

До Спеціалізованої вченої ради ДФ 55.051.012  
Сумського державного університету

**ВІДГУК**

**офіційного опонента завідувача кафедри поліцейської діяльності та  
публічного адміністрування, доктора юридичних наук, професора,  
Заслуженого діяча науки і техніки України, полковника поліції  
Безпалової Ольги Ігорівни**

**на дисертацію Кривошеєва Костянтина Олександровича  
«Адміністративно-правові засади діяльності єдиного правоохоронного  
органу, що забезпечує фінансову безпеку України»,  
яка подана на захист до разової спеціалізованої вченої ради  
ДФ 55.051.012 у Сумському державному університеті, що подана на  
здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право»  
за спеціальністю 081 «Право»**

**Актуальність теми дослідження**

Побудова ефективної моделі захисту публічних фінансів для молодої незалежної Української держави має одне з першочергових завдань, адже ті сучасні виклики (анексія Криму, війна на Сході України, карантинні обмеження пов'язані з пандемією, тощо) досить негативно відобразились на вітчизняній економіці. Відсутність власного досвіду з цих питань, адже радянська планова модель захисту зовсім не відповідає вимогам сьогодення, змушує нашу країну винайти свій інноваційний оптимальний механізм який ефективно буде реагувати на зовнішні та внутрішні загрози публічним фінансам. Прийняття Верховною Радою в січні 2021 року Закону України «Про бюро економічної безпеки України» № 1150 засвідчує актуальність цього питання та створює передумови для функціонування єдиного правоохоронного органу, що покликаний забезпечувати фінансову безпеку країни як складову економічної безпеки. Визначений законодавцем вектор розвитку вітчизняної моделі забезпечення фінансової безпеки в напрямку створення єдиного правоохоронного органу, базується на позитивному



зарубіжному досвіді функціонування даної сфери, таких правоохоронних органів як: Фінансова гвардія Італії, Фінансова гвардія Румунії, Служба розслідувань фінансових злочинів Литви, Фінансова поліція Австрії, Бюро з розслідувань фінансових злочинів Македонії тощо. Саме дослідження дієвої та функціональної моделі побудови системи державних органів, що забезпечують фінансову безпеку держави, а також реальний рівень «тіньової» економіки та економічної злочинності в Україні, стали підґрунтя до початку трансформаційних процесів у сфері забезпечення фінансової безпеки нашої країни.

Дане питання стало на порядку денному в українському суспільстві ще в 2015 р., коли в положеннях Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015, серед загроз національної безпеки держави акцентовано увагу на серйозній економічній кризі, зниженні рівня життя населення країни, виснаженості фінансових ресурсів України та необхідності проведення реформування всієї сфери фінансової безпеки держави. Окрім цього, Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21.12.2016 р. № 1797 було офіційно ліквідовано податкову міліцію, що виступило першими законодавчими передумовами для створення нового правоохоронного у сфері забезпечення фінансової безпеки України. Зауважимо, що з 2017 року Верховною Радою України було розроблено ряд законопроектів направлених на удосконалення системи забезпечення фінансової безпеки та оптимізації державних органів та усунення дублювань в роботі правоохоронних органів. З метою запобігання, попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття економічних злочинів було запропоновано створення Служби фінансових розслідувань (2017 р.), Національного бюро фінансової безпеки України, Фінансової поліції (2018 р.), Бюро фінансових розслідувань (2019 р.) та нарешті прийняттям Закону України «Про Бюро економічної безпеки України», було визначено статус нового правоохоронного органу, що



забезпечує фінансову безпеку України. Водночас, навіть враховуючи те, що законодавцем офіційно закріплено створення Бюро економічної безпеки України, залишається відкритим питання щодо окреслення тенденцій розвитку даної сфери, визначення адміністративно-правових основ функціонування єдиного правоохоронного органу в Україні та запровадження концептуальних засад реформування всієї сфери забезпечення фінансової безпеки нашої країни. Прийнятий спеціальний закон про створення Бюро економічної безпеки України визначив лише базові основи діяльності цього органу, а саме: мету, принципи, правові та організаційні засади створення та функціонування. Але ж він не визначив законодавчого підґрунтя для реалізації цих положень, та не створив умов для розробки необхідного нормативно-правового забезпечення функціонування незалежного державного правоохоронного органу щодо виконання ним функцій з аналітичної оцінки, запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, не встановивши навіть які кримінальні правопорушення віднесені до його підслідності. Тому сьогодні, теоретико-наукова розробка адміністративно-правових засад діяльності, визначеного державою єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України - Бюро економічної безпеки України, є вкрай актуальною щодо його ефективного запуску та функціонування як державної інституції що забезпечуватиме захист публічних фінансів України. Досить важливим є необхідність проведення концептуальної й системної перебудови всієї сфери економічної безпеки України та виокремлення в ній ролі нового правоохоронного органу.

