

ВІДГУК

офіційного опонента,

доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Дрозда Олексія Юрійовича на дисертацію Буги Ганни Сергіївни «Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні», поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Захист економіки держави – пріоритетне завдання, яке має вирішуватись шляхом залучення всіх наявних заходів та засобів. До цього ж, актуальним питанням є розгляд альтернативних способів боротьби із наслідками фінансової кризи, яка бере свій початок із 2014 року. Не можна не погодитись із думкою авторки про те, що загостренню ситуації на фінансовому ринку незалежної України сприяє нерозвинута система державного регулювання і контролю, правова розбалансованість учасників фінансового ринку та інші об'єктивні чинники. Ситуація ускладнюється тим, що регулювання банківської діяльності та діяльності на ринках капіталу фактично здійснюється за окремим законодавством, відтак відсутній спільний підхід до визначення однакових для різних частин фінансового ринку положень. Вказане свідчить про те, що небанківські фінансові установи в цьому контексті максимально відповідають принципам, закладеним у зміст сучасної економіки країни. Це і обумовлює актуальність наукових розвідок в цій царині.

Актуальність теми рецензованої дисертації підтверджується і її зв'язком з науковими планами та темами. Дисертацію виконано відповідно до Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року (Указ Президента України від 11 серпня 2021 р. № 347/2021), Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569), Комплексної Програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року (постанова Національного банку України від 18 червня 2015 р. № 391),

Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року (рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27.12.2019 р. № 797), Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки (наказ МВС України від 11 червня 2020 р. № 454), а також згідно з тематикою науково-дослідної роботи Донецького державного університету внутрішніх справ на 2020–2024 роки «Правове забезпечення розвитку відносин між суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування» (№0120U105598).

Винесені на захист положення, висновки і рекомендації обґрунтовані адекватною методологічною базою. Використано загальнонаукові методи формальної логіки (*аналізу, синтезу, дедукції, індукції, аналогії, абстрагування та моделювання*), за допомогою яких розкрито теоретичні засади адміністративно-правового забезпечення безпеки в діяльності НФУ (розділ 1). Завдяки спеціальним методам вдалося запропонувати концепцію такого забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ, зокрема: *історико-правовий метод* допоміг з'ясувати сучасний стан досліджень діяльності НФУ та генезис надання фінансових послуг ними в Україні (розділ 1); *логіко-семантичний та догматичний* методи використано для з'ясування особливостей правового статусу НФУ з характерними їх ознаками та властивостями як суб'єкта надання фінансових послуг (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1); метод *контент-аналізу* дозволив визначити вплив тіньової економіки на вчинення порушень у сфері діяльності НФУ, показати в якісно-кількісному співвідношенні загалом тенденції рівня поширення порушень у їх діяльності (підрозділи 1.4, 4.1); *порівняльно-правовий (компаративістський)* – при дослідженні особливостей зарубіжного досвіду організації фінансового контролю в системі НФУ та його імплементації у вітчизняне законодавство (підрозділ 1.3); *системний* – для визначення механізму адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ та

концептуального бачення шляхів його забезпечення (розділи 2, 4); *аксіоматичний* – допоміг виокремити методи адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ, зокрема особливості реєстрації та ліцензування, а також з'ясувати проблемні питання контролю і нагляду за їх діяльністю (підрозділи 2.2, 2.3), *структурно-функціональний* метод використано для розробки адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ (підрозділи 4.2, 4.3), *формально-логічний* метод виступив універсальним способом формування аргументів, висновків та пропозицій з удосконалення законодавчої регламентації забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ (розділи 1–4), *прогностичний метод* дав можливість сформулювати перспективну модель забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ за допомогою адміністративно-правових засобів (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 3.2, 4.2, 4.3), *статистичний* – під час вивчення й узагальнення отриманих висновків за результатами опитування (розділи 2–4).

Слід відмітити належну теоретичну базу рецензованого дослідження (453 джерела). Емпіричну базу дослідження становлять дані проведеного анкетування 167 респондентів, з яких 57 – працівників Департаменту нагляду за ринком небанківських фінансових послуг Національного банку України, 110 – членів Всеукраїнської асоціації кредитних спілок, Національної асоціації кредитних спілок України, а також проаналізовані 72 постанови судів у справах про порушення вимог надання фінансових послуг (ст. 166-8, 188-29 КУпАП).

