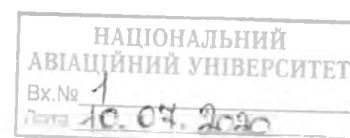


До спеціалізованої вченої ради Д 26.062.16
у Національному авіаційному університеті
03680, м. Київ, проспект Любомира Гузара, 1

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Омельченка Андрія Володимировича
на дисертацію Бевз Світлани Іванівни «Адміністративно-правове
регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в
Україні», поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних
наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми дисертації, зв'язок з науковими програмами, темами. Євроінтеграційний вектор розвитку Української держави, впровадження ринкових засад господарювання зумовили пошук нової моделі взаємовідносин держави та економіки, однією з головних складових якої є сфера господарської діяльності. Реалізація політики дерегулювання у сфері господарської діяльності передбачила зміну змістовного наповнення державного управління у цій сфері, яке спочатку взагалі заперечувалося, а з часом стало підмінятися терміном «державне регулювання». Недостатня увага науковців проблемам державного управління у сфері господарської діяльності, функціям його здійснення та механізму правового регулювання у цій сфері свідчить про об'єктивну необхідність подальшого дослідження зазначеної наукової проблеми. Ґрунтовне вивчення вказаних питань має не лише теоретичне, але й практичне значення, даючи змогу вирішити питання удосконалення адміністративного законодавства, яке є основою нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності. З огляду на зазначене та враховуючи процеси, які відбуваються в умовах євроінтеграції нашої держави, реформування державного управління, впровадження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», актуальність теми дослідження не викликає сумніву.



Обрана тема цілком відповідає розроблюваній на кафедрі господарського та адміністративного права Київського політехнічного інституту імені Ігоря Сікорського науково-дослідній темі «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави та інтенсифікації застосування інноваційних технологій в економічній сфері» (номер державної реєстрації 0110U006186).

Ступінь обґрунтованості й достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналіз змісту дисертації свідчить про те, що вона є самостійним, творчим і завершеним науковим дослідженням, яке виконане на високому теоретичному та науково-методологічному рівнях. Структура рукопису є логічною, обґрунтованою завданнями дослідження та свідчить про прагнення авторки комплексно вирішити проблему правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні. Дисертація виконана з використанням комплексу загальних методів наукового пізнання та спеціальних методів, що використовуються у юридичній науці. В підрозділі 1.1. дисертації Бевз С.І. послідовно, у зв'язку з об'єктом та предметом дослідження розглядає методологічні підходи та методологічний інструментарій, застосований для вирішення поставлених завдань. Підтримки заслуговує положення про важливість функціонального підходу для цього дослідження (с.30 дисертації), простежується системний підхід до розв'язання визначеної проблеми. Характеризуючи функціональний підхід, дисертантка робить слушний висновок, що «функції державного управління та функції держави, що реалізуються при здійсненні такого управління, мають бути пов'язаними та створити певну систему, спрямовану на досягнення єдиної мети» (с.31 дисертації), тому для комплексності дослідження пропонує застосовувати функціонально-системний підхід, який найбільше знайшов свій прояв в дослідженні сутнісно-правової характеристики поняття «державне управління у сфері господарської діяльності» (підрозділ 1.3.). Загалом в дисертації акцентовано увагу на методологічному плюралізмі, що зумовило

використання різного методологічного інструментарію для формулювання теоретичних положень, висновків та пропозицій в дисертації. Кількість та якість використаних автором джерел, докладність їх аналізу створює передумови для забезпечення достатнього рівня обґрунтованості наукових положень дисертаційного дослідження. Представлені висновки та пропозиції, сформульовані в дисертації, достатньою мірою науково обґрунтовані. Достовірність окремих з них підтверджується наведеними прикладами з судової практики Верховного Суду та Європейського Суду з прав людини.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є комплексним науковим дослідженням, в якому вирішується наукова та практична проблема правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні шляхом формулювання концептуальних засад його розвитку.

На схвалення заслуговують більшість положень наукової новизни, які виносяться на захист. Зокрема, вперше у вітчизняній юридичній науці наголошено на функціонально-системному підході до розуміння поняття «державне управління у сфері господарської діяльності»; здійснено періодизацію нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності за період незалежності Української держави; сформульовано авторську дефініцію поняття «сфера господарської діяльності» як об'єкта державного управління, котру запропоновано визначати як сукупність суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються з приводу здійснення діяльності суб'єктами господарювання, спрямованої на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, та з приводу управління об'єктами державної власності; запропоновано основні напрями вдосконалення і встановлення меж адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, виходячи з завдань, які стоять перед державою: забезпечення реалізації визначених у Конституції України прав і свобод людини та громадянина, в

тому числі у сфері господарської діяльності; державної економічної політики та державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності; доведено, що спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності засновані на: економічній політиці; державній регуляторній політиці, політиці з питань інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності та охоплюють принцип системності та принцип мінімізації ризику помилки дії/бездіяльності уповноваженого суб'єкта управління; розмежовано адміністративно-правові та організаційно-господарські відносини у процесі державного управління у сфері господарської діяльності залежно від: правосуб'єктності, яку реалізує уповноважений суб'єкт, та об'єкта правовідносин, в яких ця правосуб'єктність має прояв; запропоновано ознаки адміністративного договору в контракті, який укладається між органом виконавчої влади, що здійснює управління об'єктами державної власності, та керівником суб'єкта господарювання державного сектора економіки, до яких дисертанткою віднесено: предметом є управління об'єктом державної власності, ефективне використання і збереження закріпленого за підприємством державного майна; один із суб'єктів - уповноважений державою на управління об'єктами державної власності; метою є досягнення показників, визначених уповноваженим органом управління; запропоновано запровадити тестування особистих і моральних якостей претендентів на посаду керівника суб'єкта господарювання державного сектора економіки.

