

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, старшого дослідника Політанського В'ячеслава Станіславовича на дисертаційну роботу Галаченко Тетяни Олександрівни на тему «Адміністративно-правове регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність обраної теми дослідження. Тема дисертації «Адміністративно-правове регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні» зумовлена динамічними трансформаціями нормативного середовища, спричиненими євроінтеграційними процесами, цифровізацією публічного управління, дерегуляційними реформами та воєнними викликами, що вимагають одночасного забезпечення економічної свободи та державного нагляду за дотриманням публічних інтересів.

Контроль за підприємницькою діяльністю виступає важливим інструментом реалізації державної політики, однак надмірність, фрагментарність і дублювання повноважень контролюючих органів здатні посилювати регуляторний тиск, знижувати інвестиційну привабливість та створювати корупційні ризики. Актуальності додає потреба гармонізації національного законодавства із правом ЄС (*acquis*), запровадження ризик-орієнтованих моделей контролю, посилення процесуальних гарантій бізнесу та забезпечення правової визначеності в умовах співіснування рамкового та численних спеціальних режимів контролю (податкового, митного, ринкового нагляду, праці, екології тощо).

В умовах післявоєнної відбудови та стимулювання підприємницької активності особливої гостроти набуває проблема балансування між ефективністю державного нагляду та непорушністю принципів свободи господарювання, мінімізації адміністративного втручання, пропорційності

та прозорості контрольних процедур. Отже, дослідження має не лише теоретичне, але й значне прикладне значення, спрямоване на вдосконалення законодавства та практик державного контролю.

Вище викладені обставини роблять дослідження Т. О. Галаченко практично значимим, а відтак й вкрай актуальним. Дисертацію виконано відповідно до Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2023 р., затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 р. № 942; Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04 червня 2015 р. № 509-VII; Цілей сталого розвитку України на період до 2030 р., затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019; Стратегії розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 286-р, а також планів науково-дослідної роботи Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права».

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформованих в дисертації, та їхня достовірність. Загальний аналіз змісту дисертації свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, теоретичне і практичне значення для підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні, удосконалення правозастосовної практики контролюючих органів, а також для проведення науково-дослідної і правотворчої діяльності та у навчальному процесі.

Дисертація Т. О. Галаченко характеризується системним підходом до предмета дослідження. Визначені в роботі задачі дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у визначенні адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за

підприємницькою діяльністю в Україні, а також формулюванні науково-обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо їх удосконалення. Структура повністю відповідає меті і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені авторкою.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень, а саме: застосуванням комплексу наукових методів, адекватних об'єкту, предмету, меті і задачам дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази дослідження; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження. Вдалий вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні, включаючи встановлення поняття та ознак контролю, характеристику елементів правових відносин, визначення функціонального та засадничого змісту, опис нормативно-правових засад, дослідження системи, форм і методів контролю та обґрунтування напрямів забезпечення ефективності його здійснення, що дозволило дисертантці успішно розв'язати поставлені наукові завдання.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Достовірність одержаних результатів підтверджується не тільки їх суто науковою значимістю, як певною системою здобутих дисертанткою нових знань, що заповнюють деякі прогалини в адміністративному праві України, але й їх практичною затребуваністю на сучасному етапі, зокрема для

вдосконалення чинного національного законодавства в тій його частині, що стосується адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні. Проведена авторкою науково-дослідна робота є результатом її власних напрацювань, вдалою спробою комплексної характеристики адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних теоретико-правових питань.

Новизна дослідження полягає насамперед в постановці та актуалізації авторкою питання про необхідність теоретичного узагальнення та нового вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні особливостей адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні, окресленні проблеми його практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Варто підтримати висновок дисертантки, досягнутий у підрозділі 1.1, щодо систематизації ключових сфер контролю (фіскально-фінансову, конкурентну, ринкового нагляду, екологічну, трудову або техногенну, містобудівну, транспортно-логістичну, енергетичну, ІКТ/даних, ліцензійно-дозвільну, публічних закупівель) та окреслення їх взаємодії за принципами пропорційності й ризик-орієнтованого планування. Авторкою конкретизовано процесуальні підстави й форми здійснення контролю (планові та позапланові заходи; приписи, зупинення робіт, санкції) і підтверджено вимогу до правової визначеності, участі підконтрольного та

презумпції правомірності його дій. Узагальнено, що ефективність контролю залежить від міжвідомчої інтегрованості, уніфікації доказових стандартів та переходу від каральної до сервісної, превентивної логіки нагляду.