Про ступінь обґрунтованості та достовірності положень і висновків винесених на захист свідчить також їх апробація. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційного дослідження було презентовано та обговорено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики» (м. Дніпро, 14 травня 2021 р.); «Приватно-правові та публічно-правові відносини:

проблеми теорії та практики» (м. Маріуполь, 24 вересня 2021 р.); «Діяльність державних органів в умовах воєнного стану» (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 р.); «Сучасні дослідження світової науки» (м. Куновіце, Чеська Республіка, 17–18 червня 2022 р.); «Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану» (м. Кропивницький, 01 липня 2022 р.).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є першим в Україні монографічним дослідженням, в якому викладено концептуальні підходи до адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ в Україні. В результаті дослідження видається, що здобувачці вдалося, хоча і з різним ступенем обґрунтування, сформулювати низку наукових положень та висновків, які є новими, або ж характеризуються додатковим обґрунтуванням існуючих положень. Такими, на мою думку є:

- запропонована концепція забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ в Україні, яка включає: а) створення НФУ; б) механізм адміністративно-правового регулювання НФУ (реєстрація, ліцензування, контроль, нагляд); в) формування фінансової безпеки НФУ та її нормативно-правове забезпечення; г) заходи запобігання порушенням у сфері діяльності НФУ (попередження та припинення);

- викладені основні етапи розвитку НФУ в Україні (імперський, перехідний, радянський, незалежний, сучасний), нормативні засади їх створення й функціонування та розроблена багаторівнева класифікація доктринальних напрацювань різних поколінь учених у галузі адміністративного й фінансового права з виокремленням класифікаційних груп за обсягом предмета дослідження у світовій і вітчизняній фінансово-економічній безпеці;

- запропонований комплекс заходів із удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ шляхом затвердження Стратегії розвитку та функціонування НФУ до 2030 року, яка б узгоджувалась зі Стратегіями розвитку фінансового сектору України (2019) та економічної

безпеки України (2021), спрямованої на створення правових умов функціонування НФУ відповідно до міжнародних норм, визначених у базових документах Базельського комітету з питань банківського нагляду, а також прийняття законодавства, яке б регулювало системи управління ризиками та ризик-менеджменту, Стратегії реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг до 2030 року, що визначатиме й забезпечуватиме реалізацію державної політики у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг України та фінансової просвіти;

– викладений багатофункціональний підхід до системи адміністративно-правового механізму забезпечення фінансової безпеки НФУ, яка включає такі елементи: 1) суб'єкти забезпечення (НБУ, НКЦПФР, Антимонопольний комітет, НФУ, а також створення органу з функціями контролю, нагляду, реформування – Національне бюро з державного регулювання ринків фінансових послуг); 2) інструменти адміністративно-правового механізму (нормативні акти, фінансові акти, договори, акти-плани та акти-дії); 3) адміністративно-правові відносини, що надають практичне «зabarвлення» правовим інструментам, переводячи тим самим цей механізм у стан дії;

– доведена необхідність удосконалення правового забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ шляхом прийняття Закону України «Про основи небанківської фінансової безпеки України», яким визначено принципи та особливості функціонування цієї сфери;

– запропонований комплекс адміністративно-попереджувальних заходів, що застосовуються уповноваженими органами державної влади з метою забезпечення фінансової безпеки, профілактики вчинення правопорушень і передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до НФУ у формі: нормативно-правового контролю; пруденційного нагляду; інспектування.

Дисертантка вірно вказує, що основна функція НФУ – це перерозподіл фінансових ресурсів, у процесі здійснення якої вони виконують низку підфункцій, а саме: консолідацію (акумуляцію) заощаджень індивідуальних інвесторів (діяльність НФУ призводить до поділу функції заощадження та функції інвестування, що підвищує ефективність розподілу капіталу); інвестування; сприяння рівноваги на ринку; забезпечення високої ліквідності фінансових вкладень; перерозподіл і зниження фінансових ризиків; сприяння економічному зростанню за допомогою ефективного розміщення інвестицій в економіці, стимулювання підприємницької діяльності тощо.

