

**Спеціалізованій вченій раді Д 41.884.04
Одеського державного університету
внутрішніх справ**

65000, м. Одеса, вул. Успенська, 1

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

**доктора юридичних наук, професора Кудінова Сергія Сергійовича
на дисертацію Болгара Олега Васильовича
«Інститут реєстрації в діяльності органів публічної адміністрації України:
теорія та практика правозастосування»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Актуальність обраної теми. На сучасному етапі державного розвитку України, який характеризується складними викликами, зумовленими як внутрішніми факторами (модернізація системи державного управління, перехід до моделі сервісної держави, цифровізація публічної влади), так і зовнішніми чинниками (збройна агресія, глобальні інтеграційні процеси, євроінтеграційний вектор політики), надзвичайної ваги набуває переосмислення місця та ролі інституту реєстрації в діяльності органів публічної адміністрації.

Державна реєстрація у сучасному суспільстві має велике значення для забезпечення правопорядку, прозорості та захисту прав громадян і юридичних осіб. Вона є необхідною умовою для здійснення багатьох видів діяльності та набуття певних прав, а також служить інструментом контролю з боку держави.

Питання реєстрації тривалий час розглядалося в українській адміністративно-правовій доктрині переважно крізь призму технічної процедури, що має суто обліковий характер. В той же час реєстраційна діяльність – це складний, багаторівневий, динамічний інструмент публічного управління, який має стратегічне значення для держави та суспільства, оскільки вона є однією з наймасовіших форм взаємодії громадянина з державою. Від якості такої взаємодії напряму залежить рівень довіри до органів влади,

сприйняття держави як ефективного та справедливого інституту. Автор справедливо звертає увагу на той факт, що в умовах реформування публічного управління, формування цифрового середовища, розбудови електронної держави саме реєстраційні механізми виступають ядром систематизації, накопичення та захисту офіційної інформації про правові стани, що існують у суспільстві.

В умовах трансформації правової системи України, її євроінтеграційного курсу, коли питання юридичної визначеності, доступу до правосуддя, адміністративного оскарження рішень публічної адміністрації набувають пріоритетного значення, дослідження правової природи та механізмів реєстраційної діяльності органів публічної адміністрації дозволяє обґрунтувати нові підходи до врегулювання спірних ситуацій, посилити права і законні інтереси громадян, удосконалити контрольні та наглядові механізми.

Отже, обрана тема дисертаційного дослідження Болгара Олега Васильовича на тему «Інститут реєстрації в діяльності органів публічної адміністрації України: теорія та практика правозастосування» є надзвичайно актуальною, як у науковому, так і у прикладному вимірі. Вона відповідає сучасному етапу розвитку публічного права України, потребам державотворення та інституційної стабільності.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій.

Дисертація вигідно виділяється з-поміж багатьох інших наукових праць тим, що вона присвячена виробленню цілісного та комплексного бачення вирішення, дуже важливої на сьогоднішній день, наукової проблеми - визначення ролі та місця інституту реєстрації в діяльності органів публічної адміністрації України, в сучасних умовах.

Обґрунтованість одержаних результатів забезпечується системним аналізом та представницькою кількістю факторів, які впливають на вирішення проблеми дослідження; обґрунтованим вибором основних положень, які обрані при формулюванні наукових завдань (стор. 31-33); використанням сучасного апробованого методичного апарату (стор.33-38).

Аналіз дисертації та реферату Болгара О.В., а також опублікованих ним наукових праць, дозволяє підтвердити обґрунтованість науково-теоретичних положень, висновків і практичних рекомендацій дисертаційної роботи, що подані до захисту.

Така оцінка ґрунтується на опрацьованих дисертантом наукових і нормативно-правових джерелах, міжнародному та вітчизняному досвіді, правозастосовної діяльності та інших емпіричних матеріалах (*стор. 38-39*), а також обґрунтованих автором елементах наукової новизни (*стор. 39-48*), кожен із яких відображено у певній рубриці (уперше; удосконалено; набуто подальшого розвитку) що несуть у собі низку концептуальних висновків і рекомендацій, які мають теоретичне та практичне значення.

