративні правопорушення доцільно кодифікувати в одному акті (КУпАП), щоб забезпечити правову визначеність, єдність підходів й ефективність застосування санкцій; розосередженість норм у різних законах підриває ці принципи і створює процесуальні та тлумачні колізії. КУпАП має бути єдиним джерелом матеріальних і процедурних норм про адміністративну відповідальність. Водночас розміщення адміністративних проступків у різних законах ускладнює застосування єдиних критеріїв, підвищує ризик суперечливих тлумачень і порушує принцип правової визначеності. З огляду на це, доречною є пропозиція главу 15 КУпАП доповнити адміністративними проступками, передбаченими Законом України «Про приватизацію державного та комунального майна» (с. 80-82).

Об'єктивна сторона розглянута через призму типових порушень, які виникають у процесі виконання приватизаційних договорів, подання інформації та взаємодії з органами приватизації. Такий підхід дозволяє чітко окреслити проблемні аспекти правозастосування. Юридично значущими способами вчинення діянь визначені: подання неправдивих відомостей, недотримання вимог й обов'язкових умов приватизації, недопущення та перешкоджання

перевіркам – кожен спосіб схарактеризовано, встановлено, що він має власну правову природу й наслідки відповідальності (підрозділ 2.1).

Суб'єкт правопорушення визначений широко, що відповідає сучасним тенденціям притягнення до відповідальності юридичних осіб та їх посадових осіб. Аналіз суб'єктивної сторони демонструє, що більшість порушень у сфері приватизації мають умисний характер, що потребує посилення превентивних механізмів. Розділ вирізняється практичною спрямованістю та здатністю авторки поєднати теоретичні положення з реальними потребами правозастосовної практики.

У *третьому розділі* дисертації авторка аналізує не лише чинний порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері приватизації, а й окреслює напрями його вдосконалення. Розділ демонструє глибоке розуміння інституційної ролі органів приватизації та контролю, які, за висновками, потребують розширення повноважень для забезпечення ефективного нагляду за виконанням умов приватизаційних договорів. За обґрунтованим твердженням дисертантки, положення ст. 29 Закону в частині процедурного механізму не цілком відповідає вимогам КУпАП, оскільки КУпАП не містить чіткої регламентації повноважень «державних органів приватизації» як ініціаторів адміністративних проваджень у передбаченому вигляді. З огляду на викладене, доцільно законодавчо уніфікувати процедуру: 1) внести зміни до КУпАП, де визначити державних органів приватизації уповноваженими на складання протоколів про адміністративні правопорушення у сфері приватизації (пропозицію підтримали 82 % респондентів); 2) доповнити ч. 2 ст. 7 Закону про приватизацію абзацом «у випадках, прямо передбачених законом, складати протоколи про адміністративні правопорушення»; 3) об'єднати всі склади адміністративних правопорушень у сфері приватизації у ст. 166-14 КУпАП.

Детально розглянуто механізми застосування адміністративних стягнень, наголошено на необхідності їх диференціації залежно від тяжкості порушення, статусу суб'єкта та наслідків діяння. Пропозиції щодо запровадження таких санкцій, як обмеження права участі в приватизаційних аукціонах або позбавлення права займати певні посади (с. 150), є обґрунтованими та відповідають сучасним тенденціям розвитку адміністративного права.

У *висновках* дисертації здійснено всебічне теоретичне узагальнення результатів дослідження та запропоновано нове практико-орієнтоване вирішення наукового завдання щодо визначення сутності та особливостей адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна. Авторка комплексно проаналізувала проблеми правозастосування, виявила типові порушення приватизаційних процедур і на цій основі сформулировала пропозиції щодо вдосконалення механізмів реагування держави на такі порушення. У висновках обґрунтовано необхідність оновлення законодавства, удосконалення процедур контролю, підвищення ролі органів приватизації у фіксації правопорушень, а також запровадження нових адміністративних стягнень, здатних забезпечити реальну превенцію. Запропоновані підходи мають значний потенціал для практичного застосування

