

*До спеціалізованої вченої ради Д 41.884.04 в Одеському
державному університеті внутрішніх справ*

ВІДГУК

опонента на дисертацію

Болгара Олега Васильовича

**на тему: «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. Актуальність теми дисертації Болгара Олега Васильовича обумовлена необхідністю системного осмислення інституту державної реєстрації як ключового адміністративно-правового інструменту в умовах трансформації української системи публічного управління. Державна реєстрація виконує цілу низку суспільно значущих функцій – вона забезпечує офіційне визнання юридичних фактів, фіксацію об'єктів прав, суб'єктів правовідносин, встановлює правовий статус і легітимує діяльність осіб та інституцій у публічному просторі. Саме завдяки реєстраційним процедурам реалізуються ключові засади верховенства права, правової визначеності та публічної підзвітності органів державної влади.

У період воєнного стану та постійних викликів, пов'язаних з безпекою, цифровізацією, мобільністю населення та релокацією бізнесу, потреба в надійній, єдиній та прозорій системі державної реєстрації значно зросла. Органи публічної адміністрації виконують не лише сервісну функцію, а й функцію забезпечення стабільності правового режиму в державі. Реєстраційні процедури є також запобіжником правопорушень, інструментом верифікації даних і захисту прав громадян. Тому системна правова оцінка цього інституту, яка б вийшла за межі суто техніко-юридичного аналізу, стала необхідною передумовою модернізації українського адміністративного законодавства.

На сьогодні в Україні відсутній єдиний підхід до визначення сутності державної реєстрації, її функціонального призначення, нормативної моделі та процедурної уніфікації. Реєстраційні повноваження розпорошені між різними суб'єктами публічної адміністрації, що створює ризики дублювання, надмірного адміністрування та ускладнення доступу до послуг. Крім того, зростає кількість спорів, пов'язаних з відмовами у реєстрації, внесенням недостовірних даних або ж не врегульованістю процедур. У цьому контексті робота Болгара О.В. набуває особливого значення, адже дозволяє з наукових позицій вибудувати доктринальну основу для подальшого реформування сфери державної реєстрації.

Важливо, що дослідження автора охоплює не лише правові аспекти реєстрації, а й організаційні, управлінські, інформаційні, що дає змогу комплексно охопити проблему. У своїй роботі дисертант підходить до розгляду інституту реєстрації як до складної багаторівневої конструкції, яка виконує водночас і управлінську, і правовстановлювальну, і сервісну функцію. Це дозволяє перейти від вузько прикладного трактування реєстрації до розуміння її як базового механізму забезпечення публічного порядку і реалізації публічного інтересу.

Не менш важливою складовою актуальності є і європейський контекст. В умовах інтеграції України до правового простору ЄС гармонізація реєстраційних процедур з європейськими стандартами (принцип публічності реєстрів, відкритості даних, автоматизації процедур, захисту персональної інформації) потребує теоретичного осмислення і адаптації на національному рівні. Відсутність системного теоретико-правового бачення унеможливорює ефективну імплементацію кращих практик. Саме на ці виклики й відповідає дослідження Болгара О.В.

Таким чином, актуальність теми дисертації «Інститут реєстрації в діяльності органів публічної адміністрації України: теорія та практика правозастосування» не лише не викликає сумнівів, а й має стратегічне значення як з точки зору науки адміністративного права, так і з позиції

реформування державного управління. Робота Болгара О.В. є вдалою спробою усунути наявні теоретичні прогалини, сформулювати єдину концепцію інституту реєстрації та запропонувати науково обґрунтовані шляхи її реалізації в правозастосовній і нормотворчій практиці.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у докторській дисертації.

У структурі роботи слід відзначити чіткий логічний поділ на підрозділи, які дозволяють поступово розкрити концептуальні підвалини теми. Висновки до кожного з розділів є змістовними, виваженими і відображають основні положення, що розкриваються в тексті. Загальний підсумок дисертації сформульовано чітко, він узагальнює ключові результати наукового пошуку.

Дисертація є завершеним науковим дослідженням, яке охоплює 590 сторінок, із яких 499 становить основний текст. Робота структурована у п'ять розділів, що логічно пов'язані між собою. До дисертації додаються додатки, список використаних джерел (525 позицій), а також відомості про апробацію результатів і публікації. Дисертант виконав глибокий аналіз інституту реєстрації, розглянувши його з різних позицій – теоретико-методологічної, правозастосовної, порівняльно-правової, організаційної.