Структура дисертаційного дослідження засвідчує системність і глибину комплексного підходу до аналізу проблематики реєстраційної діяльності органів публічної адміністрації України. Робота складається з анотації, вступу, п'яти змістовно наповнених розділів, що охоплюють 21 підрозділ, підсумкових висновків, списку використаних джерел (525 позицій), а також додатків. Загальний обсяг дисертації становить 590 сторінок, з яких 499 сторінок припадає на основну частину (*стор.23-25,50*).

Дисертант здійснив ґрунтовне опрацювання значного обсягу наукових і нормативних джерел. Особливої уваги заслуговує дослідження іншомовної літератури (*стор. 581-583*), що дозволило глибоко осмислити зарубіжні підходи до регулювання та функціонування інституту реєстрації в адміністративній практиці.

Наукові результати, узагальнення й пропозиції, сформульовані у дисертації, є переважно аргументованими та ґрунтуються на всебічному теоретико-методологічному аналізі предмета дослідження. Автор активно застосовує сучасні наукові підходи, зокрема міжгалузеві й порівняльно-правові, що підвищує рівень обґрунтованості зроблених висновків. Вагомим здобутком є обґрунтування інституту реєстрації як самостійної адміністративно-правової конструкції, що має складну структуру й виконує багатofункціональну роль –

правову, соціальну й управлінську. Висунуті положення щодо багаторівневої природи реєстраційної діяльності, її організаційно-функціональної композиції, взаємозв'язку з принципами публічного адміністрування, а також концептуальні засади державного стратегування у сфері реєстрації мають як наукову новизну, так і прикладну цінність (стор.500-525).

Опрацювання дисертантом наукових напрацювань провідних українських правознавців дало можливість забезпечити високу якість наукового аналізу та об'єктивність представлених положень.

Нормативна база дослідження охоплює широкий спектр джерел, серед яких Конституція України, профільні закони (зокрема, «Про державну реєстрацію юридичних осіб...», «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги» тощо), Кодекс адміністративного судочинства, міжнародно-правові акти, зокрема положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, акти Ради Європи, а також рішення Європейського суду з прав людини (стор.561-573). Зазначене дозволило дисертанту продемонструвати універсальність запропонованої теоретичної моделі інституту реєстрації у межах української правової системи.

За результатами вивчення дисертації та наукових публікацій Болгара О. В. можна стверджувати, що наукова робота оформлена відповідно до нормативних вимог, передбачених для такого виду праць, написана державною мовою з дотриманням наукового стилю. Положення, висновки та пропозиції, що містяться у в дисертації, в цілому характеризуються аргументованістю і послідовністю. Висновки до розділів та загальні висновки відповідають сутності розглянутих питань і відзначаються чіткістю викладених думок.

Новизна отриманих результатів визначається тим, що представлену роботу можна вважати одним із перших у вітчизняній правовій науці сучасних комплексних монографічних досліджень, у якому представлено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми щодо формування цілісної науково-правової концепції інституту реєстрації в діяльності органів публічної адміністрації України шляхом комплексного аналізу його юридичної природи,

адміністративно-правової сутності та функціонального призначення, розкриття його структури як особливої системи адміністративних послуг і правового режиму, а також розроблення теоретико-прикладних засад удосконалення нормативного регулювання, адміністративно-правового забезпечення практики правозастосування, механізмів запобігання правопорушенням, врегулювання адміністративно-правових спорів та державного стратегування у сфері реєстраційної діяльності з урахуванням зарубіжного досвіду та потреб публічного інтересу. В цілому можна дійти висновку, що у дисертації Болгара Олега Васильовича «Інститут реєстрації в діяльності органів публічної адміністрації України: теорія і практика адміністративно-правового регулювання» сформульовано комплекс наукових положень, які мають істотну новизну, теоретичне і практичне значення.

