

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Рябченко Олени Петрівни 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. Пошук оптимальної моделі взаємодії держави і сфери господарювання завжди привертав увагу науковців. Євроінтеграційний курс України, виконання Угоди про асоціацію з Європейським Співтовариством, реформування системи державного управління актуалізували проблему участі держави у сфері господарської діяльності. Політика дерегуляції бізнесу зумовила питання про сумісність з нею державного управління у вказаній сфері загалом. Ринкові перетворення в українській економіці, і водночас значний обсяг державного сектора економіки, політичні зміни, що відбуваються у країні, вимагають трансформації та реорганізації державного управління, розробки науково обґрунтованих положень стосовно змістовного наповнення такого управління та концептуальних засад розвитку правового регулювання його здійснення.

В дослідженнях адміністративно-правового регулювання сфери господарювання Саніахметовою Н.О., Кравцовою Т.М., Позняковим С.П., Бакланом О.В., Петровим Є.В. питання державного управління здебільшого оминаються. Разом з тим, на відміну від наявних наукових підходів в дисертації Бевз С.І. здійснена спроба обґрунтувати здійснення державного управління у сфері господарської діяльності в процесі дерегуляції підприємництва та реформування системи державного управління держави загалом, з'ясувати сучасну роль державного управління в реалізації державної економічної політики.

Окреслені наявні науково-практичні правові питання визначають актуальність та своєчасність дисертаційного дослідження Бевз Світлани Іванівни, присвяченого розробці науково обґрунтованих концептуальних засад адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні та формулюванню пропозицій стосовно вдосконалення чинного законодавства в цій сфері, що свідчить про наукову і практичну цінність виконаної наукової роботи.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження також підкреслює зв'язок роботи з концептуальними нормативно-правовими актами Української держави - Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року; Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки; Концепцією розвитку електронного урядування в Україні; Концепцією адміністративної реформи в Україні, Стратегією сталого розвитку “Україна-2020”. Дисертація безпосередньо пов'язана з напрямом науково-дослідної теми кафедри, на якій здійснювалося дисертаційне дослідження, - «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави та інтенсифікації застосування інноваційних технологій в економічній сфері» (номер державної реєстрації 0110U006186).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Ознайомлення з текстом дисертації та автореферату дає підстави для висновку, що дисертанткою аргументовано визначено актуальність теми дослідження, мету та завдання, які є взаємопов'язаними, відображають основний зміст роботи і послідовно розв'язуються в процесі наукового дослідження. Поставлені завдання відображають системний підхід авторки до вирішення проблеми та зумовлюють застосування ряду наукових методів, які вдало використані для розв'язання поставлених завдань.

Обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій обумовлюється вірно обраною методологією, ретельним аналізом наукової

літератури з досліджуваної проблеми, законодавства України та практики його застосування. Вони ґрунтуються на наукових результатах, які були апробовані автором на міжнародних та національних конференціях та круглих столах. До чинників, які свідчать про належну ступінь обґрунтованості і достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, варто віднести те, що дисертаційне дослідження спирається на значну джерельну базу (що налічує 577 джерел), яка охоплює теоретичні дослідження, судову практику судів України та Європейського Суду з прав людини.

Наукова робота є структурно логічною і системною. В процесі дослідження авторка вдало поєднує теоретичні положення та їх розуміння у практичній площині, зокрема в судовій практиці.

Так, у першому розділі дисертації аналізується методологія адміністративно-правових досліджень, де авторка констатує, що для досліджень адміністративно-правового спрямування сформувалося 2 підходи: пристосування поглядів, сформованих за радянських часів, до умов сьогодення або перенесення позицій європейських вчених у вітчизняну правову доктрину (с.21, 152 дисертації). Тому обґрунтованим вбачається висновок, про методологічний плюралізм, що ґрунтується на концепції людиноцентризму. Увагу привертає проведені в роботі характеристика та аналіз відносин, що виникають, змінюються та припиняються у зв'язку зі здійсненням управління у сфері господарської діяльності (с.47-54 дисертації; с.11 автореферату), за результатами яких зроблено слушні висновки: 1) до організаційно-господарських відносин, які становлять сферу господарських відносин, належать відносини, що складаються виключно у процесі управління господарською діяльністю, спрямованому на досягнення конкретним суб'єктом господарювання визначених цілей; 2) застосування заходів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання (заходів державного регулювання господарської діяльності) виходить за межі організаційно-господарських відносин як складової

