

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»

Актуальність теми представленою дослідження зумовлена тим, що приватизація в Україні стала одним із ключових напрямів реформування публічного сектору, а її правове забезпечення – критичним елементом інституційної стабільності держави. У дисертації слушно підкреслено, що приватизаційні процеси сьогодні охоплюють значний масив державного та комунального майна, а їх результати безпосередньо впливають на фінансову спроможність держави та органів місцевого самоврядування. Водночас саме ця сфера залишається однією з найбільш уразливих до порушень, що пов'язано з історично сформованими проблемами непрозорості, недостатньої підзвітності та фрагментарності правового регулювання.

Адміністративна відповідальність у сфері приватизації виконує функцію інструмента забезпечення належного виконання державних рішень щодо відчуження майна. Проте чинні механізми реагування не повною мірою відповідають сучасним викликам. Наявні норми КУпАП не охоплюють усіх типових порушень, а окремі склади правопорушень сформульовані надто загально, що ускладнює їх практичне застосування. Це створює ситуацію, коли органи приватизації та контролю фактично позбавлені дієвих інструментів впливу на недобросовісних учасників процесу.

Сучасні умови, зокрема воєнний стан, лише підсилюють потребу у вдосконаленні правових механізмів. Приватизація стала одним із джерел оперативних бюджетних надходжень, а тому будь-які порушення у цій сфері мають не лише юридичні, а й економічні наслідки. Відтак дослідження адміністративної відповідальності за порушення приватизаційних процедур є важливим кроком до формування цілісної системи публічного управління, здатної забезпечити законність, прозорість і передбачуваність дій усіх суб'єктів.

Таким чином, актуальність теми дисертації визначається необхідністю інституційного оновлення механізмів відповідальності, усуненням прогалин у правовому регулюванні та забезпеченням ефективного контролю за реалізацією приватизаційної політики держави.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження реалізовано відповідно до Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року (Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019); Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року (Указ Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021) і відповідає тематиці наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок Міністерства внутрішніх справ України на 2025–2029 роки (наказ МВС України від 21 травня 2024 року № 326) й основним напрямом наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2025–2029 роки.

Метою дисертаційного дослідження визначено формування цілісної теоретичної концепції адміністративної відповідальності за порушення у сфері

приватизації державного та комунального майна та розв'язання прикладного завдання щодо вдосконалення відповідних правових механізмів. Мета зумовлена потребою адаптації українського законодавства до сучасних викликів, пов'язаних із масштабністю приватизаційних процесів, цифровізацією аукціонних процедур та зростанням ризиків недотримання законодавства. Для досягнення зазначеної мети авторка визначила низку *завдань*, що охоплюють як теоретичні, так і практичні аспекти проблематики. Зокрема, досліджено сутність приватизації, її ознаки та місце в системі публічного управління; проаналізовано стан наукової розробленості питання в українській доктрині. Визначено правові основи адміністративної відповідальності, її принципи та ознаки. Проведено порівняльно-правовий аналіз зарубіжних моделей юридичної відповідальності у сфері приватизації та запропоновано можливі шляхи їх імплементації. Розкрито об'єктивні та суб'єктивні ознаки складів адміністративних правопорушень, досліджено порядок провадження у відповідних справах та процесуальні особливості накладення стягнень. На основі цього сформульовано рекомендації щодо вдосконалення відповідного законодавства.

Предметом дослідження є частиною його об'єкту, охоплює адміністративну відповідальність у сфері приватизації державного та комунального майна.

Методологія дослідження ґрунтується на поєднанні загальнонаукових і спеціальних методів, які вдало використані: історико-правовий, логіко-семантичний, системний, аналізу та синтезу, порівняльно-правовий, а також статистичний та соціологічні методи забезпечили емпіричну основу дослідження.

Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані авторкою, у своїй більшості є обґрунтованими та переконливими. При їх обґрунтуванні використане широке коло наукових джерел, а також результати вивчення значного масиву емпіричного матеріалу. Високим є теоретичний рівень викладу матеріалу, здобувачка вдало застосувала різноманітні методи наукового пізнання, ґрунтовно проаналізувала законодавчі акти, коректно полемізувала з іншими вченими, аргументовано відбстоювала власну позицію, на підставі чого сформувала теоретичні висновки та практичні рекомендації, що є вагомим внеском у науку адміністративного права і мають достатній ступінь наукової новизни.