Заслужують на увагу такі положення та висновки дисертації, у яких автор:

- здійснив глибоке теоретико-методологічне осмислення феномену реєстрації як публічно-правового явища, розмежовуючи поняття «облік», «фіксація», «реєстрація» і «державна реєстрація» (*стор. 52-72*) та запропонував їх правову класифікацію, виділяючи виведення реєстрації в окрему правову категорію з внутрішньою структурою, функціональним наповненням і суспільною значущістю;

- надає визначення інституту реєстрації як комплексної адміністративно-правової конструкції, що виконує не лише техніко-облікову, а й правовстановлюючу, гарантійну, сервісну, інформаційну та стратегічну функції (*стор. 100-121*). Таке переосмислення дозволяє вивести інститут реєстрації за межі традиційного уявлення як суто процедурного явища, закладаючи основу для нових законодавчих, інституційних і технологічних рішень.

Значущою, на думку опонента, є авторська типологізація державної реєстрації за ознаками реалізації публічного інтересу (*стор. 122-147*), що дає змогу розробити функціональну модель реєстраційної діяльності

на основі соціальної цінності та потреб публічного адміністрування. Уперше розмежовано зовнішню (юридичну) та внутрішню (організаційно-процесуальну) форми реєстрації (*стор. 179-189*), що має важливе значення для удосконалення процедурного законодавства та ефективного правозастосування.

Варто відзначити й оригінальну класифікацію органів публічної адміністрації, що беруть участь у реєстраційній діяльності, на «базові», «пов'язані» та «допоміжні» (*стор. 192-203*). Такий підхід має як теоретичне значення, так і потенціал до нормативного закріплення з метою покращення інституційної взаємодії у державному секторі.

На рівні прикладної новизни важливим є створення автором системної моделі адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері реєстраційної діяльності (*стор. 234-280*). Уперше структуровано відповідні правопорушення за видами, суб'єктами та ступенем суспільної небезпеки, що дозволяє сформулювати ефективні стратегії правової превенції. Запропоновано концепцію «функціонального профілю реєстраційного ризику», що дозволяє реалізувати принципи ризик-орієнтованого адміністрування.

На окрему увагу заслуговує теоретичне розмежування понять «адміністративно-правовий спір» та «адміністративно-правовий конфлікт» у сфері державної реєстрації (*стор. 337-344*). Це дозволило запропонувати підходи до досудового врегулювання та оптимізації судового розгляду, у тому числі шляхом впровадження інструментів спрощеного провадження, презумпції добросовісності та елементів медіації.

Новизна роботи проявляється і в концептуалізації категорії «державного стратегування реєстраційної діяльності» як особливої форми публічного адміністрування (*стор. 464-482*). Автор доводить, що така форма має включати етапи аналітики, прогнозування, планування, моніторингу й аудиту, що повністю узгоджується з кращими європейськими практиками управління.

Констатуючи процеси діджиталізації та їх вплив майже на всі сфери життя, автор, у сфері цифрової трансформації, формулює доктринальні засади міжреєстрової інтероперабельності, уніфікованих протоколів обміну інформацією, електронної верифікації та сертифікації даних (*стор. 485-492*). Ці положення мають міжгалузеву цінність і можуть лягти в основу нормативного забезпечення цифрового урядування в Україні.