Тетяною Олександрівною запропоновано концептуальну дефініцію контролю за підприємством, яка поєднує перевірочну сутність, предметну специфіку та інструменти оперативного втручання. Результати дослідження підтверджено зіставленням доктринальних підходів і чинних нормативних моделей; вони можуть слугувати методологічною основою для удосконалення законодавства та практики публічного адміністрування у сфері підприємства.

Проведений Т. О. Галаченко аналіз підтверджує, що якість державного контролю у сфері підприємства детермінована коректним окресленням його базових елементів: суб'єкта, об'єкта та предмета, а також їх узгодженням із процесуальними формами та спеціальними режимами нагляду. Насамперед виправдані є розмежування «кого контролюють» і «що саме контролюють». Об'єктом контролю доцільно визнавати підконтрольного учасника правовідносин – суб'єкта підприємства (або інший наділений компетенцією адресат), який фактично вступив у індивідуалізований зв'язок з органом нагляду. Предметом контролю є правомірність і належність його підприємницької поведінки – тобто конкретні правовідносини, процеси, операції, показники й стани, що підлягають перевірці на відповідність праву. Така дихотомія знімає методологічні помилки ототожнення «об'єкта» з «діяльністю» і «предмета» з переліком операційних параметрів окремої перевірки, повертаючи їх у належний – інституційний та процедурний – вимір.

Авторкою вірно встановлено, що чинна інституційна структура контролю у сфері підприємства характеризується істотною розгалуженістю повноважень і множинністю суб'єктів, уповноважених проводити перевірки чи здійснювати наглядову координацію. Державна

регуляторна служба України виконує метакоординаційні та методичні функції, тоді як матеріальне проведення перевірок, у тому числі за ліцензійними й дозвільними режимами, сконцентровано в профільних органах. Подібний розподіл компетенцій дозволяє поєднувати спеціалізацію з єдністю підходів, але водночас породжує фрагментацію практик і ризики дублювання. У цій площині особливого значення набуває уніфікація базових процедур і стандартів доказування, відкритість контрольних процедур, цифровізація взаємодії та прозорість даних як інструменти зниження транзакційних витрат для бізнесу і підвищення якості правозастосування. Водночас акцент на ризик-орієнтованості – як векторі сучасних європейських підходів – визначає матеріальний критерій для вибору форми і глибини наглядового втручання, роблячи систему більш пропорційною й передбачуваною.

Тетяна Олександрівна доречно аргументує, що виділення окремих напрямів контролю має не лише таксономічне, а й практичне значення, де різні об'єкти охорони (конкуренція, безпечність продукції, довкілля, публічні фінанси, виробнича та соціальна безпека) зумовлюють відмінні набори інструментів, процесуальних гарантій і санкцій. Зокрема, антимонопольний контроль потребує превентивних повноважень щодо заборони узгоджених дій або концентрацій. Паралельно розмежування зовнішнього та внутрішнього контролю у сфері підприємництва висвітлює різну логіку правових наслідків і управлінських цілей: перший зорієнтований на забезпечення загальнодержавних стандартів для непідпорядкованих суб'єктів, другий – на підвищення дисципліни та ефективності в межах «власної» організаційної межі. У дисертації сформульовано й низку інших цікавих та корисних положень та висновків.

Повнота викладу основних результатів у наукових фахових виданнях. Основні наукові результати дисертації відображено у 8 наукових працях, з них: 4 у наукових фахових виданнях України; 1 – у зарубіжному науковому періодичному виданні; 3 – у інших виданнях, які

відтворюють основний зміст і наукові результати дисертації та відповідають нормативним вимогам Міністерства освіти і науки України.

Практичне значення роботи і використання результатів дослідження полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у: науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень із відповідної проблематики; правотворчій діяльності – з метою вдосконалення процесів формування адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні, у тому числі підготовки пропозицій щодо внесення змін до законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері підприємницької діяльності; правозастосовній діяльності – для вдосконалення нормативно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю та практики його реалізації контролюючими органами; навчальному процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», а також їх викладання студентам закладів вищої освіти.