та сприяють підвищенню ефективності приватизаційних процесів в Україні, містять елементи *наукової новизни*, зокрема, уперше схарактеризовано правові ознаки адміністративної відповідальності у сфері приватизації державного та комунального майна як виду юридичної відповідальності, науково доведено доцільність коригування законодавчого визначення адміністративних правопорушень у сфері приватизації, зокрема шляхом уточнення формулювання назви глави 12 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, приватизації, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності»; доповнення глави 15 КУпАП посиленням на адміністративні проступки, що передбачають випадки недопущення працівників органів приватизації до проведення ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна, порушення вимог щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу; запропоновано доповнити перелік адміністративних стягнень за правопорушення у сфері приватизації (зокрема, позбавленням права займати певні посади або займатися певною діяльністю, обмеженням права на участь у приватизаційних аукціонах тощо). *Удосконалено* поняття приватизації державного та комунального майна; зміст об'єктивних і суб'єктивних ознак складу адміністративних правопорушень, передбачених ст. 166-14 КУпАП. *Дістало подальший розвиток* пропозиції щодо впорядкування переліку правопорушень у сфері приватизації; аргументація доцільності використання в національному правовому полі досвіду адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна в країнах з розвинутою та перехідною економікою, наукове бачення заходів удосконалення адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації шляхом деталізації юридичних складів адміністративних правопорушень із внесенням змін до ст. 166-14 КУпАП, диференціації санкцій.

Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувача. Належить підкреслити, що авторкою дисертаційного дослідження в змісті праці висвітлюється низка науково-теоретичних і практично орієнтованих положень, реалізація яких, на її думку, суттєво оптимізувала б відповідний інститут, проте враховуючи фундаментальність та комплексність відповідного об'єкта і предмета, дисертація не позбавлена окремих дискусійних питань, до кола яких, на мою думку, слід віднести наступні:

1. У пункті новизни (с. 22) авторка вказує на нове наукове бачення заходів удосконалення адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації шляхом деталізації юридичних складів адміністративних правопорушень із внесенням змін до ст. 166-14 КУпАП; диференціації санкцій залежно від тяжкості порушення, розміру завданої шкоди, повторності, умислу, статусу суб'єкта; включення до переліку стягнень за порушення у сфері приватизації позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, зокрема обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах, анулювання результатів аукціону в разі встановлення порушень. Але лише пропозиція щодо деталізації юридичних складів адміністративних правопорушень із внесенням змін до ст. 166-14 КУпАП знайшла своє

відображення у Додатках у вигляді Проекту закону та Порівняльної таблиці.

2. У дисертації (с. 44, 55, 67) авторка зазначає, що ефективність адміністративної відповідальності безпосередньо залежить від прозорості приватизаційних процедур. Однак подальший текст переходить до опису загальних принципів прозорості без пояснення, яким саме чином ці принципи впливають на механізм відповідальності, які елементи відповідальності змінюються за умов підвищення прозорості. Цьому вагомому слід було приділити більше уваги у дослідженні.

3. У тексті дисертації наявне посилання на *Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року* (Указ Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021). Водночас слід зазначити, що зазначений документ втратив актуальність, тому доцільно було звернутись до сучасних стратегічних актів у сфері економічної та національної безпеки, зокрема, Національної економічної стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179.

4. Робота не позбавлена певних стилістичних помилок, які місцями ускладнюють сприйняття матеріалу та знижують рівень наукової чіткості викладу. У тексті трапляються надмірно довгі, перевантажені конструкції, повтори окремих формулювань, а також не завжди коректне використання термінології. Наприклад, на с. 20 роботи запропоновано доповнити перелік адміністративних стягнень за правопорушення у сфері приватизації, зокрема посиланням на позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах тощо).

Водночас, дискусійність та неоднозначність указаних елементів дисертаційного дослідження, на мою думку, зумовлена також складністю здійснення аналізу значної кількості наукових джерел, високою актуальністю предмета і об'єкта дисертаційного дослідження та динамічними змінами вітчизняного законодавства, тому в цілому, останні на позитивну оцінку роботи не впливають.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Під час аналізу рецензованої дисертації та опублікованих праць Борисюк Ю.Б. фактів порушення академічної доброчесності (плагіату чи фальсифікації) не виявлено.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам. Дисертація на тему «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна», що подана на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», є завершеним оригінальним дослідженням, що в повній мірі відповідає вимогам, що встановлюються Порядком підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 року № 261 (зі змінами та доповненнями), наказом МОН України від 12 січня 2017 року № 40 «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами та доповненнями) і Порядком 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 авторка – Борисюк Юлія Борисівна заслуговує на присвоєння ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право» за результатами публічного захисту у спеціалізованій вченій раді.

**Рецензент –
Професор кафедри
адміністративного права та процесу
доктор юридичних наук, професор**

Ігор ПАСТУХ