Загалом, наукова новизна положень, висновків та рекомендацій дисертації Болгара Олега Васильовича є комплексною, міждисциплінарною та релевантною як для науки адміністративного права, так і для практики публічного управління, судочинства, правотворчості та цифрової модернізації державних сервісів. Її реалізація на національному рівні здатна суттєво посилити ефективність інституту державної реєстрації, підвищити довіру до публічної влади й зміцнити основи правової держави в Україні.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що викладені у дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані у *правотворчій роботі* для вдосконалення законодавства та підвищення ефективності розвитку правового забезпечення інституту реєстрації в діяльності органів публічної адміністрації України; у *науковій діяльності* для подальшого розвитку загальнотеоретичних уявлень про категорії «державна реєстрація», «інститут реєстрації», «органи публічної адміністрації», «реєстраційна діяльність», «запобігання правопорушень у сфері державної реєстрації», «адміністративно-правові спори у сфері державної реєстрації»; у *правозастосовній діяльності* для підвищення ефективності діяльності органів публічної адміністрації у сфері державної реєстрації тощо.

Повнота викладу результатів у наукових публікаціях.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані у дисертації Болгара О.В., у повній мірі відображено у 32 наукових працях, а саме: у 3 статтях у виданнях, що індексуються в наукометричних базах Scopus та Web of Science; у 19 статтях, опублікованих у фахових наукових українських виданнях категорії «Б», а також у 10 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях. (*стор.583-587*)

Відсутність або наявність академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації.

Представлена Болгаром О.В. дисертація є оригінальною науковою працею та становить самостійне дослідження, а сформовані у ній наукові положення та висновки ґрунтуються на власних дослідженнях здобувача. Для аргументації окремих положень було використано праці інших науковців, на які зроблено відповідні посилання.

У роботі не виявлено положень, які б порушували принципи академічної доброчесності та не зафіксовано фактів академічного плагіату, фабрикації чи фальсифікації.

Оцінка ідентичності змісту реферату дисертації та основних положень дисертації.

Проведений аналіз змісту реферату дисертації та основних положень тексту дисертаційного дослідження підтвердив їх повну ідентичність. Зміст реферату дисертації відтворює інформацію про методологію дослідження, способи аргументації положень, основні ідеї тексту дисертації, викладені стисло. Положення, які викладені в дисертації, розроблені автором особисто. Висновки та положення дисертації мають самостійний характер. Реферат дисертації не містить інформації, яка була б відсутня у дисертації. Дисертація та реферат дисертації оформлені відповідно до вимог п. п. 7, 8, 9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197.

Дискусійні моменти та зауваження до дисертації.

У той же час, необхідно звернути увагу на деякі положення дисертації, які потребують врахування, уточнення, або можуть стати предметом дискусії під час її обговорення:

1. У вступній частині дисертації та підсумкових висновках автор акцентує увагу на значенні інституту реєстрації для функціонування публічної адміністрації в умовах трансформації державного управління. Водночас, недостатньо розкрито особливості реєстраційної діяльності в умовах воєнного стану та масштабного переміщення населення, що є особливо актуальним

для сьогоденної України (стор. 16–20, 49 і далі). Було б доцільним конкретизувати нормативно-правові виклики та адаптаційні механізми інституту реєстрації у кризових умовах.

Крім того, на думку опонента, робота набула б більшої завершеності та практичної значущості, якби здобувач виклав би своє бачення (проект) Стратегії розвитку реєстраційної діяльності або проект закону «Про державну реєстрацію в Україні», висловився щодо кількості реєстрів та суб'єктів реєстраційної діяльності у майбутньому, систематизував свої позиції щодо внесення змін до чинного законодавства (наприклад, у додатках до дисертації).

2. У структурі роботи заявлено про використання статистичних матеріалів і правозастосовної практики, однак обсяг і деталізація наведених емпіричних даних є дещо обмеженими. Для підтвердження масштабів правопорушень у сфері державної реєстрації, частоти судових спорів, ефективності контрольних механізмів варто було б активніше застосовувати офіційну судову та адміністративну статистику, аналітику Міністерства юстиції, Державної регуляторної служби або Рахункової палати.