Про актуальність дослідження свідчить те, що дисертаційне дослідження яке почало виконуватись з 2018 року, у відповідності до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/1215, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016 – 2020



роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 р., та було направлено саме на дослідження адміністративно-правових засад діяльності, єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку якого на той час ще не було, а сьогодні після вступу 25.03.2021 року Закону України № 1150-IX "Про Бюро економічної безпеки України", сьогодні є однією з перших теоретичних наукових розробок щодо функціонування вказаного правоохоронного органу та має стати науковим підґрунтям при розробці правового інструментарію для його ефективної діяльності.

Заслуговує на увагу, що робота над дисертаційним дослідженням проводилась в межах науково-дослідної роботи «Концепція нової інноваційної моделі державного управління фінансовою системою України» (номер державної реєстрації 0118U003582) яка фінансувалась за кошти Міністерства освіти і науки України, а отримані результати були використані при розробці НДР.

Надане на рецензування дисертаційне дослідження містить достатньо обґрунтовані наукові положення, висновки та рекомендації і є самосійним комплексним науковим дослідженням теоретичних та практичних проблем адміністративно-правових засад діяльності єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України. Загальна структура роботи в цілому є логічною, послідовною, раціональною, з обґрунтованими предметом, метою та завданнями дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми та здійснити системний аналіз адміністративно-правовим засадам діяльності єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України.

У розділі 1 «Адміністративно-правові основи забезпечення фінансової безпеки України» розкрито питання щодо теоретико-правового аналізу



категорії «фінансова безпека» та акцентовано увагу на обґрунтуванні правових засад формування системи фінансової безпеки в Україні. Визначено, що наявність уніфікованої нормативно-правової бази є основою процесу побудови та функціонування фінансової безпеки. Дисертантом доведено, що проблема законодавчого врегулювання є актуальною, адже стан розвитку відносин в сфері забезпечення фінансової безпеки є стрімким, а вітчизняне законодавство не завжди може максимально швидко реагувати та якісно врегулювати такі відносини. В роботі окреслено систему забезпечення фінансової безпеки провідних країн світу.

У розділі 2 «Особливості функціонування суб'єктів забезпечення фінансової безпеки в Україні» розкрито питання щодо визначення суб'єктів забезпечення фінансової безпеки України, встановлення законодавчих засад створення єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку держави. В ході дослідження акцентовано увагу на адміністративно-правовому статусі єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України. Доведено, що категорія адміністративно-правового статусу правоохоронного органу може визначатися як відповідне правове становище такого органу з урахуванням специфік, окреслених його адміністративною правосуб'єктністю. При цьому, запропоновано до структурних елементів адміністративно-правового статусу правоохоронного органу віднести мету діяльності, завдання, функції, повноваження, відповідальність, що може найбільш повно охарактеризувати загальне функціонування органу та його статус.

У розділі 3 «Адміністративно-правовий механізм функціонування єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України» досліджено діяльність правоохоронних органів, що забезпечують фінансову безпеку провідних країн світу з акцентуванням уваги на доречності функціонуванні єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку держави. В ході дослідження розглянуто досвід функціонування Фінансової гвардії Італії, Національної кримінальної агенції Великої Британії,



Фінансової гвардії Румунії, Фінансової гвардії Румунії, Бюро Македонії, Фінансової поліції Хорватії, Фінансової поліції Австрії, Департаменту економічних розслідувань Казахстану, Державної служби боротьби з економічними злочинами Киргизстану, Слідчої служби Міністерства фінансів Грузії, Служби розслідування фінансових злочинів Литви та Служби державних доходів Республіки Латвії. Центральне місце в роботі відведено обґрунтуванню необхідності прийняття Концепції реформування системи фінансової безпеки України, що фактично і виступає ключовим науковим здобутком дисертанта.