Висновки дисертації логічно випливають із поставлених завдань і підтверджуються системним аналізом нормативного матеріалу. Рекомендації щодо вдосконалення КУпАП та Закону «Про приватизацію державного і комунального майна» мають концептуальний характер і відповідають сучасним тенденціям розвитку адміністративного права. У цілому робота демонструє високий рівень наукової достовірності та є вагомим внеском у формуванні адміністративної відповідальності у сфері приватизації.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертації поставлено й виконано важливе науково-прикладне завдання з удосконалення засад адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна з обґрунтуванням пропозицій та

рекомендацій правового, організаційного і практичного спрямування. Найсуттєвішими з них є такі положення:

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 посиланням 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, обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах тощо);

удосконалено:

– поняття приватизації державного та комунального майна як урегульованого нормами публічного і приватного права порядку передачі уповноваженими суб'єктами (органами приватизації) на підставі адміністративного акта ненормативного характеру майна, що знаходиться в державній або комунальній власності, у власність законодавчо визначеного 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, порушення яких тягне юридичну відповідальність;

– 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 (порушення процедур прозорості та конкуренції; недотримання умов договорів купівлі-продажу; порушення прав працівників і кредиторів приватизованих підприємств; незаконне відчуження об'єктів, що не підлягають приватизації, а також пов'язані із приватизаційними процесами споріднені діяння, що тягнуть адміністративну відповідальність) і санкцій за їх учинення шляхом розміщення відповідних норм виключно в КУпАП;

– 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 залежно від тяжкості порушення, розміру завданої шкоди, повторності, умислу, статусу суб'єкта; тощо.

Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій у дисертації свідчить про належний рівень теоретичного опрацювання теми та глибоке розуміння природи адміністративної відповідальності у сфері приватизації. Усі ключові положення дослідження подані у розгорнутому вигляді, з урахуванням сучасних доктринальних підходів, міжнародних стандартів та тенденцій розвитку адміністративного права. Дисертант послідовно розкриває логіку дослідження, забезпечуючи повноту викладу матеріалу на кожному етапі — від аналізу правової природи приватизації до формування пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

У *вступі* дисертації обґрунтовано актуальність обраної тематики, її значущість для сучасної адміністративно-правової науки та практики регулювання приватизаційних процесів. У цьому розділі визначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами та темами, що підтверджує її відповідність пріоритетним напрямкам розвитку юридичної науки. Послідовно сформульовано мету дослідження, окреслено комплекс завдань, розкрито об'єкт і предмет дослідження, а також наведено характеристику нормативно-правової та емпіричної бази, детально описані використані методи, визначено наукову новизну, практичне значення отриманих результатів, подано відомості про їх апробацію та наведено структуру й обсяг дисертації, що створює повне уявлення про логіку та зміст роботи.

У *першому розділі* дисертації, що складається з трьох підрозділів, автор формує цілісне теоретичне підґрунтя дослідження, ґрунтовно аналізуючи наукові підходи до визначення приватизації та її місця в системі публічного управління. Переконаливо доводить, що приватизація є не лише економічним інструментом, а й складним правовим механізмом, який потребує чіткого адміністративно-правового регулювання. Розкриття правової природи приватизації здійснено з урахуванням сучасних доктринальних позицій, що дозволяє авторці сформулювати власне, аргументоване бачення цього інституту.

Важливою складовою розділу є порівняльно-правовий аналіз, який демонструє, що питання відповідальності за порушення приватизаційних процедур є актуальним і для інших держав. Ю. Борисюк аналізує зарубіжні моделі контролю та санкцій, що дає змогу оцінити ефективність різних підходів і визначити можливості їх імплементації в українське законодавство. Порівняльно-правовий аналіз законодавства зарубіжних країн щодо адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного й комунального майна дав змогу дисертантці не лише ідентифікувати спільні й відмінні риси, а й розробити рекомендації для вдосконалення українського законодавства з огляду на ефективні міжнародні практики: створити незалежний орган контролю за приватизацією із широкими повноваженнями щодо аудиту, перевірок, розслідувань; забезпечити відкритість інформації про всі етапи приватизації, доступ громадськості до даних про угоди,

учасників, умови; запровадити автоматизований моніторинг виконання зобов'язань покупців; деталізувати склади адміністративних правопорушень у сфері приватизації; передбачити суворі санкції за порушення процедур приватизації як для покупців, так і для органів приватизації; запровадити механізми заборони на участь у майбутніх приватизаційних процедурах для порушників (с. 67-68). Такий підхід підсилює наукову цінність розділу та забезпечує його методологічну глибину.