Крім того, праця значно виграла б, якби у додатках до неї були надані узагальнені дані опрацювання емпіричної бази дослідження як обґрунтування запропонованих автором новел, зокрема, аналіз практичної діяльності з державної реєстрації, судових рішень у цій сфері та думок практичних працівників, планів реєстраційної діяльності тощо. На думку опонента, такі матеріали значно збагатили б результати дослідження та обґрунтованість його результатів.

3. Аналіз зарубіжного досвіду організації реєстраційної діяльності зосереджено переважно на державах Європейського Союзу (стор. 239-258). Водночас, поза увагою залишилися моделі адміністративного регулювання реєстрації у країнах англосаксонської правової системи (США, Канада, Австралія), де формування публічних реєстрів має давню традицію і специфічні підходи до відкритості даних, федеративної побудови системи та захисту приватності. Залучення цих моделей могло б суттєво збагатити порівняльно-правовий блок дослідження.

4. Хоча дисертант досить глибоко і розглядає загальні структурні характеристики реєстраційної діяльності (*стор. 174-183*), але конкретна процедурна складова, як логіка послідовних адміністративних дій, не отримала належної деталізації. Зокрема, не в усіх випадках простежується чітке розмежування між адміністративною процедурою реєстрації та управлінським процесом ухвалення рішень, а підстави і процедура ліквідації державних реєстрів, призупинення їх діяльності, взагалі залишилися поза увагою автора.

5. До технічних рекомендацій ми також відносимо наступні побажання:

- у тексті дисертації зустрічається певна термінологічна варіативність (*різні сторінки, наприклад, 100-104, 179-183*), зокрема, у вживанні понять «реєстраційна процедура», «реєстраційна дія», «реєстраційний процес», «реєстраційне провадження». Автор, попри глибокий аналіз термінів, не завжди дотримується усталеної логіки в їх практичному використанні, що може викликати труднощі при імплементації його пропозицій у законодавчі та методичні документи, тому доцільним є посилення термінологічної узгодженості;

- не зовсім коректним є віднесення до фахівців у галузі кримінального права Капліної О.В. (*стор. 253*);

- доцільним було б уникнення описового стилю при формулюванні висновків в роботі, визначенні його мети, що призводить до суттєвого збільшення обсягу роботи та ускладнює зміст сприйняття наведених висновків.

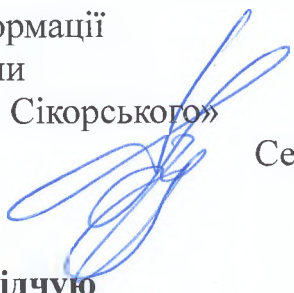
Так, при формулюванні мети поряд з визначенням спрямування дослідження, зазначені способи досягнення мети: «...шляхом комплексного аналізу ...» (*стор.31*), висновок 20 за результатами дослідження розміщено на трьох сторінках (*стор.522-524*), анлогічним є і висновок 16 (*стор. 517-519*) тощо.

Вказані вище зауваження стосуються дискусійних питань, не впливають у цілому на позитивну оцінку роботи, її належний науковий рівень та не піддають сумніву основні наукові результати, отримані здобувачем.

З огляду на викладене, вважаємо, що дисертаційне дослідження Болгара О.В. «Інститут реєстрації в діяльності органів публічної адміністрації України: теорія та практика правозастосування» є науковою кваліфікаційною працею, що відповідає вимогам, які висуваються до докторських дисертацій та встановлені Порядком присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2021 року № 1197 із змінами, а її автор Болгар Олег Васильович, на основі публічного захисту заслуговує на присудження йому наукового ступеня «доктор юридичних наук» за спеціальністю 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Головний науковий співробітник
Науково-дослідного центру
Інституту спеціального зв'язку та захисту інформації
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»
доктор юридичних наук, професор


Сергій КУДІНОВ

Підпис д.ю.н., професора Кудінова С.С. засвідчую

Директор Інституту спеціального зв'язку та захисту інформації
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»
кандидат філософських наук, професор,
заслужений працівник освіти


Олександр ПУЧКОВ

«04» липня 2024 року