

До Спеціалізованої вченої ради  
К. 26.501.01 Науково- дослідного  
інституту інформатики і права  
Національної академії правових  
наук України

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Копана  
Олексія Володимировича на дисертацію Цибульник Тетяни Анатоліївни  
«Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого  
самоврядування України щодо протидії рейдерству», подану на здобуття  
наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 -  
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

**Актуальність теми дисертації.** Тема дисертаційного дослідження Т.А. Цибульник, безумовно, є актуальною, оскільки в цій роботі розглядаються важливі на сьогодні питання, а саме формування адміністративно-правових механізмів протидії рейдерству на рівні органів місцевого самоврядування, забезпечення сталого розвитку українського суспільства.

На жаль, таке негативне явище, як рейдерство, має місце в сучасній Україні, воно є не виключенням і для інших країн світу. Наразі мають місце факти порушення прав суб'єктів господарювання, протиправного позбавлення права власності, використання схем і методів рейдерського захоплення суб'єктів господарювання.

На різних рівнях державного управління вживаються заходи щодо розробки дієвих механізмів протидії рейдерству. Так, 02 листопада 2016 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» від 06 жовтня 2016 р. № 1666-VIII. Зміни стосуються введення кримінальної відповідальності для всіх осіб, які причетні до рейдерських дій. Законом вводиться система повідомлення всіх власників нерухомого майна і власників компаній про проведення будь-яких змін у

реєстрі стосовно їхнього майна через СМС та електронну пошту. Також передбачається надання права Міністерству юстиції України здійснювати моніторинг реєстраційних дій в Єдиному державному реєстрі прав на нерухоме майно; обов'язкове використання державним реєстратором відомостей Державного земельного кадастру, Єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів та ін. Крім того, згідно із Законом, відбувається збільшення з 30-ти до 60-ти днів терміну оскарження рішень, дії або бездіяльності державного реєстратора, обов'язкове надання в паперовому вигляді витягу із державного реєстру прав.

Наведене характеризує те, що в Україні вживаються заходи щодо усунення недосконалості законодавчих механізмів регулювання операцій з нерухомим майном і діяльності підприємницьких структур на ринку нерухомості, реєстрації прав на нерухоме майно та їх обмежень, а також способів і механізмів забезпечення виконання договорів

Проте, життя показує, що вирішити всі проблеми протидії рейдерству поки не можливо. Експертами та громадськістю виявляються проблеми щодо роботи Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації при Міністерстві юстиції України. Головою Національного антикорупційного бюро України зроблено заяву, що в Україні останнім часом з'явилася нова форма рейдерського захоплення приватної власності шляхом втручання в реєстри власності та заміни прізвищ власників майна. В той же час у Міністерстві юстиції України заявляють, що масових рейдерських захоплень за допомогою реєстру прав власності не відбувається.

Все це говорить про те, що вирішення даного питання багато в чому залежить від правового забезпечення ефективного функціонування адміністративно-правових механізмів як на загальнодержавному, так і місцевих рівнях управління. Удосконалення і підвищення ефективності попередження рейдерства потребує ґрунтовних наукових досліджень, які б поєднували сучасні розробки теорії і практики в даній сфері. Тому,

комплексне дослідження питань відносно адміністративно-правового забезпечення протидії рейдерству в Україні є своєчасним і актуальним.

Слід відзначити, що на сьогодні в українській правовій науці узагальнюючих досліджень проблематики, пов'язаної із застосуванням адміністративно-правового інструментарію у сфері протидії рейдерству, ролі органів місцевого самоврядування у цій справі, явно бракує. Тому, вибір теми дисертаційного дослідження Т.А. Цибульник є обґрунтованим і своєчасним, має сприяти усуненню значної прогалини у вітчизняній правовій науці, що стане дієвим кроком на шляху формування і розвитку системи забезпечення інформаційного правопорядку в Україні. Належна ступінь обґрунтованості і достовірності наукових результатів дисертації забезпечується досить вданим використанням у роботі пізнавального потенціалу як загальнонаукового діалектичного методу пізнання, так і спеціальних дослідницьких методів - порівняльного, формально- юридичного, статистичного та деяких інших.

Позитивним є те, що здобувачем в своїй роботі досить широко використано наукові праці з філософії, загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного права, соціології, низки інших галузевих правових наук.

