

## ВІДГУК

**офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Петкова Сергія Валерійовича на дисертацію Буги Ганни Сергіївни «Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

На сьогоднішній день розвиток фінансового ринку є одним із пріоритетних завдань сучасної України, вирішення якого ускладнюється низкою негативних політичних та соціальних чинників. Чисельні економічні кризи призводять до часткового занепаду економіки, що може мати не виправні для держави наслідки. В цьому контексті актуальності набуває розвиток небанківських фінансових установ, функціонування яких сприяє формуванню інвестиційних та кредитних ресурсів та, як наслідок, сприяє стабілізації економіки. Звичайно, не можна не відмітити те, що основною моделлю фінансового ринку в Україні є банкоцентрична, що обумовлено стрімким зростанням кількості банківських установ. При цьому роль небанківських фінансових установ також не може бути применшена. Дисертантка вірно вказує, що небанківські фінансові установи (НФУ) із соціальною складовою здатні захистити від знецінення заощадження населення, забезпечити доступними фінансовими послугами громадян і підприємництво, залучаючи до 9 % заощаджень населення в країні. Отже, діяльність цих установ потребує вдосконалення. Тому не викликає сумніву, що обрана Бугою Ганною Сергіївною тема дисертаційного дослідження є актуальною та своєчасною.

Дослідження відповідає 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).

Зазначене дослідження базується на комплексному, системному підході, характеризується відповідним рівнем наукових узагальнень, що значною мірою обумовлено й характером дослідницької бази. Поряд із працями з адміністративного та фінансового права, Г.С. Буга широко використала наукові розробки із загальної теорії держави і права, теорії державного управління та інших галузевих правових наук.

Робота, запропонована Г.С. Бугою, характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структура дисертації повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені авторкою.

Глибина та достовірність результатів дисертаційного дослідження базуються на досконалому володінні авторкою методами наукового пошуку. Теоретико-методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, застосування яких обумовлене системним підходом, що дало можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми.

В дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що виявляється в тому, щоб на основі комплексного аналізу національного та міжнародного законодавства, а також практики його застосування розкрити особливості адміністративно-правових засад забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні та сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в згаданій сфері суспільних відносин.

Варто погодитись із дисертанткою стосовно того, що формування грошових ресурсів НФУ має ту особливість, що воно не є депозитним, тобто переданими їм коштами власники не можуть так вільно скористатися, як банківськими чековими вкладками. Як правило, ці кошти вкладаються на тривалий, заздалегідь визначений строк. Чим довший цей строк, тим з більшими ризиками пов'язане таке розміщення і тим вищі доходи воно повинно приносити. Недепозитне залучення коштів може здійснюватися двома способами: на договірних засадах та шляхом продажу посередником своїх цінних паперів (акцій, облігацій). Звідси всі ці посередники поділяються: на договірних фінансових посередників, які залучають кошти на підставі договору з кредитором (інвестором), та на інвестиційних фінансових посередників, які залучають кошти через продаж кредиторам (інвесторам) своїх акцій, облігацій, паїв тощо (стор. 92-93).

Слушною видається точка зору здобувачки стосовно того, що державний фінансовий контроль покликаний контролювати не фінансові кошти, належні державі, а відповідність фінансової діяльності суб'єктів господарювання, що ведуть свою діяльність на території даної держави, встановленим нею стандартам та вимогам, тобто перш за все дотримання чинного законодавства. Державний фінансовий контроль – це контроль спеціально уповноважених органів державної влади за дотриманням суб'єктом контролю встановлених державою правил ведення фінансової діяльності. Дослідники змішують державний фінансовий контроль, який полягає в контролі держави за фінансовою діяльністю всіх суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на її території, та внутрішній фінансовий контроль держави за фінансовою діяльністю належних їй підприємств та рухом належних їй грошових потоків. У другому випадку держава виступає як власник грошових коштів, який їх контролює, і її контролююча діяльність мало чим відрізняється від контролюючої діяльності підприємства, яке слідує за власними грошовими потоками, або фізичної особи, яка, наприклад, відслідковує, на що були спрямовані кошти, пожертвовані нею благодійній організації. Безперечно, в держави більше можливостей, але сутність її діяльності саме така. Під час же державного фінансового контролю держава виконує свою функцію саме як держава, а не як окремий суб'єкт господарювання (стор. 213-214).

