

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора заслуженого юриста України – Музичука Олександра Миколайовича на дисертаційне дослідження Вінніка Сергія Олександровича «Адміністративно-правові засади здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю», подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Основою розвитку будь-якої держави є її економіка. У зв'язку із цим кожна країна приділяє окрему увагу створенню та зміцненню своєї економіки невід'ємною складовою якої є підприємницька діяльність. Забезпечення і стабільного розвитку відбувається у формі державного регулювання за рахунок діяльності уповноважених суб'єктів. І частиною такого регулювання, як окрема функція управління, є контроль та нагляд. Саме через реалізацію уповноваженими суб'єктами дій по контролю та нагляду за дотриманням законодавства, норм та стандартів у сфері підприємництва забезпечується реалізація у цій сфері законності, створюються умови для розвитку відповідних відносин та охорони прав та свобод їх учасників.

Але, слід відмітити, що вказана контрольна-наглядова діяльність в сфері підприємництва не можлива без належним чином розроблених теоретичних положень щодо засад її здійснення, визначення правового статусу суб'єктів такого контролю та нагляду, науково-практичних рекомендації щодо удосконалення механізму їх реалізації та підвищення їх ефективності. Варт погодитися із автором, що зараз існує потреба у проведенні відповідного наукового дослідження питання сутності та особливостей адміністративних правових засад здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю. Таким чином, зазначене вище свідчить про актуальність теми дослідження С.А. Вінніка, а також значення отриманих результатів для подальшого розвитку юридичної науки та практики у сфері державного управління економікою країни.

Дослідження виконане відповідно до Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»; Стратег





розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року плану НДР Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» за темою «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (№ держреєстрації 0107U008696).

Концептуальною основою дисертації стала її мета – визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю та напрямків їх удосконалення (с. 13). У результаті проведеного дослідження здобувачем сформульовано низку нових наукових положень та висновків (с. 16-19, 174-180). Досягнення мети дослідження відбулось за рахунок постановки та виконання автором основних завдань дослідження (с.14). Виважене та методологічно правильне їх формулювання дозволило здобувачеві системно та послідовно висвітлити основні та найбільш значущі проблеми здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю в Україні. Як свідчить ознайомлення із текстом роботи, всі завдання виконанні автором повно та на належному науковому рівні.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень дослідження забезпечено використанням здобувачем сучасних загальних та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання (системно-структурного, логіко-нормативного, методу класифікації, документального аналізу, порівняльного правового, формально-юридичного та аналітичного методів тощо) (с. 15-16). Крім того, належний ступінь наукової обґрунтованості і достовірності результатів дослідження забезпечено завдяки використанню в роботі наукових праць фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Достатніми є джерельна база дослідження (список використаних джерел включає 253 найменування), інформаційна та емпірична його основи, які включають узагальнення практики підприємницької діяльності довідкові видання, статистичні матеріали. Позитивно, що у написанні роботи автором використано власний практичний досвід у цій сфері.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертаційні



дослідження С.А. Вінніка є однією з перших спроб визначити з урахування новітніх досягнень науки адміністративного права сутність та розкрити особливості адміністративно-правових засад здійснення контролю та нагляду з підприємницькою діяльністю, що дозволило авторові обґрунтувати низку нових положень і висновків та бачення шляхів удосконалення форм та методів її здійснення.

Так, заслуговує на підтримку наведене автором з урахуванням узагальнення праць вчених-економістів та вчених-юристів визначення поняття «підприємницька діяльність» як зареєстрована в установленому законодавством порядку самостійна, ініціативна, систематична, здійснювана на власний ризик господарська діяльність суб'єктів господарювання – підприємців, що спрямована на отримання прибутку і відповідає встановленим законодавством вимогам (с.33). З урахуванням цього визначення автором виокремлено особливості цієї діяльності як об'єкта контролю та нагляду (реєстрація суб'єкта такої діяльності в установленому законом порядку; відповідність встановленим законом ознакам принципам; незаборонена законом; провадження у формах, способах, що дозволені законодавством; отримання за необхідності дозвільного документа тощо (с.33). Ці висновки дають змістовне уявлення щодо того, на що саме має бути спрямований контроль та нагляд у цій сфері і які його особливості.

Окрему увагу автором приділено питанням сутності та видів контролю та нагляду. Насамперед ним слушно вказано, що незважаючи на спільність мети контролю та нагляду (забезпечення дотримання законодавчих актів в сфері підприємницької діяльності (с. 37) їх все ж таки доцільно розмежувати (с. 35). З урахуванням цього висновку автором наведено змістовну класифікацію видів контролю (нагляду) за підприємницькою діяльністю (за суб'єктами: міжнародний державний, самоврядний, громадський; за організаційною підпорядкованістю внутрішній та зовнішній; за призначенням контролю: загальний та цільовий; за часом: попередній, превентивний, поточний, заключний с.46). Ці висновки забезпечили формування цілісного бачення змісту та особливостей контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю, які віднаходять своє втілення у її



формах та методах, висвітлення яких було проведено автором в роботі.