Авторка виявила вміння аналізувати та узагальнювати не тільки літературні джерела, а й нормативно-правові акти, серед яких першочергову увагу приділено всім найважливішим актам національного законодавства, що мають відношення до досліджуваної проблематики.

Завдяки належній аргументованості висновків і пропозицій авторки вони можуть бути використані в процесі виокремлення напрямів удосконалення законодавства з питань протидії рейдерству. Схвальної оцінки в цілому заслуговує і досить обґрунтована побудова структури дисертації, яка дозволила авторці послідовно висвітлити питання предмета дослідження та забезпечити смислову єдність і цілісність проведеного творчого пошуку.

Новизна одержаних результатів дисертаційного дослідження підтверджується вирішеними в ході дослідження теоретичними і

практичними питаннями, а також запропонованими авторкою підходами щодо їх розв'язання.

Насамперед, заслуговує на позитивну оцінку те, що значну увагу приділено з'ясуванню сутності та особливостей рейдерства як соціально-економічного та правового явища в ракурсі регіональних проблем місцевого самоврядування. Авторкою розглянуто суспільно-небезпечні прояви рейдерства, визначено систему та функції суб'єктів протидії рейдерству на регіональному рівні (стор. 55, 75). Акцентовано увагу на організаційно-правових формах взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими органами публічного управління, на особливостях взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами щодо протидії відповідному негативному явищу (стор. 77, 123). Використання міжнародного досвіду та визначення шляхів його використання в Україні (стор. 153) позитивно вплинуло на рівень обґрунтованості пропозицій та рекомендацій, які зроблено Тетяною Анатоліївною за результатами свого дослідження щодо удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування з питань протидії рейдерству (стор. 173).

У Розділі 1 «Теоретико-правова характеристика діяльності органів місцевого самоврядування України щодо протидії рейдерству» авторкою розглянуто досить велику кількість елементів, які характеризують сутність діяльності органів місцевого самоврядування України щодо протидії рейдерству (стор. 27,39), окреслено основні етапи виникнення та формування рейдерства в Україні, що надало можливість охарактеризувати це явище як суспільно негативне, яке загрожує інтересам суспільства у своєму сталому розвитку (стор. 44-52). Вірно визначено необхідність аналізу ознак рейдерської діяльності, проявів на регіональному рівні для наукового осмислення поняття «рейдерство». З цією метою проведено узагальнення поглядів на цю проблему вітчизняних і зарубіжних науковців (стор. 55, 59). Це дозволило визначити види рейдерства: рейдерство у сфері малого бізнесу; професійні рейдерські організації, якими можуть бути фінансові установи,

інвестиційні компанії; «олігархічне рейдерство», за яким стоїть держава.

На сторінках 63-68 наведено основні форми рейдерських акцій. Слід підтримати авторку у її ствердженні, що українське рейдерство перебуває у безперервному розвитку (стор. 61).

Безперечно, послідовним кроком дослідження зазначеної наукової проблеми є Розділ 2 «Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування України та органів державної влади щодо протидії рейдерству», де досліджено системи та функції суб'єктів протидії рейдерству (стор. 75), форми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами публічного управління та особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами щодо протидії рейдерству (стор. 78).

Визначено роль громадських організацій у справі протидії рейдерству, їх функціональну завантаженість, форми взаємодії з державними органами (стор. 79-83). Наведено організаційно-функціональну характеристику регіональної системи корпоративної безпеки у сфері протидії рейдерству (стор. 76), з якою можна погодитись за умови більш детального обґрунтування в організаційно-правовому аспекті тези Тетяни Анатоліївни, що головним суб'єктом протидії рейдерству на регіональному рівні є місцеві ради.

Торкаючись питання взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, авторка в цілому правильно вбачає шляхи її вдосконалення у створенні організаційних та економічних умов для здійснення процедур відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом; веденні єдиної бази даних про підприємства, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство, визначення форми подання арбітражними керуючими (розпорядниками майна, керуючими санацією, ліквідаторами) інформації, необхідної для ведення зазначеної бази даних (стор. 86). Однак бажано було б, щоб під час захисту дисертації Тетяна Анатоліївна обґрунтувала визначені нею положення з урахуванням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності» від 06 жовтня 2016 р. № 1666-VIII.

Заслуховує схвалення дослідження питань взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами щодо протидії рейдерству, що надає дисертації якостей прикладного дослідження (стор. 123).