Авторка цілком доречно наголошує на тому, що під фінансовою безпекою України варто розуміти складну, динамічну, соціальну систему з розгалуженою мережею взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів та зв'язків, що гарантує спроможність держави ефективно формувати, зберігати від знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси, спрямовану на стабілізацію соціально-економічного розвитку країни, забезпечення його стійкості, а також формування передумов для збереження цілісності та єдності фінансової системи держави, обслуговування фінансових зобов'язань. Порівняно з іншими підсистемами вона має найтісніший зв'язок з економічною складовою, зважаючи на її дійсно вагомий роль (стор. 252-253).

Логічно вказується, що першорядна роль у визначенні змісту адміністративно-правових відносин належать їх сторонам. Такими сторонами виступають суб'єкти забезпечення фінансової безпеки – носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків у сфері фінансової безпеки, котрі здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати (стор. 255).

Важливе практичне значення має й те, що дисертанткою охарактеризовано міжнародний досвід у сфері забезпечення безпеки діяльності небанківських фінансових установ в Україні (стор. 296-318).

Практична складова дисертаційного дослідження також розкривається у розробленому здобувачкою комплексі заходів з 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; концептуально доведених необхідності 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; виділення складових небанківської фінансової безпеки; впровадження єдиного узгодженого механізму функціонування системи забезпечення небанківської фінансової безпеки, зокрема забезпечення ефективної координації дій суб'єктів, що володіють правовим статусом у зазначеній сфері, а також впровадження системного підходу до планування та забезпечення виконання заходів щодо забезпечення небанківської фінансової безпеки; створенням якісно нових можливостей ефективного функціонування усіх способів і засобів, якими забезпечується небанківська фінансова безпека держави.

У дисертації висловлено і обґрунтовано також ряд інших важливих наукових висновків, пропозицій та рекомендацій.

Результати проведеного дослідження є доказом того, що авторці притаманні здібності до самостійних наукових пошуків, до плідного аналізу складних теоретико-правових процесів і явищ, вміння раціонально відбирати, кваліфіковано узагальнювати та аналізувати різнобічні джерела, формулювати на цій підставі практичні висновки й рекомендації.

Визнаючи загалом високий теоретичний рівень роботи, її велике практичне значення, слід відзначити, що це не виключає можливостей критичного підходу до окремих позицій здобувачки, висловити деякі міркування та зауваження.

1. На стор. 28 авторка вказує, що 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. При цьому в тексті роботи майже відсутня кореляція теорії із результатами анкетування.

2. Один із підрозділів першого розділу доцільно було б присвятити розгляду особливостей методології дослідження адміністративно-правових засад забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні. По-перше, методологія правових досліджень наразі є актуальним напрямком, який потребує доопрацювання. По-друге, це б надало можливість авторці презентувати читачам алгоритм проведення такого роду досліджень.

3. У положеннях наукової новизни, які були удосконалені (стор. 30), авторка вказує, що нею було удосконалено поняття «небанківська фінансова установа», «кредитна спілка», «фінансова послуга», «державне регулювання діяльності НФУ», «реєстрація НФУ», «реєстр фінансових установ», «ліцензування НФУ», «фінансовий контроль», «фінансова безпека», «тіньовий НФС», «адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ», «адміністративні заходи припинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ». При цьому визначення ліцензування НФУ, надане на стор. 196-197 дисертації є перевантаженим.

4. На стор. 29 авторка вказує, що нею обґрунтовано 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 «забарвлення» правовим інструментам, переводячи тим самим цей механізм у стан дії. Вважаю, що в тексті дисертації даний аспект викладений не в повній мірі.

5. На стор. 258 дисертантка вказує, що до елементів фінансової безпеки необхідно віднести: ефективність фінансової системи, тобто її здатність забезпечувати досягнення стратегічних і тактичних цілей розвитку НФС та НФУ; незалежність фінансової системи, тобто здатність держави самостійно визначати цілі, механізми та способи її функціонування; конкурентоспроможність фінансової системи, тобто її здатність повноцінно виконувати свої завдання та функції в умовах існування і впливу фінансових

