

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Журавльова Дмитра Володимировича на дисертацію Шамшура Миколи Сергійовича на тему: «Адміністративно-правові засади виявлення ризиків і загроз у сфері економіки шляхом реалізації аналітичної функції Бюро економічної безпеки України», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. Забезпечення належного рівня економічної безпеки держави є неможливим без своєчасного та системного аналізу деструктивних тенденцій, потенційних ризиків і загроз, які виникають у фінансово-господарській сфері. Результативність державної політики в цій сфері значною мірою визначається спроможністю органів публічної влади своєчасно ідентифікувати та оцінювати ризики й загрози на ранніх стадіях їх формування. У системі суб'єктів, що забезпечують економічну безпеку української держави, особливу роль відіграє Бюро економічної безпеки України, створене з метою комплексної та системної протидії кримінальним та іншим правопорушенням у сфері економіки. Зазначений орган наділений широким колом повноважень, серед яких самостійне й важливе місце посідає аналітична функція, спрямована на збирання, опрацювання та узагальнення інформації про стан економічних процесів, їх динаміку та фактори ризику. Саме реалізація аналітичної функції формує інформаційно-методологічне підґрунтя для прийняття превентивних управлінських рішень, прогнозування загроз економічній безпеці та підвищення ефективності адміністративно-правових механізмів впливу. У цьому контексті дослідження адміністративно-правових засад виявлення ризиків і загроз у сфері економіки шляхом реалізації аналітичної функції Бюро економічної безпеки України є своєчасним, науково обґрунтованим і таким, що має вагомое теоретичне та практичне значення. З огляду на зазначене вище, актуальність та своєчасність дисертаційного дослідження Шамшура Миколи Сергійовича на тему: «Адміністративно-правові засади виявлення ризиків і загроз у сфері економіки шляхом реалізації аналітичної

функції Бюро економічної безпеки України» не викликає жодних сумнівів.

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до «Стратегії забезпечення державної безпеки», схваленої Указом Президента України від 16.02.2022 р. № 56/2022; «Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року», затвердженої Указом Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021. Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, затвердженого Указом Президента України від 11.05.2023 р. № 273/2023. Крім того, дисертацію підготовлено у відповідності Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11.06.2020 р. № 454; а також Плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0120U105390).

Слід відзначити, що дисертація М. С. Шамшура поглиблює і доповнює існуючий масив знань щодо адміністративно-правових засад виявлення ризиків і загроз у сфері економіки шляхом реалізації аналітичної функції Бюро економічної безпеки України, а викладені вище обставини підкреслюють актуальність, своєчасність, суспільну значимість та важливість дослідження порушеної проблематики.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Високий рівень обґрунтованості положень дисертаційного дослідження обумовлено використанням виваженого методологічного інструментарію. Методологічну основу дисертаційної роботи становить сукупність різних методів наукового пізнання. Науково-теоретичне підґрунтя роботи становлять здобутки фахівців з адміністративного, інформаційного права тощо. В роботі також використано здобутки фахівців з інших галузевих дисциплін, зокрема: теорія держави і права, теорія управління, соціологія,

психологія, філософія, тощо. Нормативно-правовою основою дисертації є Конституція України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові документи, а також відомчі акти Бюро економічної безпеки, які спрямовані на упорядкування її внутрішньої діяльності. Інформаційною та емпіричною базою дисертаційної роботи є наукова публіцистика, періодичні видання, статистичні дані, тощо. Автором використано власний досвід роботи в Бюро економічної безпеки.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є дійсно першою спробою комплексно, на монографічному рівні, з'ясувати сутність та розкрити особливості адміністративно-правових засад виявлення ризиків і загроз у сфері економіки шляхом реалізації аналітичної функції Бюро економічної безпеки України, на основі чого розробити пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення правових та організаційних засад реалізації аналітичної функції БЕБ. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків. Зокрема, у роботі:

- вперше запропоноване комплексне вирішення проблем правового регулювання діяльності аналітичних підрозділів Бюро економічної безпеки України, зокрема: відсутність чіткого розмежування аналітичних та правоохоронних повноважень; не повною мірою врегульованість процедури збирання, обробки та використання аналітичної інформації; завдання та функції таких підрозділів розкрито досить поверхнево; не визначено механізми їх взаємодії з іншими органами публічної влади (с.20).

