

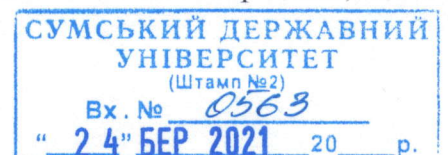
ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента, заслуженого юриста України Теремецького Владислава Івановича – на дисертацію Кошикова Дениса Олександровича «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави», поданої на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми. Економічна і політична ситуація, яка сформувалася в Україні сьогодні, революційні та воєнні події останніх років – усе це спричинило динамічні зміни в державі, особливо це вплинуло на її безпеку. Безпека як система корінних, типових властивостей будь-якої країни втілює всі сфери різних галузей життєдіяльності й розвитку людини, суспільства, держави і природи. Місце, роль і пріоритет кожного з елементів безпеки визначаються обставинами, що реально складаються на певний період часу всередині й зовні об'єкта. Тому важливого значення сьогодні набуває проблема економічної безпеки України, що є визначальною в контексті існування і розвитку України як суверенної держави

Рівень економічної безпеки держави залежить від рівня функціонування й розвитку економічної системи, у тому числі усіх компонентів у взаємозв'язку і взаємозалежності. Негативні економічні явища набувають ще більшого масштабу у зв'язку з відсутністю науково обґрунтованої державної політики, основаної на економічно безпечних орієнтирах, що передбачає розроблення теоретичних засад і використання інших наукових підходів до формування та забезпечення економічної безпеки держави в системі державного управління. Уникнення економічної безпеки може призвести до негативних соціально-економічних наслідків, негативного стану галузей економіки, збільшення рівня імпортової залежності тощо.. Отже, ефективність галузі авіаційного транспорту безпосередньо залежить від стану державного регулювання діяльності в галузі авіації.

Особливостям формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя присвятили свою увагу такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, О. Ф.



Андрійко, В. І. Андріяш, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, К. Л. Бугайчук, М. М. Бурбика, О. С. Васильєв, В. В. Галуцько, В. І. Волошин, В. М. Гаращук, О. В. Джафарова, Д. В. Журавльов, З. Р. Кісіль, Ю. В. Ковбасюк, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, О. В. Лаврук, А. М. Куліш, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, В. Я. Настюк, Н. Р. Нижник, І. І. Петренко, П. М. Рабінович, Є. Ю. Соболюк, В. І. Теремецький, А. О. Утенкова, І. М. Шопіна тощо. Питання, пов'язані із забезпеченням національної, зокрема економічної, безпеки держави знайшли висвітлення у працях таких науковців, як Л. М. Акімова, О. М. Бондаревська, З. В. Гбур, С. В. Каламбет (Юдіна), Б. О. Кириленко, О. В. Комеліна, С. І. Лекар, Х. О. Мандзіновська, В. І. Мельник, В. І. Мунтіян, О. І. Олійничук, К. Р. Падалко, Н. М. Попадинець, О. М. Рєзнік, О. В. Скорук, О. В. Ставицький, А. М. Сундук, С. І. Урба, Т. В. Цвігун, А. Г. Чубенко тощо. Водночас сутність та особливості сучасного етапу реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, зокрема з використанням здобутків адміністративно-правової науки, досі комплексно не досліджувались. З огляду на наведене обрана Кошиковим Д.О. тема дисертаційного дослідження є надзвичайно актуальною як з теоретичної, так і з практичної точок зору, оскільки висновки та практичні рекомендації автора щодо шляхів удосконалення адміністративно-правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави сприймаються як такі, що мають наукову новизну та є практично корисними.