господарських; 3) вжиття у різних галузях права однакового терміна (у цьому випадку – «управління», «регулювання») не означає тотожності явищ, які він позначає (с.153 дисертації). Викликає неабиякий інтерес пропозиція стосовно розуміння змістовної сутності державного управління у сфері господарської діяльності крізь призму економічної, регуляторної функцій держави та функції забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності, які виконуються шляхом здійснення державного управління (с.111-115, 125, 154 дисертації; с. 13-14; 24 автореферату). Дисертантка доводить положення, що спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності ґрунтуються на принципах державної економічної політики, державної регуляторної політики та політики з питань інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності та обґрунтовано визначає їх перелік (с.140-147 дисертації; с.15 автореферату).

У другому розділі дисертації, досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, авторкою формулюються обґрунтовані дефініції понять: «механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності» (с. 167, 332-333 дисертації; с.24 автореферату), «адміністративно-правові норми у сфері господарської діяльності» (с. 171 дисертації; с.16 автореферату), «адміністративно-правові відносини у сфері господарської діяльності» (с.186 дисертації; с. 17 автореферату), «реалізація адміністративно-правових норм» (с.194 дисертації; с.17 автореферату), розуміння адміністративно-правових режимів у сфері господарської діяльності (с.231-233 дисертації; с.19 автореферату). На основі здійсненого в дисертації аналізу виокремлено характерні риси адміністративно-правових норм (с.333 дисертації; с. 24-25 автореферату), адміністративно-правових відносин (с. 333-334 дисертації; с. 25 автореферату) та адміністративно-правових режимів у сфері господарської діяльності (с. 334-335 дисертації; с.26 автореферату). Також у розділі

зроблено наголос на важливості правосвідомості сторін адміністративно-правових відносин у сфері господарської діяльності, що зумовлює встановлення вимог до особисто-моральних якостей осіб, які здійснюють управління у сфері господарської діяльності (с.217-225 дисертації; с.7, 18 автореферату).

Не менш важливим для досягнення поставленої авторкою мети є третій розділ, присвячений суб'єктній складовій механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, в якому визначено суб'єктів, які на підставі законодавства здійснюють функції державного управління у сфері господарської діяльності в межах адміністративно-правових відносин, у тому числі на виконання делегованих повноважень та надання адміністративних послуг. Заслугує на підтримку пропозиція дисертантки стосовно перейменування окремих державних служб на інспекції (с.271, 339 дисертації; с.20, 29 автореферату), підпорядкування Державної регуляторної служби України Міністерству розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (с.273, 303 дисертації; с.20, 29 автореферату), необхідності визначення критеріїв створення територіальних органів центральних органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права (с.278, 303 дисертації; с.29 автореферату). Особливий інтерес викликає розуміння Бевз С.І. суб'єктів делегованих повноважень у сфері господарської діяльності та вбачається обґрунтованим висновок авторки стосовно необхідності розмежування суб'єктів делегованих повноважень, суб'єктів надання адміністративних послуг та суб'єктів, які здійснюють управлінські функції у сфері господарської діяльності невідного характеру (с.300-301 дисертації; с. 7, 21, 27 автореферату).

У четвертому розділі дисертації піднімається питання про необхідність адміністративно-правового забезпечення виконання завдань, зумовлених впровадженням електронного урядування у сфері господарської діяльності, та робиться слушний висновок, що адміністративно-правові відносини в процесі здійснення електронного урядування в сфері господарської

діяльності, з одного боку, потребують спеціального правового регулювання, зумовленого використанням інформаційно-комунікаційних технологій, що зміщують акценти в такому регулюванні, а з іншого, потребують додаткових механізмів захисту як суб'єктів таких відносин, так і об'єктів (с.315 дисертації). Дисертантка слушно наголошує на необхідності належної реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; інкорпорації нормативно-правових актів з питань державного управління у сфері господарської діяльності та європеїзації адміністративно-правового регулювання загалом (с. 317-328 дисертації; с. 22, 27-28 автореферату).