У процесі дослідження Болгар О.В. застосовує широкий спектр сучасних методів юридичної науки: формально-юридичний, системно-структурний, порівняльно-правовий, історико-правовий, функціональний. Це дозволило йому не лише сформулювати власне бачення проблематики, але й обґрунтувати нові наукові положення, що базуються як на аналізі чинного законодавства, так і на практиці функціонування органів публічної адміністрації, судовій практиці, а також вітчизняних і зарубіжних наукових джерелах.

У роботі послідовно простежується логіка наукового пошуку, де кожен метод виконує чітко окреслену функцію. Так, формально-юридичний метод дозволив проаналізувати положення чинного адміністративного

законодавства України у сфері реєстрації, виокремити суперечності, прогалини та дублювання норм. Системно-структурний підхід був покладений в основу моделювання системної композиції реєстраційної діяльності органів публічної адміністрації (розділ 2), що дало змогу обґрунтувати зв'язок між інституційними елементами, функціями та правовими механізмами.

Історико-правовий метод використовувався Болгаром О.В. при аналізі еволюції інституту реєстрації (розділ 1), що дозволило обґрунтувати історичні витоки правової природи реєстрації як форми публічного контролю й обліку. За допомогою порівняльно-правового методу автор здійснив ґрунтовне порівняння підходів до організації реєстраційної діяльності у країнах Європейського Союзу, а також виокремив елементи зарубіжного досвіду, які можуть бути імплементовані в українське правове середовище (с. 239–258). Функціональний підхід використано при оцінці впливу реєстрації на адміністративну спроможність органів влади, забезпечення публічного інтересу та попередження правопорушень.

Кожен із висновків, сформульованих у дисертації, спирається на масив фактичного матеріалу, нормативно-правову базу, судову практику та доктринальні позиції сучасної адміністративно-правової науки. Зокрема, підрозділи 3.1–3.3 та розділ 4 містять обґрунтовану аналітику щодо запобігання правопорушенням і розв'язання спорів у сфері державної реєстрації, яка має не лише теоретичну, а й прикладну цінність для державних реєстраторів, суддів, суб'єктів публічної адміністрації.

Новизна і загальнонаціональне значення здобутих Болгаром О.В. результатів полягає у формуванні авторської концепції інституту реєстрації як складного, поліфункціонального й самостійного адміністративно-правового утворення, що відіграє системоутворюючу роль у функціонуванні публічного управління. Дослідження Болгара О.В. піднімає проблему, що досі залишалася у тіні наукових розвідок – сприйняття реєстрації не лише як сукупності процедур, а як окремого правового інституту, що здійснює

концептуальний вплив на забезпечення публічного порядку, реалізацію прав, стабільність правового статусу та функціонування державної влади.

У підрозділі 1.1 (с. 51–78) уперше сформульовано оригінальну дефініцію реєстрації як юридичного явища в публічно-правовій сфері, що поєднує в собі ознаки і публічного акта, і адміністративної послуги, і інструменту державного стратегування. Такий підхід дозволяє авторів переосмислити саму природу реєстрації як категорії не лише техніко-правового рівня, а як багаторівневого публічно-правового утворення. Застосування категорійної методології дозволило виявити, що реєстрація виконує не лише ідентифікаційну функцію, а й функцію нормативного закріплення та підтвердження юридичних фактів, а також виконує роль засобу реалізації принципу правової визначеності та адміністративної легітимації. Автор ґрунтовно оперує понятійним апаратом і, спираючись на теорії соціального функціоналізму та інституціоналізму, обґрунтовує місце реєстрації як інструменту структуризації публічного простору.

У підрозділі 1.3 (с. 96–109) розроблено інноваційну класифікацію реєстраційної діяльності за критерієм реалізації публічного інтересу, що дозволяє більш точно розмежовувати повноваження органів публічної адміністрації, з урахуванням рівнів і типів публічного інтересу (державний, муніципальний, галузевий тощо). Цей підхід відповідає сучасним теоріям багаторівневого врядування (multi-level governance) та адміністративної субсидіарності.

У підрозділі 1.5 (с. 123–158) обґрунтовано, що реєстрація є особливою формою надання адміністративної послуги, яка поєднує сервісну, контрольну та правовстановлювальну функції. Це дозволяє по-новому оцінити роль держави у сфері реєстраційної легітимації соціальних і юридичних статусів, включаючи сферу публічного контролю, верифікації та інформаційної прозорості. Автор вказує на необхідність розгляду реєстрації як складової управлінського циклу, особливо в частині її зв'язку з реєстраційним

моніторингом, веденням аналітичних баз даних та формуванням політик на основі реєстраційної інформації.