У *другому розділі* дисертації, що складається з двох підрозділів, авторка здійснює ґрунтовне дослідження юридичного складу адміністративних правопорушень, пов'язаних із порушенням приватизаційних процедур. Розділ вирізняється глибоким аналізом доктринальних підходів до визначення елементів складу правопорушення та їх адаптацією до специфіки приватизаційної сфери. Авторка доводить, що об'єкт таких правопорушень має багаторівневу структуру, оскільки посягання спрямоване не лише на встановлений порядок приватизації, а й на економічні інтереси держави та територіальних громад. Безпосереднім об'єктом слушно визначені суспільні відносини, пов'язані з поданням і перевіркою документів щодо походження коштів, за які приватизують майно або підприємство, а також інших документів, необхідних для їх приватизації, і відносини перевірки подальшого належного використання приватизованого об'єкта й інших обов'язкових умов приватизації (с. 81).

Об'єктивна сторона правопорушень розкрита через аналіз типових форм порушень — від невиконання умов договору до приховування інформації або недопуску до перевірок. Авторка слушно підкреслює, що характер таких діянь часто є тривалим, що потребує особливого підходу до визначення моменту їх закінчення. Розгляд суб'єкта правопорушення охоплює як посадових осіб, так і юридичних осіб, що відповідає сучасним підходам до відповідальності у сфері господарської діяльності.

Суб'єктивна сторона проаналізована з урахуванням специфіки умислу, який у приватизаційних правопорушеннях часто має цілеспрямований характер, пов'язаний із отриманням неправомірної вигоди або уникнення виконання зобов'язань. Розділ демонструє здатність авторки до глибокого теоретичного аналізу та формування власних наукових висновків.

У *третьому розділі* дисертації, що складається з двох підрозділів, дисертантка зосереджується на процедурних механізмах притягнення до адміністративної відповідальності за порушення приватизаційних правил, що є ключовим елементом забезпечення законності у цій сфері. Розділ вирізняється ґрунтовним аналізом адміністративного провадження, включно з етапами фіксації правопорушення, збору доказів, розгляду справи та винесення постанови. У роботі підкреслюється, що ефективність адміністративної відповідальності значною мірою залежить від належної організації цих процедур. На ці моменти звертається окрема увага, зокрема, зазначається, що ст. 29 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» в частині процедурного механізму не цілком відповідає вимогам КУпАП, оскільки Кодекс не містить чіткої регламентації повноважень «державних органів приватизації» як ініціаторів адміністративних проваджень у передбаченому

вигляді. З огляду на викладене сформульовано відповідні пропозиції по удосконаленню законодавства: внести зміни до КУпАП, де визначити державні органи приватизації уповноваженими на складання протоколів про адміністративні правопорушення у сфері приватизації; доповнити ч. 2 ст. 7 Закону про приватизацію абзацом «у випадках, прямо передбачених законом, складати протоколи про адміністративні правопорушення»; об'єднати всі розглядувані склади адміністративних правопорушень у сфері приватизації в ст. 166-14 КУпАП (с. 122 дослідження).

Особливу увагу приділено проблемам, які виникають у практиці: відсутності чітких критеріїв оцінки виконання умов приватизаційних договорів, недостатній взаємодії між органами приватизації та правоохоронними органами, а також складності доведення умислу у діях суб'єктів приватизації. Запропоновано низку практично орієнтованих рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності провадження, що підсилює прикладну цінність розділу.

У висновках дисертаційної роботи подано розгорнуте теоретичне узагальнення проведеного дослідження та сформульовано нове вирішення наукового завдання, спрямованого на поглиблене розкриття сутності адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації. Запропоновано концептуально нові підходи до вдосконалення законодавства, зокрема деталізацію складів правопорушень, уточнення суб'єктного складу, удосконалення строків притягнення до відповідальності та підвищення ефективності процедур доказування. Сформульовані рекомендації спрямовані на підвищення прозорості приватизаційних процесів і зміцнення механізмів публічного контролю.