Наукові результати, отримані авторкою у дисертаційному дослідженні, систематизовані в Концепції розвитку правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні, яка відображає функціонально-системний підхід до змістовної сутності державного управління у цій сфері, уточнює термінологічний апарат у відповідній сфері; визначає мету та шляхи вирішення наявних у вказаній сфері проблем; визначає необхідність внесення змін до окремих актів законодавства України (с.420-425 дисертації).

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів. Дисертація містить достатньо повне й всебічне дослідження актуальної проблеми, що розв'язує важливі наукові завдання, спрямовані на визначення концептуальних засад правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні. Ознайомлення зі змістом дисертації та авторефератом, основними публікаціями за темою дисертації дало підстави зробити висновок, що сформульовані Бевз С.І. наукові положення, висновки та пропозиції, є результатом поступового дослідження визначеної проблеми. При цьому завдання, які поставила перед собою дисертантка, виконані, що дістало відповідне відображення у достатньо обґрунтованих наукових положеннях, висновках та пропозиціях, які є достовірними і мають наукову новизну та практичне значення.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших комплексних наукових досліджень, присвячених вирішенню комплексної наукової проблеми формування концептуально обґрунтованої моделі державного управління у сфері господарської діяльності в Україні, в основу якої покладено механізм адміністративно-правового регулювання, що актуалізувало науковий пошук у напрямку розкриття сутності і змісту такого механізму, шляхів подальшого розвитку правового регулювання державного управління у зазначеній сфері. Цей напрям дослідження особливо важливий в сучасних умовах розвитку адміністративного законодавства. Висунуті дисертанткою науково обґрунтовані теоретичні положення та висновки, пропозиції до законодавства свідчать про особистий внесок авторки у юридичну науку і є новим поглядом на зазначені проблеми.

Найбільш вагомими результатами дисертаційної роботи є такі:

- запропоновано Концепцію розвитку правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, яка заснована на функціонально-системному підході до змістовної сутності державного управління в умовах ринкової економіки;
- здійснено періодизацію нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності за часів незалежності України;
- 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: 1) здійснення діяльності суб'єктами господарювання, спрямованої на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, 2) управління об'єктами державної власності;

— запропоновано основні напрями вдосконалення і встановлення меж адміністративно-правового регулювання державного управління 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;

— здійснене розмежування адміністративно-правових та організаційно-господарських відносин 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 запровадити тестування особистих і моральних якостей претендентів на посаду керівника суб'єкта господарювання державного сектора економіки;

— удосконалено поняття державного управління у сфері господарської діяльності як організаційно-владної діяльності уповноважених суб'єктів, спрямованої на виконання економічної та регуляторної функцій держави, забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності шляхом реалізації функцій державного управління у зазначеній сфері з метою встановлення правового порядку у сфері господарювання;

— визначено, що антропологічний підхід в адміністративно-правовому дослідженні державного управління у сфері господарської діяльності має передбачати баланс між свободою підприємницької діяльності та забезпеченням безпеки людини.

Сформульовані у дисертації та авторефераті положення, що удосконалюють існуючі теоретичні погляди та набули подальшого розвитку,

свідчать про комплексність проведеного дослідження та перспективність використання отриманих результатів.

Повнота викладу результатів дисертації в опублікованих працях.

Основні положення та результати дослідження викладено у 40 наукових працях, з яких 1 одноособова монографія, 1 розділ в колективній монографії, 20 статей, опублікованих у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук в Україні, 4 статті, опубліковані у зарубіжних наукових виданнях, 14 тез доповідей на науково-практичних конференціях і круглих столах. Ознайомлення з вказаними працями дає підстави для висновку, що результати дисертаційного дослідження відображені в опублікованих працях авторки.

Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації. Вивчення представлених текстів дисертації та автореферату Бевз С.І. дає підстави для висновку про їх ідентичність та відповідність автореферату основним положенням дисертації. Наукові результати, висновки та пропозиції до чинного законодавства, що викладені в авторефераті, достатньо повно розкриті та обґрунтовані в тексті дисертації.