Також автором проведено аналіз правових засад контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю. Як вважається, це доволі важливе питання, адже відповідність контролю та нагляду вимогам законності, здійснення їх лише на правовому підґрунті забезпечують можливість досягнення мети реалізації цих функцій управління, а також сприяє дотриманню прав підконтрольних осіб. Так зокрема автором підтримано позицію, що правові засади – це сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовано на врегулювання певних правовідносин (с. 47). Цей висновок дав йому можливість проаналізувати весь спектр нормативно-правових актів, які у тому чи іншому аспекті регулюють питання контролю та нагляду у вказаній сфері. Слід позитивно оцінити результати систематизації цих актів, наведення автором їх змістовно-характеристики, розкриття значення у забезпечення здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю (с.50-59). Як узагальнюючий висновок, яким слід погодитися, автор вказує, що адміністративно-правове регулювання визначає основи такого контролю та нагляду у цій сфері і є складовою частиною механізму правового регулювання господарської діяльності в цілому (с. 60), ключова роль у системі правових засад належить нормам адміністративного права, адже саме за їх допомогою визначаються коло та правовий статус суб'єктів контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю (с. 3).

Продовженням дослідження характеристики контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю став аналіз специфіки механізму їх здійснення. Так автором поглиблено розуміння предмету контролю та нагляду у цій сфері (встановлення відповідності чи невідповідності впроваджуваної підприємцями діяльності встановленим щодо неї нормативним вимогам с. 72) та його меж (перелік питань, що підлягають контролю та нагляду у цій сфері с. 72). На цій підставі ним уточнено перелік питань, щодо яких здійснюються заходи контролю та нагляду (с. 75-76). Наведені автором висновки сприяють організації контролю та нагляду в цій сфері саме на ґрунті законності, що, безумовно, спрямовано на забезпечення прав та законних інтересів підприємців.



Позитивно можна оцінити результати дослідження автором питання адміністративно-правового статусу суб'єктів контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю. Так, ним докладно проаналізовано функції основних суб'єктів контролю (нагляду) у цій сфері (с.80-87), а також здійснена їх класифікація на суб'єкти (органи) загальної компетенції та спеціальної компетенції (с. 91). Здійснено в роботі і спробу визначити зміст адміністративно-правового статусу суб'єктів контролю (нагляду) у цій сфері (цілі, завдання функції, повноваження, права, обов'язки, відповідальність їх посадових осіб (с.90, 91). Слід підтримати здобувача у тому, що діяльність вказаних суб'єктів має бути спрямована не тільки на виявлення та усунення недоліків у сфері підприємницької діяльності, а й на визначення причин, що призводять до таких порушень (с. 91).

Змістовне дослідження отримали питання форм та методів контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю. Так, під формами контролю та нагляду у цій сфері автор слушно розуміє зовнішні дії владних суб'єктів щодо реалізації їх повноважень (с.94), а під методами - різноманітні засоби та способи реалізації уповноваженими суб'єктами їх правомочностей (с. 102). В цілому можна підтримати його позицію, що основними формами контролю (нагляду) у цій сфері є: перевірка, аудит, ревізія, огляд та обстеження (с. 177). В роботі автором наведено їх змістовну характеристику. Також слід погодитися із автором, що форми контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю мають бути визначені виключно законами України (с.102).

Цілком логічними та обґрунтованими є висновки дисертанта з приводу характеристики адміністративних процедур контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю. Зокрема це стосується уточнення основних ознак поняття «адміністративна процедура» (активні дії, що здійснюються спеціальними суб'єктами; регулюються нормативно-правовими актами спрямовані на забезпечення дотримання публічних інтересів; здійснюються в межах, встановлених законодавством певних послідовних етапів) (с. 106-107). Наведені щодо адміністративних процедур контролю та нагляду у досліджуванні



діяльності висновки сприяли змістовному опрацюванню внутрішньої будови структури вказаної процедури. І слід підтримати автора у тому, що процедур здійснення заходів державного контролю (нагляду) у цій сфері складаються таких стадій: 1) обов'язкові стадії: підготовча, стадія здійснення контролю, стадія встановлення та оформлення результатів заходів державного контролю; 2) факультативні стадії: стадія звернення органу з позовом до адміністративного суду; стадія формулювання вимог до підприємців щодо усунення виявлених порушень; стадія оскарження розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства (с. 109-112). З цими пропозиціями варто погодитися.

Становлять науковий інтерес також результати дослідження здобувачем питання напрямів удосконалення адміністративно-правових засад здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю. Зокрема в частині аналізу зарубіжного досвіду у цій сфері та можливостей його використання в Україні, з результатами якого автором слушно вказується, що сьогодні у світі склалися досить різні підходи щодо здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю (с. 132). А найбільш доцільними зразками зарубіжного досвіду здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю, які, на думку автора, варто підтримати, є: посилення нагляду і контролю, але з урахуванням засади доцільності; покращення стимулювання підприємницької діяльності в країні; детальне законодавче регулювання питання здійснення внутрішнього контролю; перегляд організаційних засад здійснення контролю та нагляду у цій сфері; чіткий розподіл компетенції суб'єктів контролю (с. 133).