У розділі 2 (с. 164–230) створено концептуальну модель системної композиції реєстраційної діяльності, яка містить не лише структурні та процедурні елементи, а й визначає логіку взаємодії функціональних блоків у межах публічного адміністрування. Автор демонструє розуміння комплексності об'єкта, систематизуючи організаційні, процедурні, інформаційні та регуляторні компоненти інституту реєстрації.

У підрозділах 3.1–3.3 (с. 234–331) уперше системно проаналізовано механізм запобігання правопорушенням у сфері реєстраційної діяльності. Автор вводить нову класифікацію правопорушень у сфері реєстрації та обґрунтовує дієві превентивні механізми. Із залученням досвіду ЄС (с. 298–331) Болгар О.В. розробляє пропозиції щодо правового оформлення превентивних функцій реєстраційних органів, ґрунтуючись на принципах відкритості даних, автоматизованої верифікації інформації, антикорупційного контролю та забезпечення належного адміністрування. Водночас дослідження включає не лише аналіз нормативно-правових компонентів, а й функціональні інституційні зв'язки між органами контролю, суб'єктами реєстраційної діяльності та адміністративними судами, що демонструє інтегративну природу інституту реєстрації.

У розділі 4 (с. 335–411) запропоновано концептуальне розмежування понять «спір» і «конфлікт» у сфері державної реєстрації, уперше визначено типові ознаки спорів із реєстраційним корінням. Це дало змогу сформулювати авторську типологію конфліктогенних ситуацій та адаптувати її до адміністративного судочинства, що сприяє розмежуванню юрисдикції й визначенню процесуальних засобів захисту.

У розділі 5 (с. 416–494) подано комплексну систему вдосконалення адміністративно-правового регулювання державної реєстрації в умовах воєнного стану, цифровізації та євроінтеграції. Значне місце відведено пропозиціям із законодавчого реформування: зокрема, проект Закону

України «Про основи адміністративно-правового регулювання державної реєстрації» (с. 471–472), який є першою спробою створити єдину доктрину реєстраційної політики в адміністративному праві. Запропоновані в ньому положення охоплюють не лише базові дефініції, а й принципи, суб'єктний склад, функціональні вимоги, що свідчить про високий рівень систематизації та практичного мислення здобувача.

Можна стверджувати, що загальнонаціональне значення результатів роботи Болгара О.В. полягає в їхньому потенціалі для:

- формування концептуальної законодавчої політики у сфері публічної реєстрації, заснованої на єдності процедур і принципів;
- гармонізації вітчизняного адміністративного права з європейськими підходами до функціонування публічних реєстрів та відкритих даних;
- підвищення ефективності та правової визначеності адміністративних послуг на всіх рівнях публічного управління;
- розробки нових підходів у галузі адміністративного судочинства, зокрема спеціалізації суддів у спрах із реєстраційним компонентом;
- модернізації інституційної структури органів публічної адміністрації, що здійснюють реєстрацію, з урахуванням нових технологічних, безпекових та правових викликів.

Таким чином, отримані здобувачем результати мають високий ступінь теоретичної новизни, істотну правозастосовну вагу та значний потенціал для впровадження в систему державного управління та правового регулювання України.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані у дисертації, **повно відображено** 32 наукових працях, а саме: у 3 статтях у виданнях, що індексуються в наукометричних базах Scopus і Web of Science, у 19 статтях, опублікованих у фахових наукових українських виданнях категорії «Б», а також у тезах 10 доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Наявність або відсутність академічного плагіату, фабрикації чи фальсифікації.

Дисертація Болгара О.В. є самостійною науковою працею, що має оригінальний характер і базується на власних дослідженнях автора. Наукові положення та висновки роботи обґрунтовані результатами дослідницької діяльності здобувача. Для підтвердження окремих тез коректно використано наукові джерела з відповідними посиланнями.

У тексті дисертації не виявлено порушень принципів академічної доброчесності, а також відсутні ознаки академічного плагіату, фабрикації чи фальсифікації.

Водночас дисертаційне дослідження Болгара О.В. не позбавлене **окремих недоліків і дискусійних положень.**

1. У підрозділі 2.1 слушно порушено питання багатосуб'єктності реєстраційної діяльності (с. 173–174), однак дисертація не містить узагальненого структурованого огляду або додатку з чинними державними реєстрами України, їх правовим статусом, функціональним спрямуванням, категоріями об'єктів та відповідальними органами адміністрування. Відсутність такого огляду позбавляє читача можливості побачити повну картину нормативного та організаційного навантаження, яке несе на собі реєстраційна система, та масштаби фрагментації реєстраційного законодавства. Було б доцільно згрупувати реєстри за критеріями (реєстри осіб, речових прав, господарської діяльності тощо) з аналізом їх цифрової інтегрованості та юридичної автономності. Такий підхід дозволив би посилити доказовість тверджень автора щодо децентралізованої природи інституту реєстрації.