Враховуючи все вище викладене, можна дійти до умовиводу, що отримані дисертантом висновки відповідають поставленим у роботі меті і завданням дисертаційного дослідження.

В дослідженні автором приділено велику увагу зарубіжному досвіду функціонування системи фінансової безпеки в провідних країнах світу. При цьому, дисертантом зазначено, що побудова дійсно стійкого, стабільного та ефективного механізму забезпечення фінансової безпеки в державі та формування відповідної сучасної законодавчої бази є неможливою без правильного використання та аналізу зарубіжного досвіду розвинених країн світу. В межах дослідження виокремлено чотири базові підходи щодо окреслення принципів інституційної та управлінської організації в сфері забезпечення фінансової безпеки: 1) поліцейський; 2) централізований; 3) підхід об'єднання податкових і митних служб у єдиний правоохоронний орган; 4) інституційна організація з широким розподілом повноважень. Обґрунтовано, що центральний підхід інституційної та управлінської організації в сфері забезпечення фінансової безпеки може бути найбільш ефективним для України та має ряд позитивних рис, зокрема: відбувається охоплення всієї сфери фінансової безпеки в країні; відсутнє розпорошення повноважень між різними державними правоохоронними та контролюючими органами як це відбувається; спостерігається більша ефективність у запобіганні і прогнозуванні будь-яких внутрішніх та зовнішніх ризиків в



сфері фінансової безпеки (с. 74).

Заслуговує на увагу теза дисертанта, з приводу того, що забезпечення фінансової безпеки держави є суто державною прерогативою та направлено на здійснення ряду заходів з боку держави. Тому автор дійшов до висновку, що недоречним до системи суб'єктів забезпечення фінансової безпеки держави включати міжнародний рівень у вигляді міжнародних фінансових організацій, інституцій та фондів. Міжнародні суб'єкти не здійснюють жодних заходів направлених на виявлення, попередження, нейтралізацію та ліквідацію загроз фінансовій безпеці держави, зокрема в Україні. Вони на визначають пріоритетні національні інтереси у фінансовій сфері. Адже всі ці дії є виключними повноваженнями органів державної влади України, котрі у відповідності до Конституції України діють від імені народу України та в інтересах населенням шляхом забезпечення їх прав, свобод та інтересів (с. 85). Окрім цього, дисертант досліджуючи суб'єктів забезпечення фінансової безпеки держави вважає, що такими суб'єктами є фізичні та юридичні особи як первинна ланка в забезпеченні фінансової безпеки України; органи державної влади як ключові суб'єкти забезпечення фінансової безпеки держави, на які покладені базові завдання в здійсненні заходів, направлених на забезпечення фінансової безпеки України (с. 86).

Досліджуючи сучасну систему суб'єктів забезпечення фінансової безпеки України дисертанту вдається вдало оперувати офіційними статистичними даними щодо діяльності державних органів, зокрема Офісу Генеральної прокуратури України щодо економічних злочинів, досудове розслідування у яких здійснюється органами Національної поліції (с. 107); Служби безпеки України (с. 110); Національного антикорупційного бюро України (с. 111); Державного бюро розслідувань щодо злочинів, вчинених у сфері корупції та службової діяльності (с. 111).

Окрему увагу автором приділено питанню дублювання повноважень податкової міліції Державної фіскальної служби України, Служби безпеки України та Національної поліції (с. 113) та враховуючи дану ситуацію



окреслено ключові проблеми, які виникають у зв'язку із неефективністю виконання повноважень такими органами. Серед яких дослідником визначено: застарілі методи протидії кримінальним загрозам у сфері публічних фінансів, що застосовуються у роботі правоохоронних органів, а також недосконалістю методики збирання, обробки та аналізу інформації; низький рівень функціональної взаємодії між контролюючими та правоохоронними органами, відсутністю єдиної інформаційної системи державних органів, конкуруванням між правоохоронними органами та високим рівнем стороннього впливу на такі органи; відсутність уніфікованих із зарубіжними правоохоронними інституціями методів виявлення та розслідування економічних злочинів, скоєних із використанням можливостей транснаціональних злочинних фінансових схем (с. 114).