Методологічні засади дослідження свідчать про належне володіння дисертантом загальними та спеціальними методами наукового пізнання, системний підхід до вирішення завдань, поставлених у роботі. Було використано низку методів, характерних для наукових робіт з юридичних наук: логіко-семантичний, аналізу і синтезу, порівняльно-правовий, системно-функціональний, метод групування, структурно-логічний тощо. Методи і прийоми доречно використані для формулювання авторських дефініцій, обґрунтування запропонованих висновків та рекомендацій щодо внесення змін до чинного адміністративного законодавства.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх достовірність і новизна. Наукові положення, рекомендації та висновки дослідження, проведеного Кошиковим Д.О., є належним чином обґрунтованими та достовірними, оскільки обумовлені використанням об'єктивних даних про стан забезпечення економічної безпеки держави та відображають сучасний стан національного законодавства, яке регулює внутрішньоорганізаційні суспільні відносини, що виникають в процесі діяльності суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави; базуються на останніх наукових дослідженнях у галузі адміністративного права, теорії права і управління; публічного адміністрування. У ході роботи над дисертаційним дослідженням було використано стандарти і рекомендовану практику окремих країн Європейського Союзу (Латвії, Литви та Хорватії), країн колишнього СНД, правові системи яких наближені до національної (Білорусі та Казахстану), досвід яких щодо забезпечення належного функціонування у галузі авіаційного транспорту може бути використаний в Україні. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практики діяльності Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Служби безпеки України, Державної фіскальної служби України, Державної податкової служби України; Державної митної служби України за 2018–2020 роки, довідкові видання, соціологічні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів визначається як сучасною постановкою проблеми, так і застосуванням відповідного теоретико-методологічного апарату та практики реалізації норм чинного законодавства України. Робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, що дозволило обґрунтувати низку нових концептуальних висновків, надати практичні рекомендації з досліджуваних питань.

З урахуванням сучасних підходів, наявних у юридичній науці Д.О. Кошиков формулює основні параметри проблеми, яка вирішується у дисертаційній праці, та концептуальні засади її розв'язання, а також спрямовує одержані результати на підвищення ефективності адміністративно-правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави.

Здобувачем систематизовано та сформульовано понятійний апарат державного регулювання в галузі авіаційного транспорту в Україні в частині визначення таких дефініцій: «економічна безпека держави», «державна політика у сфері забезпечення економічної безпеки держави», «принципи державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави», «компетенція спеціальних суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави», «правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави» (підрозділи 1.1–1.4, 2.3).

Встановлено, що за своєю сутністю адміністративно-правове регулювання економічної безпеки доцільно розглядати в двох аспектах: 1) як сукупність адміністративно-правових норм, які регулюють управлінські суспільні відносини в сфері економічної безпеки; 2) як системний організуючий вплив спеціально уповноважених органів держави на економічні суспільні відносини за допомогою адміністративно-правових норм та інших юридичних засобів, насамперед адміністративного характеру, з метою їх захисту, удосконалення та створення належних умов для подальшого розвитку в контексті забезпечення національної безпеки України (с. 53-54).

Доведено, що державну політику в сфері економічної безпеки можна розуміти у наступних аспектах:

- 1) як процес ухвалення законодавчих актів або управлінських рішень в сфері економічної безпеки та подальший контроль за їх виконанням;
- 2) як певний курс (напрямок) в сфері економічної безпеки, який визначений керівництвом держави та реалізується уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації;

3) як організуючий цілеспрямований вплив уповноважених суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини у сфері економічної безпеки за допомогою нормативно визначених форм та методів (с. 59-60).

Здобувачем визначено, що в структурі державної політики із забезпечення економічної безпеки держави можливо виділити декілька складових елементів: нормативно-правовий, до якого входять законодавчі та підзаконні акти з питань забезпечення економічної безпеки, а також регулювання економічних відносин; інституційний, який складають уповноважені органи публічної адміністрації та їх посадові особи, які мають нормативно закріплені повноваження щодо забезпечення економічної безпеки держави; організаційний, який, на нашу думку, містить принципи, форми та методи реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки (с. 70).

Цікавим вбачається підхід здобувача, що функції державної політики в сфері забезпечення економічної безпеки доцільно розглядати: 1) як загальні напрями діяльності держави щодо створення стабільної системи економічної безпеки, яка включає нормативно-правову основу, перелік органів, які уповноважені здійснювати реалізацію нормативних приписів, систему визначених принципів, форм та методів реалізації політики тощо; 2) як окремі групи однорідних дій суб'єктів публічної адміністрації щодо впорядкування, розвитку та захисту суспільних економічних відносин, забезпечення реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян, а також створення умов для подальшого розвитку і зростання національної економіки. У відповідності до першого підходу доцільно виокремити загальносистемні функції державної політики в сфері забезпечення економічної безпеки держави: нормативну, інституційну, регуляторну, правоохоронну, освітню, інформаційну. Враховуючи інший аспект розуміння функцій державної політики в сфері забезпечення економічної безпеки, слід виділити процесні функції: інформаційно-аналітичну, прогнозування, планування, взаємодії та координації, обліку та контролю (с. 97-98).