2. У підрозділі 3.3 (с. 298–331) аналіз зарубіжного досвіду організації реєстраційної діяльності зосереджено переважно на державах Європейського Союзу, зокрема Польщі, Франції, Німеччині та Нідерландах. Водночас поза увагою залишилися моделі адміністративного регулювання у країнах англосаксонської правової сім'ї (США, Канада, Австралія, Велика Британія),

де функціонування публічних реєстрів і механізмів прозорості має тривалу історію, розвинену правову інфраструктуру та специфічні техніко-юридичні особливості. Враховуючи те, що саме ці моделі використовують високі стандарти захисту інформації, автоматизовані процеси та прозорість управління, їх ігнорування є суттєвим обмеженням загального аналітичного обсягу дослідження. Залучення таких прикладів дозволило б критично переосмислити ефективність української моделі, поглибити теоретико-прикладну базу та запропонувати нові вектори модернізації вітчизняного правового регулювання у контексті публічного адміністрування. Крім того, автору варто було б звернутися до порівняльно-правової методики Г. Шмітта та Дж. Холдена щодо трансферу адміністративних інститутів як потенційного інструмента реформування.

3. У підрозділі 4.2 (с. 351–360), де йдеться про особливості адміністративно-правових спорів у сфері державної реєстрації, автор детально розглядає природу таких спорів і пропонує їх класифікацію за критерієм джерела правопорушення. Разом із тим, недостатньо обґрунтовано зв'язок між класифікацією спорів і практикою адміністративного судочинства. Зокрема, не надано прикладів типових ситуацій, у яких класифікація спорів могла б мати практичну користь для визначення юрисдикції, компетенції суду чи процесуального механізму захисту. Відсутність моделювання реальних кейсів (наприклад, спорів щодо відмови в реєстрації, внесення змін до запису, помилок у реєстрі) знижує прикладну вартість теоретичних положень. Доцільно було б доповнити цей підрозділ аналітичними прикладами з української адміністративної практики (постанови КАС ВС), що дозволило б зміцнити зв'язок між доктриною і реальністю правозастосування.

4. У підрозділі 4.3 (с. 360–384) автор приділяє значну увагу аналізу судової практики у спорах щодо реєстраційних дій або бездіяльності органів публічної адміністрації. Це, безумовно, змістовно збагачує роботу, однак при цьому практично відсутній аналіз досудових механізмів захисту прав.

Зокрема, не розглянуто можливості адміністративного оскарження у вищих органах, механізми апеляційних комісій при ЦОВВ, роль омбудсмена або органів місцевого самоврядування в посередництві чи реагуванні на типові конфлікти. Це звужує уявлення про загальний обсяг правозахисного інструментарію та перешкоджає формуванню повної моделі адміністративного захисту. Автор міг би звернутись до концепції «доступної публічної процедури» (accessibility of public remedies), запропонованої у працях Д. Кірбі та В. Ребека.

5. У підрозділі 5.3 (с. 446–463) питання інформаційного забезпечення державної реєстрації розглянуто детально з позицій нормативного забезпечення, адміністрування інформаційних потоків та взаємодії суб'єктів владних повноважень. Однак тематика захисту реєстраційних баз даних від кіберзагроз, зловмисного втручання, знищення чи модифікації інформації, а також проблематика забезпечення конфіденційності персональних даних у процесі реєстрації фактично залишені поза теоретичною увагою. В умовах воєнного стану, широкого застосування цифрових технологій та загроз кібербезпеці саме ця складова повинна розглядатися як невід'ємна частина адміністративно-правового механізму. В дисертації варто було б здійснити хоча б стислий аналіз інструментів управління ризиками та юридичних режимів кіберзахисту в реєстраційній сфері (зокрема, технологій blockchain, шифрування, подвійної ідентифікації).

Зроблені зауваження і побажання стосуються дискусійних питань, не впливають на належний науковий рівень дисертації, не піддають сумніву основні наукові результати, отримані здобувачем, і лише підтверджують складність і злободенність досліджуваної Болгаром О.В. проблематики.

З огляду на викладене, вважаю, що дисертація 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 р. № 1197 із змінами.

Автор дисертації – Болгар Олег Васильович – на основі публічного захисту заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент –
доктор юридичних наук, професор,
ректор Донецького державного університету
внутрішніх справ**



Сергій ВІТВИЦЬКИЙ