Окремо варто звернути увагу на пропозиції дисертантки розглядати державне управління у сфері господарської діяльності на двох рівнях: на макrorівні – коли дії органів державної влади спрямовані на господарську діяльність у цілому в державі та управління об'єктами державної власності; на мікрорівні – коли дії органів державної влади спрямовані на господарську діяльність конкретного підприємства та здійснюється управління конкретним об'єктом державної власності, зокрема суб'єктом господарювання

державного сектора економіки (с.59, 331 дисертації; с.11, 24 автореф.). Видається, що це одне із тих важливих положень дисертації, які ілюструють її практичну значимість в контексті розмежування адміністративно-правових та організаційно-господарських відносин у сфері господарської діяльності.

На підтримку заслуговує і позиція авторки стосовно визначення принципів адміністративного права, які засновані на принципах європейського адміністративного права, що кореспондують з положеннями Конституції України, та віднесення їх до основних принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності (с. 140 дисертації; с.14, 24 автореф.).

Позитивної оцінки заслуговує надана у другому розділі дисертації характеристика інструментальної та функціональної складової механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, в процесі якої авторка на підставі аналізу та сходження від абстрактного до конкретного формулює характерні риси адміністративно-правових норм та адміністративно-правових відносин у сфері господарської діяльності, що винесено у висновки дисертаційного дослідження (с.333 дисертації; с.24-25 автореф.). Інтерес становить міркування дисертантки про дискусійність включення адміністративно-правових відносин, які складаються у процесі державного управління у сфері господарської діяльності, до елементів механізму адміністративно-правового регулювання (с.166 дисертації) та висновок, що «застосування відповідного механізму буде ефективним за умови правомірної правосвідомості суб'єктів та учасників такого регулювання як державного, так і приватного сектора економіки – такої, що ґрунтується на засадах демократичної, правової держави, громадянського суспільства» (с.225 дисертації).

Обґрунтованим видається виокремлення суб'єктної складової механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в окремий – третій – розділ дослідження. Слушним є твердження авторки про те, що необхідно спочатку «встановити

механізм правового регулювання, який сприятиме досягненню його мети, а потім – суб'єктів, потрібних для ефективної роботи цього механізму. Без уповноважених суб'єктів механізм залишиться декларативним, непрацюючим» (с.165 дисертації). У третьому розділі дисертації Бевз С.І. визначає суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності відповідно до функцій держави, які реалізуються у цій сфері у процесі здійснення державного управління, та відносить до таких: систему органів виконавчої влади 3-х рівнів (вищого, центрального та місцевого), колегіальні державні органи, центральні органи державного управління, суб'єктів делегованих повноважень та інших суб'єктів, які мають владні повноваження згідно з законодавством України (с.255 дисертації; с.19 автореф.). Увагу приділено також Президенту України, відносно якого авторка робить висновок, що «Глава держави нормативно окреслює основні стратегічні орієнтири державної економічної політики, що має вплив на визначення змісту державного управління у сфері господарської діяльності» (с.249 дисертації). Підтримки заслуговує пропозиція стосовно підпорядкування Державної регуляторної служби України Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (с.273 дисертації; с.20 автореф.); визначення Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Державної аудиторської служби України, Державної податкової служби та Державної митної служби інспекціями (с. 271 дисертації; с.20 автореф.). Заслуговують на увагу положення, в яких на підставі аналізу та узагальнення визначено суб'єктів делегованих повноважень у сфері господарської діяльності, суб'єктів надання адміністративних послуг та суб'єктів, які наділені управлінськими функціями невідного характеру у цій сфері (с. 301 дисертації; с.21, 27 автореф.).

Науковий інтерес становлять вдало визначені та обґрунтовані напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності, особливо в умовах цифровізації, чому присвячено четвертий розділ дисертації. Авторка вдало наголошує на зміні

акцентів в адміністративно-правовому регулюванні державного управління у сфері господарської діяльності, що потребують врахування в процесі розвитку такого регулювання. Зокрема, система нормативно-правових актів, що регулюють застосування інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності суб'єктів владних повноважень та суб'єктів господарювання представлена: концептуальними нормативно-правовими актами; загальними актами стосовно інформатизації суспільства загалом; актами стосовно використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності суб'єктів владних повноважень. Здійснюється формування системи органів, які формують та реалізують державну політику з питань цифровізації та інформаційної безпеки, відбувається зміна порядку реалізації функцій державного управління. Здійснення такого регулювання зумовлено політикою з питань інформаційної безпеки та передбачає захист баз даних, визначення режиму доступу до баз даних, врегулювання електронного документообігу, запобігання рейдерству (с.315-316 дисертації).