В сучасних умовах функціонування системи забезпечення фінансової безпеки України надзвичайно важливим постає питання щодо загального реформування всієї сфери. Саме така позиція висвітлена дисертантом в роботі. Окрім цього, Кривошеєв К. О. акцентує увагу не лише на необхідності ефективного функціонування нового єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України – Бюро економічної безпеки України, а й необхідності прийняття та реалізації Концепції реформування системи фінансової безпеки України (с. 172). Автором досить вдало структуровано зміст Концепції реформування системи фінансової безпеки України та акцентовано увагу на ключових векторах реформування сфери (с. 174).

Дисертантом обґрунтовано, що ключові завдання, покладені на Концепцію реформування системи фінансової безпеки України є наступні: 1) формування сучасної ефективної системи забезпечення економічної безпеки України; 2) запровадження нової ідеології функціонування єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України як діяльності щодо забезпечення реалізації прав, свобод громадян, зміцнення демократичних інститутів, запобігання можливих зловживанням; 3)



організація функціонування всієї системи правоохоронних та контролюючих органів на засадах реалізації завдань та функцій новоствореного правоохоронного органу; 4) побудова сучасної системи підготовки та перепідготовки кадрів, з метою забезпечення ефективної роботи єдиного правоохоронного органу; 5) запровадження дієвої та ефективної системи державного та громадського контролю за діяльністю новоствореного правоохоронного органу (с. 175).

На окрему увагу заслуговують висновки дисертанта щодо необхідності прийняття Закону України «Про основи фінансової безпеки України», яким мають бути закріплені базові принципи забезпечення фінансової безпеки: забезпечення фінансових інтересів особи, суспільства і держави, та їх взаємну відповідальність; своєчасність і адекватність заходів захисту національних фінансових інтересів від реальних і потенційних загроз; пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права у фінансових відносинах; надання переваги договірним відносинам у розв'язанні внутрішніх та зовнішніх конфліктів фінансового характеру; забезпечення національної фінансової безпеки з урахування міжнародної безпеки у фінансовій сфері; чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні фінансової безпеки (с. 178).

У дисертації сформульовано й інші цікаві та корисні положення та висновки. Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу і дозволяє констатувати науково-теоретичний та прикладний рівень проведеного дослідження. Вдала структурна побудова дисертації свідчить про науково вивірений та аргументований підхід до вирішення поставлених задач і досягнення мети дослідження.

Положення та висновки дисертації можуть бути використані для розробки подальших напрямів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України, а також під час проведення занять та підготовки навчально-



методичної літератури із дисциплін «Адміністративне право», «Спеціальне адміністративне право», «Органи публічної влади та інститути громадянського суспільства».

Окремої уваги заслуговує апробація результатів дослідження, котра була проведена у дев'яти наукових публікаціях: шість наукових публікацій у національних фахових виданнях України, одна наукова публікація у науковому періодичному фаховому виданні Канади, дві наукові публікації – у виданнях, що індексуються науко-метричними базами даних Scopus та Web of Science. Дисертантом було прийнято участь у 4 міжнародних науково-практичних конференціях, за результатами участі у яких опубліковано тези доповідей.

Оформлення дисертації здійснено належним чином та повністю відповідає вимогам, що висуваються до такого виду робіт у наказі Міністерства освіти і науки України «Про затвердження вимог до оформлення дисертації» від 12 січня 2017 року № 40.

Зміст дисертації свідчить про написання її українською мовою в науковому стилі.

Водночас дисертаційне дослідження Кривошеєва Костянтина Олександровича «Адміністративно-правові засади діяльності єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку України» містить дискусійні моменти та недоліки, висвітлення яких сприятиме більш повній та об'єктивній характеристиці результатів дослідження триманих автором.

1. Дисертантом у підрозділі 1.1. дисертаційного дослідження акцентовано увагу на тому, що одним із головних елементів формування системи уявлень про фінансову безпеку є загрози, які виступають у вигляді фактичних причин порушення уявлення про таку безпеку. Вказано, що мета реалізації безпеки в державі є подолання таких загроз та їх наслідків. При цьому, у дослідженні автором приділено значну увагу таким групам загроз фінансової безпеки як внутрішній та зовнішній (с. 39). Разом з тим, залишено поза увагою всі інші групи загроз, розділених за критеріями, зокрема залежно



від стійкості, від тривалості, від терміну дії, від стадії, від ступеню реалізації тощо (с. 40).