Актуальною є думка про те, що формування цільового рівня фінансової безпеки є одним із стратегічних пріоритетів у системі національних інтересів, ефективність якого визначається функціональними параметрами державної політики на різних ієрархічних рівнях управління. Тому, незважаючи на досить інтенсивне формування, НФС на сьогодні ще не став головним та зручним механізмом забезпечення реального сектору економіки необхідними фінансовими ресурсами. НФУ переживають початковий період свого становлення, їх розвиток залишається мало динамічним, інколи навіть хаотичним, саме тому актуальним є подальше дослідження їх правої природи, діяльності, функцій, які вони виконують в економіці держави тощо. Для мінімізації ризиків, які можуть стати наслідком недостатньої стійкості, прозорості та конкурентоспроможності НФС, необхідно: забезпечити захист прав споживачів небанківських фінансових послуг; зміцнити інституційну та фінансову спроможність органів, що здійснюють державне регулювання ринку фінансових послуг; створити ефективну систему ідентифікації ризиків; провести моніторинг та аналіз ринку фінансових послуг з метою розроблення дієвих заходів запобігання порушенням; виявляти та запобігати виведенню кредитного капіталу за кордон.

Наведені вище аргументи дають підстави для висновку, що ступінь обґрунтованості і достовірності положень та висновків, винесених на захист Бугою Г.С. є належним. Оцінка структури та змісту дисертації, її завершеності в цілому. Структура дисертації в цілому є логічною.

Автореферат дисертації належним чином відбиває основний зміст дисертаційної роботи й відповідає встановленим вимогам. Зміст автореферату та основні положення дисертації – ідентичні.

Таким чином, аналіз змісту самої дисертації, а також наукових праць дисертанта, опублікованих за темою дисертації, використаних літературних джерел, методології та методики творчого осмислення отриманої інформації, ступеня обґрунтованості результатів дослідження свідчать про те, що докторська дисертація Буги Г.С. є завершеною монографічною науково-дослідною роботою, яка виконана автором особисто.

Як опонент маю висловити і судження критичного характеру щодо авторського бачення вирішення проблеми, втіленого в положення, висновках та рекомендацій в роботі, які видаються або недостатньо аргументованими, або ж викликають дискусію.

1. На стор. 133 дисертації авторка звертає увагу на те, що державна політика у сфері НФС повинна бути спрямована на створення системи ідентифікації ризиків, проведення моніторингу та поточного аналізу ринку фінансових послуг з метою забезпечення створення можливостей для вжиття запобіжних заходів щодо забезпечення фінансової безпеки. В цьому контексті, доцільним було б більш детально розглянути таку систему, що продемонструвало би перспективу практичної реалізації дисертаційного дослідження;

2. В межах дослідження актуальним було б розробити універсальний підхід до створення ефективної системи адміністративно-попереджувальних заходів запобігання правопорушенням, що вчиняються у сфері діяльності НФС. Дисертантка по тексту неодноразово повертається до цієї проблеми та, навіть,

пропонує створення нового нормативно-правового акту, який регулював би це питання. Однак, на мою думку було б доцільно більш конкретно та однозначно викласти своє бачення щодо цього питання, наприклад, щодо структури та змісту запропонованого нормативно-правового акту.

3. На стор. 348 вказано, що адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ в Україні слід визначити як примусово-владну діяльність органів виконавчої влади та громадських організацій щодо формування у правопорушників чи осіб, схильних до вчинення правопорушення, законослухняної поведінки, запобігання правопорушенням, що посягають на порядок зайняття діяльністю з надання фінансових послуг, з урахуванням обставин та умов, що негативно впливають на індивідуальну протиправну поведінку особи. При цьому не в повній мірі зрозуміло, чому здобувачка вважає, що враховуватись мають обставини та умови, які негативно впливають саме на індивідуальну протиправну поведінку.

4. Занадто узагальненим здається висновок щодо цінності зарубіжного досвіду організації фінансового контролю в системі небанківських фінансових установ. Логічніше було б викласти як позитивні (гідні для інтеграції у національну практику), так і негативні риси такої практики у зарубіжних країнах.

5. На стор. 172 дисертації вказано, що з метою удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ необхідно розробити та прийняти стратегію розвитку та функціонування НФУ, яка б узгоджувалась зі Стратегіями економічної безпеки та розвитку фінансового сектору України, спрямованої на створення правових умов функціонування НФУ відповідно до міжнародних норм, визначених у базових документах Базельського комітету з питань банківського нагляду... Було б також доцільним зупинитись більш детально на змісті цієї Стратегії.

Однак, вказані зауваження носять дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, аналіз змісту якої свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність.

Усе викладене дає підстави для висновку про те, що дисертаційне дослідження Буги Ганни Сергіївни на тему: «Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні» є завершеною працею. А відтак, є всі підстави відмітити, що авторка дисертації заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Начальник відділу
докторантури та ад'юнктури
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України**



Олексій ДРОЗД