В роботі розроблено і інші наукові положення, які є новими для теорії адміністративного права, та заслуговують на підтримку. Обґрунтовуючи загальні положення, дисертантка сформулювала також ряд конкретних пропозиції до чинного законодавства, які характеризуються науковою новизною та практичною значущістю і в сукупності вирішують важливу практичну проблему подальшого розвитку правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності (с.338-341 дисертації; с.28-30 автореф.).

Наукове та практичне значення представленої дисертації. Результати дисертаційного дослідження збагачують адміністративно-правову науку і можуть бути основою для подальших наукових досліджень проблем правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, зокрема, як вказує дисертантка, адміністративно-правового регулювання окремих функцій державного управління у сфері господарської діяльності; адміністративно-правового статусу суб'єктів делегованих

повноважень у сфері господарської діяльності (с.341 дисертації; с.30 автореф.). Практичне значення отриманих результатів підтверджується наявними в роботі актами впровадження результатів дисертації Департаментом публічного права Міністерства юстиції України та Фондом державного майна України (с.412; 413 дисертації; с. 8 автореф.). Висновки, пропозиції та рекомендації, наведені у дисертації, можуть бути використані для уточнення чинних і перспективних нормативно-правових актів також інших органів державної влади з метою удосконалення правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. Одержані результати можуть застосовуватися в освітньому процесі для підготовки навчально-методичних матеріалів та при проведенні лекційних та практичних занять тощо.

Наукові положення, висновки та рекомендації дослідження всебічно викладені у 40 опублікованих працях: 1 одноосібна монографія; 1 розділ в колективній монографії; 24 наукових статтях, з яких 20 статей у фахових виданнях України, які входять до наукометричних баз даних, та 4 – в іноземних наукових періодичних виданнях; 14 тезах доповідей на наукових конференціях. Кількість та зміст опублікованих наукових праць відповідають вимогам стосовно висвітлення основних наукових результатів дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук.

Ознайомлення з представленими текстами дисертації та автореферату дозволяє зробити висновок про їх **ідентичність та відповідність автореферату** основним положенням дисертації. Наукові результати, висновки та пропозиції, що наведені в авторефераті, у повному обсязі розкриті та обґрунтовані в тексті дисертації.

Водночас, поряд із загальною позитивною оцінкою, варто висловити окремі **зауваження та звернути увагу на дискусійні положення дисертаційної роботи.** Зокрема:

1. До загальноновизнаних ознак державного управління належить його виконавчо-розпорядчий характер, підзаконність та організуючий

характер, при цьому його основною метою є створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави. Тому позиція дисертантки стосовно мети державного управління у сфері господарської діяльності як встановлення правового порядку у сфері господарювання, за якого забезпечується баланс публічних і приватних інтересів як в діяльності суб'єктів владних повноважень, так і в діяльності суб'єктів господарювання або тих, хто бажає провадити господарську діяльність, є достатньо дискусійною.

2. У підрозділі 3.3. «Інші суб'єкти державного управління у сфері господарської діяльності» на підставі проведеного аналізу авторкою зроблено слушний висновок, що до суб'єктів делегованих повноважень належать громадські об'єднання за умови визначення таких повноважень у законодавстві. Проте у положеннях наукової новизни, які дістали подальшого розвитку та у загальних висновках така категорія серед суб'єктів делегованих повноважень не зазначається, що потребує додаткового пояснення.

3. У тексті роботи автором використовується категорія «належна реалізація»: належна реалізація державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; належна реалізація адміністративно-правових норм, але не надається свого бачення або тлумачення такої категорії.

4. За результатами характеристики актів тлумачення у сфері господарської діяльності дисертантка пропонує інтерпретаційні акти Антимонопольного комітету України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку віднести до числа регуляторних актів, що потребує додаткової аргументації.

5. У четвертому розділі дисертації «Вдосконалення адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності» авторка вдало визначає завдання, які потребують розробки нового та вдосконалення чинного нормативно-правового

забезпечення. Проте стосовно більшості з них не наводить конкретних пропозицій та рекомендацій до чинного законодавства.

Однак в цілому, висловлені зауваження здебільшого мають дискусійний характер або потребують додаткової аргументації здобувача та не впливають на високу оцінку дисертаційної роботи, наукової та практичної значущості її результатів. Представлена дисертація містить низку раніше не захищених положень, має наукову цінність і позитивне значення для подальшого розвитку науки адміністративного права.

Вищезазначене дає підстави для висновку, що дисертація Бевз Світлани Іванівни «Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні» є завершеним самостійним науковим дослідженням, що спрямоване на розв'язання важливої наукової та практичної проблеми, пов'язаної з розробкою концептуальних засад розвитку правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні, має теоретичне та практичне значення, за своїм змістом та обсягом відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року №567, а її авторка – Бевз Світлана Іванівна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор
завідувач кафедри цивільного та трудового права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

А.В. Омельченко
А.В. Омельченко