Здобувачем встановлено, що складність класифікації правових норм, що регулюють питання забезпечення економічної безпеки України, зумовлюється

тим, що до її складових елементів відносяться фінансова безпека, макроекономічна безпека, виробнича безпека, енергетична безпека, зовнішньоекономічна безпека, інвестиційно-інноваційна безпека тощо. Отже, як слушно зазначає дисертант, дослідження правових основ організації системи економічної безпеки та реалізації державної політики у цій сфері доцільно здійснювати, засновуючись на загальноприйнятій класифікації змісту нормативно-правових актів (с. 106). У результаті встановлено, що особливістю норм адміністративного законодавства в системі правових засад реалізації державної політики у сфері економічної безпеки є те, що вони мають чітко визначену межу своєї дії (межі правового регулювання) – це предметна сфера діяльності органів публічної адміністрації та суспільні відносини управлінського характеру, що складаються внаслідок реалізації ними організаційно-владних повноважень. Зважаючи на це, зроблено висновок, що норми адміністративного законодавства спрямовані на впорядкування суспільних відносин управлінського характеру, що виникають між державою та суб'єктами господарювання або іншими юридичними та фізичними особами у сфері забезпечення національної економічної безпеки та її складових галузей. Підкреслено, що особливістю цих відносин є те, що однією зі сторін виступає держава в особі суб'єкта владних повноважень – органу публічної адміністрації, наділеного вданими повноваженнями, який має право вимагати від інших учасників певної правової поведінки (с. 125).

Зроблено висновок, що обов'язок щодо забезпечення функціонування та розвитку кожного з напрямів державної політики в сфері забезпечення економічної безпеки держави покладається на центральні органи виконавчої влади, що дає підстави співвіднести види безпеки та конкретних суб'єктів наступним чином: у виробничій, інвестиційній, продовольчій і сировинно-ресурсній державну політику реалізує Мінекономіки; в енергетичній – Міненерго; в сфері охорони навколишнього природного середовища – Міндовкілля; у зовнішньоекономічній – МЗС України; в науково-технологічній – МОН України; у соціальній і демографічній – Мінсоцполітики; в фінансовій – Мінфін (с. 132).

На позитивну оцінку заслуговує системний підхід до розгляду системи суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави: 1) вищі органи державної влади (ВР України, КМ України, Президент України, РНБО України, АМК України, НБУ, суди, прокуратура України); 2) центральні органи державної влади (Мінекономіки; Міненерго; Міндовкілля; МЗС України; МОН України; Мінсоцполітики; Мінфін; Мінінфраструктури, КРАІЛ, МВС України, НПУ, НАБУ, СБУ, ДФС України, Держаудитслужба, ДПС України, Держмитслужба, Держфінмоніторинг); 3) органи місцевого самоврядування; 4) інституції громадянського суспільства (об'єднання громадян і фізичні особи) (с. 140).

Цікавою є позиція здобувача, відповідно до якої НБУ як суб'єкт реалізації державної політики забезпечення економічної безпеки держави, як і всі вищевказані органи, виконує власну специфічну функцію – забезпечує втілення грошово-кредитної політики, яка є невід'ємною частиною економічної політики та одночасно фактором, що гарантує державі безпеку її економічного сектору (с. 155).

Розкрито особливості діяльності центральних органів виконавчої влади як спеціальних суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави (с. 160-189). Проведений аналіз дозволив дійти висновків, що сутність компетенції центральних органів виконавчої влади в соціально-функціональному аспекті в напрямі реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави обумовлюється національними потребами, соціальними та державними інтересами. Вказана компетенція, але з боку юриспруденції, є організаційно-правовою категорією, тому що тільки на підставі нормативно-закріпленої компетенції суб'єкти мають право проводити різноманітні заходи, спрямовані на зміцнення рівня безпеки національної економіки. Компетенція центральних органів виконавчої влади як монолітне цілісне утворення складається з низки елементів: предмету відання, завдань, повноважень і юридичної відповідальності кожного з суб'єктів (с. 187).

Дисертантом переконливо аргументовано, що права інституцій громадянського суспільства щодо забезпечення економічної безпеки можна поділити на загальні (характерні для усіх інституцій) та спеціальні (є характерними лише для окремих з них); діяльність інституцій громадянського суспільства здійснюється на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях залежно від сфери поширення загроз економічній безпеці; роль інституцій громадянського суспільства в механізмі реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави визначається специфікою виконуваних ними завдань та функцій, зокрема у розрізі їх взаємодії з органами державної влади (с. 226).