2. Досліджуючи правові основи регулювання системи фінансової безпеки України, автором виокремлено три рівні правового регулювання: основний рівень, як базовий рівень правового регулювання, що охоплює законодавчі акти, які мають визначальне значення для врегулювання сфери забезпечення фінансової безпеки держави; функціональний – як рівень, в основі якого є спеціальні нормативно-правові акти, які забезпечують функціонування всієї сфери; стратегічний рівень – рівень, що формується на підставі стратегічних документів розвитку сфери (с. 59). При цьому, автором недостатньо обґрунтовано виокремлення виключно таких рівнів правового регулювання та на недостатньому рівні розкрито авторське бачення даної систематизації.

3. У підрозділі 2.1 дослідження робиться висновок, що систему суб'єктів забезпечення фінансової безпеки України можна представити у наступному вигляді: 1) фізичні та юридичні особи як первинна ланка в забезпеченні фінансової безпеки України; 2) органи державної влади як ключові суб'єкти забезпечення фінансової безпеки держави, на які покладені базові завдання в здійсненні заходів, направлених на забезпечення фінансової безпеки України (с. 86). Дане авторське бачення обґрунтовано та конкретизовано неповно, зокрема, залишається незрозумілим про які саме органи державної влади йде мова.

4. У роботі визначено, що інститут правоохоронних органів, в умовах глобалізаційних світових процесів, має велике значення та повинен відповідати загальносвітовому рівню та стандарту. Що в свою чергу, тісно пов'язано з модернізацією такої системи. Визначено, що суть модернізації – створити нові та оновити діючі інституції, що породжує передумови для перетворення міжлюдських стосунків у сфері економічних, правових, політичних, суспільних відносинах на підставі принципів законності, верховенства права, дотримання прав людини і громадянина (с. 144). У



підрозділі 3.1. дисертаційного дослідження проаналізована діяльність правоохоронних органів, що забезпечують фінансову безпеку провідних країн світу та визначено досвід функціонування цих органів. Водночас залишається незрозумілим досвід яких країн світу є найбільш прийнятним і найбільш ефективним для України.

5. В структурі Концепції реформування системи фінансової безпеки України, дисертантом однією із складових частин запропоновано виокремити кадрову складову, яка допоможе закласти основи проведення кадрової політики в єдиному правоохоронному органі, що забезпечує фінансову безпеку держави, організацію сучасної системи підготовки та перепідготовки кадрів (с. 173). У межах обґрунтування даної складової в Концепції реформування системи фінансової безпеки України автором запропоновано прийняття ряду підзаконних актів, направлених на організацію кадрової політики, зокрема Положення про затвердження структури та переліку посад працівників державного органу; Положення про оголошення, організацію і проведення конкурсу на зайняття вакантної посади; Положення про Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку держави; Положення про затвердження Типових посадових інструкцій працівників єдиного правоохоронного органу, що забезпечує фінансову безпеку держави; Положення про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку тощо (с. 186). Водночас було б доречним разом із обґрунтуванням необхідності прийняття вище вказаних підзаконних актів конкретизувати базові положення таких актів.

Однак, висловлені зауваження суттєво не впливають на позитивну оцінку роботи, не знижують загальну цінність дисертації, мають рекомендаційний характер та можуть стати підставою для дискусії і подальших наукових досліджень.

Зважаючи на викладене, можна зробити висновок, що дисертація на тему «Адміністративно-правові засади діяльності єдиного правоохоронного



органу, що забезпечує фінансову безпеку України», яка підготовлена за спеціальністю 08 «Право», відповідає вимогам наказу Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. № 40 «Про затвердження вимог до оформлення дисертації», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії» від 06.03.2019 р. № 167, а її автор – Кривошеев Костянтин Олександрович, заслуговує на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

### **ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:**

**Завідувач кафедри поліцейської діяльності  
та публічного адміністрування Харківського  
національного університету внутрішніх справ  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений діяч науки і техніки України**

**Ольга БЕЗПАЛОВА**