Практична значущість результатів дослідження і рекомендацій стосовно їх використання. Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та пропозиції мають як теоретичне, так і прикладне значення для розвитку правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні. Наукове, теоретичне і практичне значення висновків, отриманих в результаті роботи над дисертацією, полягає у можливості їх використання для поглиблення знань стосовно здійснення державного управління у сфері господарської діяльності, механізму його правового регулювання; подальшого удосконалення національного законодавства з питань організаційного забезпечення державного управління у сфері господарської діяльності. практична значущість пропозицій до законодавства, сформульованих за результатами дослідження, підтверджується наявними у роботі актами впровадження Міністерства

юстиції України та Фонду державного майна України. Окремі положення та висновки можуть використовуватися у освітньому процесі для змістовного наповнення навчально-методичного забезпечення та викладання таких навчальних дисциплін як «Адміністративне право», «Теоретичні проблеми адміністративного права», «Адміністративно-процесуальне право», про що свідчить акт впровадження результатів дисертації Бевз С.І. в освітній процес Київського політехнічного інституту імені Ігоря Сікорського.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи.

Незважаючи на високий рівень розв'язання завдань дослідження, деякі положення дають підстави визнати їх дискусійними та в деяких випадках не достатньо аргументованими та обґрунтованими.

1. Визначаючи функції держави, що впливають на зміст державного управління у сфері господарської діяльності, авторка до таких відносить економічну, регуляторну функції та функцію забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності, які базуються на відповідних напрямках державної політики. Утім не зрозумілим є місце та значення соціальної, екологічної та антикорупційної політики у процесі державного управління у сфері господарської діяльності.

2. У підрозділі 1.3. дисертації досить багато уваги приділено співвідношенню понять «державне управління» та «державне регулювання». Утім враховуючи впровадження в теорію адміністративного права категорій, застосовуваних в державах членах – Європейського Союзу, вдається доцільним розгляд питання про співвідношення змісту вказаних категорій з категорією адміністрування.

3. У підрозділі 1.5. дисертації «Принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності», виходячи з розуміння поняття належного врядування в практиці Європейського Суду з прав людини, дисертантка пропонує до принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у цій сфері віднести принцип мінімізації ризику помилки дії/бездіяльності

уповноваженого суб'єкта. Проте, не конкретизує в чому полягає такий принцип, яким чином забезпечити його дотримання.

4. У роботі визначено адміністративно-правові режими у сфері господарської діяльності залежно від об'єктів державного управління у відповідній сфері: адміністративно-правовий режим господарської діяльності та адміністративно-правовий режим об'єктів державної власності у господарській діяльності. Досліджуючи вказане питання, цілком доречним мав бути розгляд питання про існуючі в науці адміністративного права класифікації адміністративно-правових режимів у сфері господарювання.

5. Внаслідок здійсненого дослідження суб'єктів державного управління у сфері господарської діяльності виникає питання про функції державного управління у сфері господарської діяльності, які можуть бути делеговані органами виконавчої влади іншим суб'єктам владних повноважень.

Проте висловлені зауваження не применшують наукової цінності результатів дисертаційного дослідження, представлених Бевз С.І. в тексті дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук та авторефераті дисертації; не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне та практичне значення, містить наукові положення, що формують підґрунтя вирішення наукової та практичної проблеми правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні. Дисертаційна робота повністю відповідає встановленим вимогам у межах спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Таким чином, на підставі вищевикладеного, вважаю, що дисертація Бевз Світлани Іванівни на тему: «Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні» є завершеною кваліфікаційною працею, в якій отримано нові теоретично обґрунтовані результати та пропозиції, що в сукупності розв'язують важливу

наукову та практичну проблему подальшого правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні; відповідає вимогам, що висуваються до дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора наук і встановлені пунктами 9, 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року №567; а авторка дисертації – Бевз Світлана Іванівна, за результатами і на підставі публічного захисту в установленому порядку, заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук, професор
в.о. начальника кафедри адміністративного
права і процесу та митної безпеки Університету
державної фіскальної служби України

О.П. Рябченко