Заслуговує на підтримку позиція автора, відповідно до якої у межах правозастосовної форми реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави здійснюються такі заходи: а) прийняття індивідуальних адміністративних актів (рішення про видання та анулювання ліцензій на провадження господарської діяльності; дозвіл на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання; рішення про дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів; рішення про надання земель; рішення про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців; податкові повідомлення-рішення; кадрові рішення; рішення про: створення та ліквідацію підприємств, установ НБУ, віднесення банку до категорії проблемних або неплатоспроможних; запровадження заходів захисту, застосування заходів впливу (санкцій) до установ та осіб, які здійснюють діяльність на ринках фінансових послуг; рішення у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції; рішення у справах про адміністративні правопорушення); б) укладення адміністративних договорів; в) здійснення інших юридично значимих дій (складення протоколів про адміністративні правопорушення; погодження клопотань про надання дозволів; складення акту відбору зразків; оформлення актів, довідок, звітів за результатами проведення перевірок (державного фінансового аудиту); здійснення матеріально-технічних операцій; подання звернень; подання запитів на інформацію; звернення до суду) (с. 254-255).

Особливу увагу в роботі приділено з'ясуванню особливостей застосування методів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. Зокрема, встановлено, що нагляд як метод реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави є характерним для діяльності Державної служби фінансового моніторингу України. Реалізацію даного методу направлено на досягнення наступних завдань Держфінмоніторингу: збирання, оброблення та проведення аналізу (операційного і стратегічного) інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції або інформації, що може бути пов'язана з підозрою в легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму чи фінансуванні розповсюдження зброї масового знищення; забезпечення функціонування та розвитку єдиної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; проведення національної оцінки ризиків (с. 273).

Крім того, схвально слід оцінити те, що в роботі підняті питання застосування заходів адміністративного примусу, які можуть мати характер морального, організаційно-правового, майнового, особистісного чи іншого впливу. Наголошено, що зазначена властивість чітко простежується у діяльності працівників Національної поліції та податкової міліції, які уповноважені застосувати фізичний вплив (силу), спеціальні засоби тощо (с. 283).

Цікавими та корисними є висновки, які були зроблені під час розгляду зарубіжного досвіду реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки. У результаті автором були зроблені пропозиції щодо створення окремого органу фінансових розслідувань із можливим підпорядкуванням його структур Міністерству фінансів України; позбавлення Служби безпеки України та МВС України повноважень щодо протидії економічній злочинності та контрабанді; запровадження на рівні РНБО або Офісу Президента України консультативно-дорадчих органів з питань захисту

інвестицій, забезпечення економічної безпеки, стабільності фінансової системи держави (с. 339).

Заслуговує на увагу підхід дисертанта, відповідно до якого встановлено, що ефективність реалізації державної політики в сфері економічної безпеки України може бути оцінена за критеріями та показниками ефективності системи публічного управління та діяльності окремих суб'єктів публічної адміністрації в сфері економічної безпеки, а також критеріями та показниками правоохоронної діяльності в сфері економічної безпеки (с. 359).

Підтримуємо позицію дисертанта, відповідно до якої доцільним кроком є також формулювання законодавчої норми стосовно того, що держава має здійснювати контроль за використанням об'єктів економіки, якими управляють іноземні організації або організації з іноземним капіталом, але безумовно із дотриманням прав та законних інтересів таких інвесторів. Крім того, необхідно передбачити обмеження щодо виникнення права власності або права використання та розпорядження на стратегічні ресурси України (с. 366).

В роботі містяться і інші слушні висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення адміністративно-правових засад реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки. Положення наукової новизни можуть бути використані для проведення наукових досліджень, удосконалення законодавства, що регламентує адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки.

Повнота викладення основних результатів дисертації в наукових фахових виданнях. Основні результати дослідження викладено в одноосібній монографії, 21 -ї статті, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, тезах наукових повідомлень на 9 науково-практичних конференціях.