Вважаємо, що належне місце в рецензованій дисертації приділено й питанням визначення шляхів оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування України щодо протидії рейдерству на регіональному рівні (Розділ 3 «Шляхи оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування України щодо протидії рейдерству на регіональному рівні» дисертації). Належне місце займає аналіз досвіду зарубіжних країн щодо протидії рейдерству, використання його при вдосконаленні вітчизняного законодавства (стор. 173). Питанням визначення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування щодо протидії рейдерству приділено увагу у підрозділі 3.2. «Вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування щодо протидії рейдерству», в якому авторкою підтримано загальні тенденції, що спостерігаються останнім часом у вітчизняному адміністративному праві й полягають у пропозиції внесення змін до ст. 5 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що стосуються повноважень місцевих рад щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність саме з точки зору запобігання та профілактики економічних злочинів (рейдерства) на території розташування відповідних громад, а саме можливість встановлення радами міст - обласних центрів правил економічної безпеки, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність. Як результат, запропоновано внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (глава 1 розділу II щодо адміністративної юрисдикції і підсудності адміністративних справ) (стор. 185). Також, виникає питання щодо ефективності реалізації запропонованих заходів. На жаль, авторкою цьому питанню уваги майже не приділено.

Вважаємо, що запропонований авторкою проект «Концепції державної регіональної політики протидії рейдерству», який додається до цього дисертаційного дослідження, є корисним і перспективним.

**Апробація дослідження.** Основні положення і результати дисертаційного дослідження достатньо повно викладено в дванадцяти наукових публікаціях, з яких п'ять наукових статей опубліковано у фахових виданнях України юридичної спрямованості, а також одна стаття - у науковому періодичному виданні іншої держави та у шести тезах наукових повідомлень на міжнародних науково-практичних конференціях. Це свідчить про ретельно проведену дисертантом роботу та її відповідну апробацію. Вивчення дисертаційного дослідження та його автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Оформлення дисертаційного дослідження зауважень не викликає. Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження Т.А. Цибульник написано на достатньо високому теоретичному рівні, має значну наукову та практичну цінність. Авторкою сформульовано положення і висновки, що мають важливе значення для вдосконалення адміністративно-правового забезпечення протидії рейдерству. Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес у науково-дослідній сфері, у правотворчості, у правозастосовній діяльності органів місцевого самоврядування, а також у освітньому процесі.

Разом з тим, поряд із зазначеними позитивними моментами, у дослідженні є деякі спірні положення. Також можна зробити зауваження щодо змісту дисертації, які мають бути обговорені під час публічного захисту і враховані авторкою у її подальших наукових дослідженнях.

Отже, позитивно оцінюючи дисертаційну роботу Т.А. Цибульник, вважаємо за необхідне зазначити, що їй притаманні певні недоліки, окремі питання є дискусійними або вимагають додаткової аргументації:

1. При дослідженні адміністративно-правових засад діяльності органів

місцевого самоврядування України щодо протидії рейдерству в сучасних умовах, загальної характеристики антирейдерської політики України, організаційно-правових механізмів її реалізації (стор. 34,84) авторці слід було б зупинитися на аналізі генези становлення регіональної антирейдерської політики, дослідженні її етапів формування та розвитку, що значно підсилює б здобутки дисертаційної роботи в науковому плані.

2. У першому розділі роботи «Теоретико-правова характеристика діяльності органів місцевого самоврядування України щодо протидії рейдерству» авторка, досліджуючи суспільно-небезпечні прояви рейдерства в умовах реформування місцевого самоврядування (стор. 55,56), обійшла увагою визначення класифікації даних проявів за певними критеріями, наприклад, за ознакою походження активів, за напрямом економічної діяльності, за наявністю правової підстави реєстрації суб'єктів корпоративного контролю, що свідчило б про більшу обізнаність дисертанта щодо поняття та особливостей здійснення державної регіональної політики протидії рейдерству в сучасних умовах.

3. У підрозділі 2.1. «Система та функції суб'єктів протидії рейдерству на регіональному рівні» авторці слід було б дослідити напрями діяльності Фонду Державного майна України, а також компетенцію та коло його обов'язків щодо залучення в українську економіку іноземних інвесторів і пошуку оптимального розв'язання проблем гарантування іноземних інвестицій в окремих регіонах країни. При дослідженні у підрозділ 2.3. «Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами щодо протидії рейдерству», на нашу думку, було б доцільно включити окремий матеріал, присвячений аналізу судової практики, узагальнити її, представити своє критичне бачення щодо правомірності застосування судами загальної юрисдикції антирейдерського законодавства та запропонувати шляхи подолання можливих прогалин. Це підсилює б роботу в практичному плані та більш системно б показало проблеми практики



реалізації державної регіональної антирейдерської політики в Україні.