- удосконалено визначення поняття «суб'єкти забезпечення економічної безпеки держави», під якими запропоновано розуміти систему інституцій державної влади, які відповідно до положень чинного законодавства України наділені повноваженнями на здійснення управління та регулювання суспільно-економічними відносинами та поведінкою їх учасників за допомогою адміністративних та інших інструментів з метою

підтримки належного рівня функціонування національної економіки взагалі та її окремих складових, зокрема (с.22);

- сформульовано висновок, що ознаками, які характерні аналітичній функції у сфері державного управління є: 1) це внутрішній напрям діяльності, який передбачає роботу щодо обробки інформації, необхідної для виконання завдань та цілей органу державної влади. Аналізу піддаються два різновиди відомостей: а) про кількісні та якісні показники об'єкта, що є предметом регуляторної діяльності органу; б) про показники роботи органу державної влади, його працівників, а також матеріально-технічного, фінансового, кадрового, та іншого забезпечення; 2) результат аналітичної діяльності має формалізований вигляд та офіційне затвердження. Як правило, це нормативний документ, який містить чіткі реквізити, підписується уповноваженою особою державного органу та, в окремих випадках, може містити адміністративні вимоги щодо використання закладених в ньому відомостей; 3) аналітичні матеріали використовуються для прийняття управлінських рішень, проведення організаційно-розпорядчих дій, а також оптимізації роботи відповідного органу влади шляхом планування заходів державного регулювання, прогнозування їх ефективності, визначення, зміни або оновлення пріоритетів поточної діяльності і таке інше (с.105–106);

- узагальнено, що реалізація аналітичної функції Бюро економічної безпеки України зумовлює появу одразу декількох груп адміністративно-правових відносин, а саме: 1) відносин кадрового забезпечення аналітичних підрозділів БЕБ; 2) відносин, які виникають в рамках поточної, цільової адміністративної роботи аналітичних підрозділів; 3) відносин внутрішнього контролю за станом законності, ефективності та правильності виконання працівниками аналітичних підрозділів своїх повноважень; 4) відносин взаємодії БЕБ із органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями; 5) відносини у сфері захисту

службової інформації та державної таємниці під час проведення аналітичної діяльності (с.108);

- з'ясовано, що правове регулювання діяльності аналітичних підрозділів Бюро економічної безпеки України здійснюється нормативно-правовими актами різної юридичної сили, в яких переважають норми адміністративного права. Незважаючи на всю розгалуженість нормативного матеріалу констатовано, що таке регулювання не позбавлено і певних недоліків, зокрема: відсутнє чітке розмежування аналітичних та правоохоронних повноважень; не повною мірою врегульовано процедури збирання, обробки та використання аналітичної інформації; завдання та функції таких підрозділів розкрито досить поверхнево; не визначено механізми їх взаємодії з іншими органами публічної влади (с.155);

- зауважено, що специфіка адміністративно-правової взаємодії Бюро економічної безпеки України з іншими суб'єктами у процесі виявлення ризиків і загроз економіці полягає у наступному: 1) носить публічно-правовий характер, оскільки пов'язана з реалізацією владних управлінських повноважень держави у сфері економічної безпеки, а відтак такі відносини врегульовані нормами адміністративного права; 2) учасниками відповідних правовідносин є різні суб'єкти державного та приватного сектору, інтереси яких перетинається у сфері фінансів, оподаткування, митної справи, контролю й правоохорони; 3) така спільна діяльність орієнтована, насамперед, на раннє виявлення ризиків і загроз, їх прогнозування та запобігання негативним наслідкам, а не лише на реагування постфактум; 4) ключовим інструментом реалізації взаємодії є обмін інформацією, використання інформаційних систем, аналітична обробка даних і формування ризик-орієнтованих висновків; 5) підпорядковується загальним завданням забезпечення економічної безпеки держави та ефективної державної політики у цій сфері; 6) у більшості випадків взаємодія має не ієрархічний характер, оскільки ґрунтується на розмежуванні компетенцій та партнерських відносинах (с.158);

- зроблено висновок, що в рамках представленої у роботі проблематики управлінські рішення мають ключове значення як механізм трансформації аналітичних висновків у реальні дії та результати діяльності Бюро економічної безпеки України. Саме на рівні управлінського рішення визначається, чи буде аналітика використана як основа для вибору пріоритетів, інструментів і напрямів реагування, або ж залишиться «інформаційним фоном» без практичного впливу. Якісні управлінські рішення забезпечують зв'язок між даними, аналізом і практичною реалізацією, узгоджуючи стратегічні цілі Бюро з конкретними оперативними діями та дозволяючи перетворювати аналітичні оцінки ризиків і прогнозів на послідовну та цілеспрямовану управлінську практику (с.191).