Окремі дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Т. О. Галаченко, варто зазначити окремі дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи:

1. У підрозділі 1.1 зроблено недостатній акцент на процесуальних гарантіях і захисті прав суб'єктів підприємництва. Підрозділ дуже докладно описує інструменти й сфери контролю, однак бракує глибокого розгляду процесуальних гарантій суб'єкта контролю як складової правової рівноваги між публічним інтересом і свободою підприємництва, через що рекомендації з реформування контрольної системи ризикують залишитися декларативними. Прошу пояснити, які саме процесуальні гарантії та запобіжники є ключовими у цій площині і яким чином, їх доцільно було б конкретизувати та посилити у структурі підрозділу 1.1?;

2. У дисертації авторка пропонує трирівневу декомпозицію принципів контролю (загально-правові, процесуальні, спеціальні). Однак, ця загалом корисна ідея фактично не реалізована системно. У тексті окремі норми одночасно віднесені і до загально-правових, і до процесуальних, що може створювати плутанину та розмивати юриспруденційну ієрархію. Особливо проблематичним виглядає віднесення таких фундаментальних засад, як законність і рівність, до процесуальних принципів без чіткої методологічної аргументації. Необхідно докладніше розкрити, за якими критеріями авторка розмежує загально-правові, процесуальні та спеціальні принципи контролю і як, на її думку, слід обґрунтувати віднесення законності та рівності до процесуальних принципів, аби уникнути згаданої методологічної нечіткості?;

3. У підрозділі 1.2, авторка послідовно окреслює інституційні межі елементів контрольних правовідносин та визначає предмет контролю як «правомірність і належність підприємницької поведінки». А також наголошує, що в умовах сучасних технологічних трансформацій (цифрові платформи, хмарні сервіси, автоматизовані бізнес-процеси) предмет контролю набуває додаткових шарів, наприклад: алгоритмічна відповідальність, прозорість даних, трансграничні аспекти обробки персональних даних, – які вимагають спеціальних індикаторів та процедур перевірки. Без адаптації методів доказування до цієї цифрової реальності нормативна конструкція ризикує залишатися в традиційних межах. Виходячи із цього, потребує пояснення, як дисертантка бачить розвиток свого підходу до визначення предмета контролю з урахуванням зазначених цифрових вимірів і яким чином, на її думку, слід було б адаптувати методи доказування та джерела верифікації до цих нових умов?;

4. У роботі, авторка здійснює розмежування ключових елементів правовідносин контролю «суб'єкт – об'єкт – предмет», безумовно сприяє інституційній ясності й узгодженню моделі правовідносин контролю. Крім того, у висновках підкреслюється, що ефективність контрольних

правовідносин залежить, серед іншого, від належної процедури та можливості оскарження рішень органів контролю. Проте, у тексті не до кінця розкрито, які саме процедурні механізми забезпечують реальну участь підконтрольного суб'єкта у процесі контролю (доступ до матеріалів і доказів, право на мотивоване рішення, строки реагування органів, процесуальні інструменти оскарження) та якими індикаторами, доцільно вимірювати й обмежувати дискреційні повноваження контролюючих органів у межах запропонованої авторкою моделі. Виходячи із цього, потребує конкретизації, які процесуальні гарантії участі підконтрольного суб'єкта (доступ до доказів, право на мотивоване рішення, ефективні процедури оскарження тощо) та які інституційні інструменти контролю за дискрецією органів нагляду Ви вважаєте необхідними складовими моделі «суб'єкт – об'єкт – предмет» контролю за підприємницькою діяльністю?

Однак, наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертанткою. В дослідженні авторці вдалося досягти його мети.

Загальні висновки. Зміст дисертаційної роботи Галаченко Тетяни Олександрівни на тему «Адміністративно-правове регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні» викладений достатньо повно. Дисертація містить усі елементи наукової новизни та нові науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю, що має вагомим теоретичним значенням для науки адміністративного права та практичне значення для правозастосовної діяльності контролюючих органів. Публікація результатів дослідження у фахових виданнях та участь здобувачки в наукових конференціях свідчать про належну апробацію отриманих результатів, високий науковий рівень

виконаної роботи та відповідність здобувачки вимогам, що висуваються до претендентів на науковий ступінь. Запропоновані у дисертації висновки ґрунтуються на опрацюванні широкої бази нормативних і наукових (вітчизняних та міжнародних) джерел, пов'язаних із проблематикою дослідження, відзначаються актуальністю, самостійністю, є логічно пов'язаними з поставленою метою та завданнями, визначеними у роботі.

Отже, дисертація «Адміністративно-правове регулювання здійснення контролю за підприємницькою діяльністю в Україні» відповідає вимогам п.п. 9, 11 та 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 (зі змінами), а її авторка – Галаченко Тетяна Олександрівна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, старший дослідник,
начальник відділу науково-організаційного
забезпечення діяльності президії, відділень та
наукових установ Національної академії
правових наук України

В'ячеслав ПОЛІТАНСЬКИЙ



Підпис Політанського засвідчую:
прізвище

Начальник ВК

Тетяна
Галаченко