За наслідками аналізу перспектив вдосконалення адміністративного законодавства у досліджуваній сфері здобувачем визначено низку його особливостей, реалізація яких сприятиме здійсненню ефективного контролю та нагляду за такою діяльністю. Зокрема це стосується з'ясування недоліків у змісті правового регулювання у цій сфері (с. 134-137), а вже з урахуванням цих висновків та змістовного аналізу точок зору науковців автором опрацьовано конкретні пропозиції щодо їх усунення, а саме: більш чітко необхідно прописати мету, завдання, функції та принципи нагляду і контролю у цій сфері (с. 144



розширити перелік принципів контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю (с. 145-148), уточнити предмет, межі нагляду і контролю та коло його суб'єктів, а також напрямків за якими вони можуть здійснювати відповідну діяльність (с. 148-149) та ряд інших. У своїй сукупності ці пропозиції, на мою думку, здані забезпечити не тільки удосконалення відповідного адміністративного законодавства, а й сприяти взагалі підвищенню ефективності контролю та нагляду у цій сфері.

Також С.А. Вінніком в роботі змістовно досліджені напрями удосконалення організаційних засад здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю (зокрема, питання організаційно-управлінської структури системи органів контролю та їх взаємодії; кадрової політики та кадрового забезпечення тощо). За результатами їх змістовного дослідження автором запропоновано цілу низку кроків, зокрема до їх числа можна віднести: необхідність перегляду організаційно-управлінської структури системи суб'єктів контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю; налагодження ефективної взаємодії між відомствами; вдосконалення кадрової політики органів контролю; підвищення якості кадрового забезпечення контрольно-наглядових суб'єктів; перегляд системи оцінювання діяльності органів контролю; покращення матеріально-технічного та фінансового забезпечення суб'єктів контролю та нагляду (с.180).

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Разом з тим, загалом належний рівень дисертації С.А. Вінніка не виключає критичного підходу до оцінки окремих висновків здобувача, зокрема:

1. Не в повній мірі узгоджується із положеннями ст. 19 Конституції України підтримана автором позиція, згідно якої правові засади контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю – це сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили (с. 47), що допускає безпідставне розширення кола таких актів які визначають основи регулювання підприємницької діяльності в Україні.

2. На с. 90 дисертації до елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів контролю (нагляду) за підприємницькою діяльністю автор відносить повноваження, права, обов'язки та відповідальність посадових осіб, а на с. 91-9



вже вказує на сукупність встановлених чинним законодавством цілей, завдань функцій та повноважень, а тому відповідні висновки автора потребують уточнення.

3. У висновках автором вказано лише на такі форми контролю (нагляду) з підприємницькою діяльністю як перевірка, аудит, ревізія, огляд, обстеження (с. 177), хоча в роботі ним також звернуто увагу і на моніторинг (с. 100-101).

4. Незважаючи на змістовне дослідження автором методів контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю, в роботі не достатньо чітко визначені конкретні методи, що зменшує практичну значущість отриманих висновків.

5. Доцільність розробки запропонованого автором «Типового положення про здійснення внутрішнього нагляду і контролю суб'єктами господарювання» (с. 149) потребує додаткового обґрунтування, адже в певний спосіб це є обмеження самостійного та незалежного характеру здійснення підприємницької діяльності до того ж більшість підприємців у той чи інший спосіб і так використовують системи внутрішнього контролю та оцінки ризиків.

В той же час висловлені зауваження характеризують складність висвітлених автором проблем, що вказує на актуальність досліджуваної автором проблематики, а тому ці зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дослідження С.А. Вінніка.

Хочу відзначити, що теоретичні результати й наукові положення, які містяться в дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий вклад здобувача в юридичну науку. Вдалих і логічно поєднаний вибір досліджуваних питань, їх актуальність, співвідношення теоретичних міркувань та прикладів з практики, чіткість викладу матеріалу, аргументованість наукових висновків засвідчують належний науковий рівень проведеного дослідження та підготовки здобувача. Теоретичні положення і практичні рекомендації, отримані дисертацією, можуть використовуватися для подальшої розробки проблематики системи суб'єктів адміністративного права та їх правового статусу удосконалення чинного законодавства та відповідної практики його реалізації, також у освітньому процесі, про що свідчать акти їх впровадження (с. 19-20).



Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації досить повно викладено у 5 статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, та 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Аналіз дисертації та автореферату С.А. Вінніка засвідчує відповідність їх основних положень. Дисертацію і автореферат оформлено належним чином відповідно до встановлених вимог.

Викладене дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засади здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю» є завершеною науковою працею, у якій її автором отримано нові науково обґрунтовані результати, які в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання (визначення сутності та особливостей адміністративно-правових засад здійснення контролю та нагляду за підприємницькою діяльністю та напрямків їх удосконалення), яке має значення для розвитку науки адміністративного права, а також удосконалення управління підприємницькою діяльністю в Україні. Робота та автореферат відповідають вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а їх автор – Вінник Сергій Олександрович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент –  
Декан факультету № 1  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України**



**О. М. Музичук**