4. Дисертаційна робота значно виграла б, якщо б дисертант розробила для повноцінного комплексного аналізу рейдерських атак в регіонах України спеціалізовану методику, визначила б її мету, завдання та призначення. Зокрема, йдеться про методику аналізу неправомірних рейдерських процесів в Україні, це допомогло б більш повно та системно визначити їх обсяги та ризики, з'ясувати структуру рейдерських проектів і підстави такої методики, вживати необхідних дієвих заходів з боку органів місцевого самоврядування щодо профілактики правопорушень в сфері корпоративного контролю.

5. При дослідженні у підрозділі 3.2. «Вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування щодо протидії рейдерству» дисертації проблем адміністративної відповідальності за правопорушення з питань рейдерства на території місцевих громад, авторка недостатньо чітко сформулювала відповідні пропозиції. На наше переконання, дієвим засобом примусового впливу могло б стати виділення

відповідних адміністративних проступків в окрему главу Кодексу про адміністративні правопорушення, яка уособлювала б в собі як норми Кодексу України про адміністративні правопорушення, так і норми інших Законів України, які регламентують заходи адміністративної відповідальності з питань економічної безпеки. Тому така пропозиція авторки носила б більш системний характер і відповідала б основним принципам кодифікації, адже важливою функціональною особливістю кодифікації є зміна змісту правового регулювання, надання йому комплексного системного характеру. Також, особливість кодифікації полягає в забезпеченні виконання в правовій системі двох завдань: упорядкувати законодавство та якісно його удосконалити. Головною метою кодифікації є систематизованість законодавства, усунення прогалин, які порушують системність кодифікованого нормативно-правового акта. Основними ж принципами кодифікації є своєчасність проведення кодифікації, її повнота, єдина

направленість кодифікації тощо. Слід зазначити, що неповнота кодифікації не дозволить досягнути основної мети цього процесу, оскільки недостатньо систематизоване законодавство залишається фактично безсистемним. Якщо суб'єкти правовідносин будуть вимушені хоча б частину нормативних приписів шукати в інших нормативно-правових актах, тоді правовий вплив зберігає дезорганізований характер. Нормативно-правовий масив залишається безсистемним. У перспективі прийняття кодифікованих нормативно-правових актів має перейти в основну форму законотворчості.

Проте, вказані зауваження, на наш погляд, зумовлені, насамперед, складністю теми, обраної дисертантом, а висвітлені спірні положення можуть стати приводом для дискусії під час процедури захисту дисертаційного дослідження. Вони не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації Цибульник Тетяни Анатоліївни.

### **ВИСНОВОК**

Дисертаційне дослідження Цибульник Тетяни Анатоліївни «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування України щодо протидії рейдерству» є самостійною завершеною науково-дослідною працею. У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й вирішення важливого наукового завдання, яке полягає у визначенні адміністративно-правових засад діяльності місцевого самоврядування щодо протидії рейдерству на регіональному рівні, встановленні компетенції органів місцевого самоврядування України щодо застосування цих заходів, а також формулюванні пропозицій, спрямованих на покращення існуючих і розроблення нових нормативних положень у сфері протидії рейдерству на регіональному рівні з урахуванням міжнародних вимог і стандартів.

Отже, за актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю і достовірністю, науковою та практичною значущістю отриманих результатів,

повнотою їх викладення в опублікованих дисертантом наукових працях, а також за оформленням дисертація Цибульник Тетяни Анатоліївни «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування України щодо протидії рейдерству» відповідає вимогам які встановлені у п.п. 11-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, і які висуваються до кандидатських дисертацій.

На підставі викладеного вище вважаю, що дисертаційне дослідження Цибульник Тетяни Анатоліївни «Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування України щодо протидії рейдерству» є завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного та інформаційного права. Авторка дослідження на основі публічного захисту заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент:**

провідний науковий співробітник  
наукової лабораторії з проблем  
досудового розслідування ННІ № 1  
Національної академії внутрішніх справ  
доктор юридичних наук, професор

*Підпис О.В. Копан*

*Провідний фахівець ВКЗ*



**О. В. Копан**