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані у дисертації, вирізняються концептуальною цілісністю та глибокою теоретичною обґрунтованістю. Авторка переконливо доводить необхідність переосмислення адміністративної відповідальності у сфері приватизації як складного міжгалузевого інституту, що поєднує елементи публічного управління, контролю, нагляду та договірних зобов'язань. Достовірність висновків забезпечується широкою джерельною базою, яка включає наукові праці провідних українських і зарубіжних учених, міжнародні стандарти, законодавство ЄС, матеріали судової практики та результати власного емпіричного дослідження.

Наукові положення дисертації пройшли апробацію у 8 публікаціях, серед яких три статті у фахових виданнях, три тези конференцій та одні методичні рекомендації, що підтверджує повноту викладу результатів та їх відповідність вимогам до дисертаційних досліджень.

Попри високий рівень виконання дисертації, окремі її положення викликають наукову дискусію та потребують уточнення.

1. У підрозділі 1.1 дисертації зазначено, що приватизація є складним багаторівневим процесом, що поєднує економічні, управлінські та правові елементи (с. 40). Формулювання є коректним, однак подальший виклад переходить одразу до аналізу законодавства, без проміжного пояснення, як саме ці багаторівневі елементи впливають на формування адміністративної

відповідальності. Було б доцільно коротко окреслити логічний зв'язок між характеристикою приватизації як комплексного явища та необхідністю спеціального механізму відповідальності. Це зробило б структуру викладу більш плавною та послідовною.

2. У підрозділі 2.1 зазначено, що суб'єктами адміністративної відповідальності у сфері приватизації можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Формулювання є правильним, однак у подальшому тексті не деталізовано, які саме категорії посадових осіб найчастіше виступають суб'єктами правопорушень, та не наведено прикладів типових ситуацій. Уточнення щодо ролі керівників підприємств, представників покупця чи посадових осіб органів приватизації дозволили б зробити характеристику суб'єктного складу більш повною та практично орієнтованою.

3. Як елемент наукової новизни запропоновано доповнити перелік адміністративних стягнень за правопорушення у сфері приватизації, позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю. Однак зі змісту пропозиції та тексту роботи не зрозуміло про які посади та види діяльності йде мова;

4. У підрозділі 2.2 слушно зазначено, що органи приватизації відіграють ключову роль у фіксації порушень. Проте у роботі лише побіжно згадується про їхні повноваження, без детальнішого аналізу практичних аспектів взаємодії з іншими суб'єктами — зокрема, з органами місцевого самоврядування, Держаудитслужбою чи правоохоронними органами. Уточнення цих аспектів сприяло б більш повному розкриттю механізму притягнення до відповідальності.

5. У розділі 3 (с. 146) та в результатах соціологічного опитування, зазначається, що *цифровізація приватизаційних процедур сприяє підвищенню прозорості та зменшенню кількості порушень*. Водночас у роботі не наведено прикладів конкретних цифрових інструментів, які впливають на рівень адміністративної відповідальності у цій сфері.

Вищенаведені зауваження істотно не впливають на високі здобутки роботи, що є новим, актуальним та змістовним дослідженням.

Загальні висновки. Дисертаційна робота на тему: «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна» є завершеною, самостійно підготовленою кваліфікаційною науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані та практично цінні результати, що вирішують важливе наукове завдання.

Актуальність обраної теми дисертації, ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, новизна та повнота викладу в опублікованих працях повністю відповідають вимогам МОН України. У роботі містяться науково-обґрунтовані висновки та рекомендації, які виставлені авторкою для публічного захисту.

Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідні джерела. Відповідно, у дисертаційному дослідженні відсутні порушення академічної доброчесності.

Отже, дисертаційна робота на тему «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна»,

представлена на здобуття наукового ступеня доктора філософії, відповідає вимогам 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, а її авторка – Борисюк Юлія Борисівна - заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

Офіційний опонент –
проректор
Дніпровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Олександр Юнін", is written over the seal.

Олександр ЮНІН