Дисертаційне дослідження виконане автором самостійно, сформульовані в ньому положення, висновки та пропозиції обґрунтовані на основі особистих досліджень та практичної діяльності автора. На використані для аргументації власних положень і висновків напрацювання інших вчених обов'язково робилися

посилання. У дисертаційній роботі Кошикова Д.О. матеріали і висновки його кандидатської дисертації не використовувались.

Зміст автореферату ідентичний основним положенням дисертації.

Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до вимог МОН України. Встановлюючи значущість для науки і практики результатів дослідження, проведеного Д.О. Кошиковим, варто вказати, що воно вирішує наукову проблему, пов'язану із розробкою ефективної моделі реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки з урахуванням інструментарію науки адміністративного права. Наведені в роботі пропозиції можуть використовуватися в процесі наукової та правової експертизи проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань забезпечення економічної безпеки, використовуватися при викладанні дисциплін «Адміністративне право і процес», «Публічне адміністрування», «Актуальні проблеми регіонального розвитку», «Адміністративні процедури», «Адміністративна діяльність поліції», при підготовці науково-методичних рекомендацій, а також лекцій і навчальних посібників з даної тематики.

Дискусійні положення дисертаційного дослідження. Безумовно позитивно оцінюючи дисертацію Кошикова Дениса Олександровича, дозвольте зупинитися на ряді її дискусійних положень.

1. Так, у підрозділі 3.2 дослідження автор аналізує методи реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, необґрунтовано залишаючи поза увагою таку групу методів як соціально-психологічні. Зважаючи на це, під час публічного захисту хотілось би почути пропозиції дисертанта щодо доцільності використання вказаних методів під час реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, адже це питання не нашло свого висвітлення на сторінках роботи.

2. У розділі 2 автор розглядає систему суб'єктів реалізації державної політики у сфері захисту економічної безпеки держави та характеризує особливості взаємодії окремих суб'єктів. Водночас поза увагою автора залишились питання взаємодії органів місцевого самоврядування з державними

суб'єктами реалізації державної політики у сфері захисту економічної безпеки держави, а також із суб'єктами підприємницької діяльності.

3. На сторінці 383 роботи автор наголошує, що забезпечення фінансової безпеки держави має здійснюватися шляхом побудови на основі використання нових ризик-орієнтованих методів кримінального аналізу системи своєчасного виявлення та усунення системних загроз у сфері публічних фінансів, запобігання їх виникненню в майбутньому. Однак у роботі не розкрито, що саме слід розуміти під такими методами, тому це питання потребує свого додаткового уточнення і висвітлення під час публічного виступу здобувача.

4. Вже кілька років наша країна перебуває у стані збройного конфлікту та в умовах проведення операції Об'єднаних сил. Безумовно, що за таких умов державна політика у сфері забезпечення економічної безпеки держави зазнає певних трансформацій. На підставі викладеного вважаємо, що розглядувана дисертаційна робота набула б більшої актуальності за умови включення до її змісту положень щодо особливостей забезпечення економічної безпеки в особливий період.

5. Дисертанту необхідно було б посилити характеристику актуальності теми дослідження шляхом наведення статистичних даних за тематикою дослідження. Робота також виграла б, якби було проведено соціологічне дослідження серед окремих громадян та представників бізнес-структур, які є користувачами авіаційних послуг, щодо покращення організаційного забезпечення державного регулювання в галузі авіаційного транспорту.

Наведені зауваження та пропозиції не впливають на загалом позитивну оцінку виконаної роботи, а лише підкреслює складність предмету наукового дослідження.

Загальний висновок – дисертація Кошикова Дениса Олександровича «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави» є завершеною самостійною працею, в якій отримано чимало нових науково обґрунтованих теоретичних результатів, що в сукупності вирішують важливу наукову проблему – формування теоретико-

правової моделі (концепції) реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави та має значення для розвитку науки адміністративного права. Вона відповідає вимогам постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок присудження наукових ступенів» щодо докторських дисертацій, а її автор – Кошиков Денис Олександрович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

професор кафедри цивільного
права і процесу,
Західноукраїнського національного
університету,
доктор юридичних наук, доцент
заслужений юрист України

Владислав ТЕРЕМЕЦЬКИЙ

Підпис	<i>Владислав Теремецький</i>
Завіряю:	<i>Владислав Теремецький</i>
НЕЧАЛОВИЦЬКИЙ ОРГАНІЗАЦІЯ ІНФОРМАЦІЙНО- ДОКУМЕНТАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	