В роботі містяться й інші цікаві пропозиції та рекомендації, які є важливими та актуальними для юридичної науки.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Позитивна оцінка дисертаційного дослідження в цілому не виключає можливості й необхідності висунути низку зауважень критичного та дискусійного характеру:

1. Так, у науковій новизні дисертанту слід було не лише навести перелік методів реалізації аналітичної функції Бюро економічної безпеки України (зокрема, метод систематизації; метод планування; метод обліку; метод контролю; метод організації; метод технічної підтримки (с.20)), а й надати їм стисло характеристику та акцентувати увагу на особливостях їх використання.

2. На сторінках дисертації автором досить слушно опрацьовано власний підхід до визначення поняття «загрози економічній безпеці». Зокрема, на думку здобувача, – «це зумовлені політичною, фінансовою, соціальною, військовою чи безпековою ситуацією джерела реальної або потенційної шкоди нормальному стану функціонування національної економіки та її складових; а ризики – ймовірні наслідки реалізації загроз, які передбачають негативний, шкідливий чи руйнівний вплив на національну

економіку та її складові» (с.34). Однак, у цьому визначені здобувачем не враховано такі важливі аспекти, як: відсутність суб'єктного виміру загроз і ризиків, тобто не визначено, чи можуть джерелами загроз бути конкретні суб'єкти (державні, приватні, транснаціональні, кримінальні структури), а не лише об'єктивні умови або ситуації; не враховано внутрішній і зовнішній характер загроз, що унеможлиблює їх чітку класифікацію за походженням та джерелами виникнення; не визначено ступінь і масштаб впливу, тобто не розкрито інтенсивність, системність та рівень поширення шкоди для національної економіки; ігнорується динамічний характер загроз і ризиків тощо.

3. Важко погодитись із твердженням дисертанта про те, що «не можна погодитись із віднесенням громадян та їх об'єднань до системи суб'єктів забезпечення економічної безпеки. Вони не мають владних повноважень, а, отже, не володіють правом застосовувати адміністративно-правові інструменти регулювання. Через це громадяни та громадські організації можуть допомагати та сприяти державним органам в роботі із підтримки економічної безпеки держави, але не знаходяться із ними на одному рівні» (с.46). На моє переконання, громадяни та їх об'єднання, хоч і не мають владних повноважень, проте мають суттєвий вплив на стан забезпечення економічної безпеки у державі.

4. Слід погодитись із дисертантом, що «в системі відповідних суб'єктів БЕБ займає самостійне та незалежне місце, оскільки відповідно до його адміністративно-правового статусу, - це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовано, у першу чергу, на забезпечення економічної безпеки держави шляхом виявлення, розкриття, припинення, профілактики кримінальних правопорушень вчинених окремими особами та групами в галузі суспільно-економічних відносин» (с.68). Однак ця теза формулюється у роботі без належного наукового обґрунтування.

5. Аналізуючи правове регулювання діяльності аналітичних підрозділів Бюро економічної безпеки України (підрозділ 2.1), автор дещо

сумбурно характеризує відповідні нормативно-правові акти, адже на початку підрозділу проаналізовано норми Закону України «Про Бюро економічної безпеки України» (с.110–111), потім наведені положення деяких підзаконних нормативно-правових актів, у досліджуваній сфері (с.112–115), а потім дисертант знову повертається до аналізу норм ЗУ «Про Бюро економічної безпеки України» (с.115–116).

Варто відмітити, що висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблеми, а тому суттєво не пливають на загальну позитивну оцінку та високі наукові здобутки дисертаційного дослідження М. С. Шамшура. Результати дослідження можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* – як теоретичне підґрунтя для проведення наукових досліджень, присвячених адміністративно-правовим засадам виявлення ризиків і загроз у сфері економіки шляхом реалізації аналітичної функції Бюро економічної безпеки України; *правотворчій діяльності* – з метою розробки нових та вдосконалення чинних нормативно-правових актів різної юридичної сили, які визначають адміністративно-правові засади виявлення ризиків і загроз у сфері економіки шляхом реалізації аналітичної функції Бюро економічної безпеки України; *правозастосовній діяльності* - з метою підвищення ефективності діяльності аналітичних підрозділів Бюро економічної безпеки України; *освітньому процесі* - в процесі підготовки навчально-методичних, лекційних матеріалів, а також підручників та навчальних матеріалів з дисциплін: «Адміністративне право»; «Фінансове право», тощо.

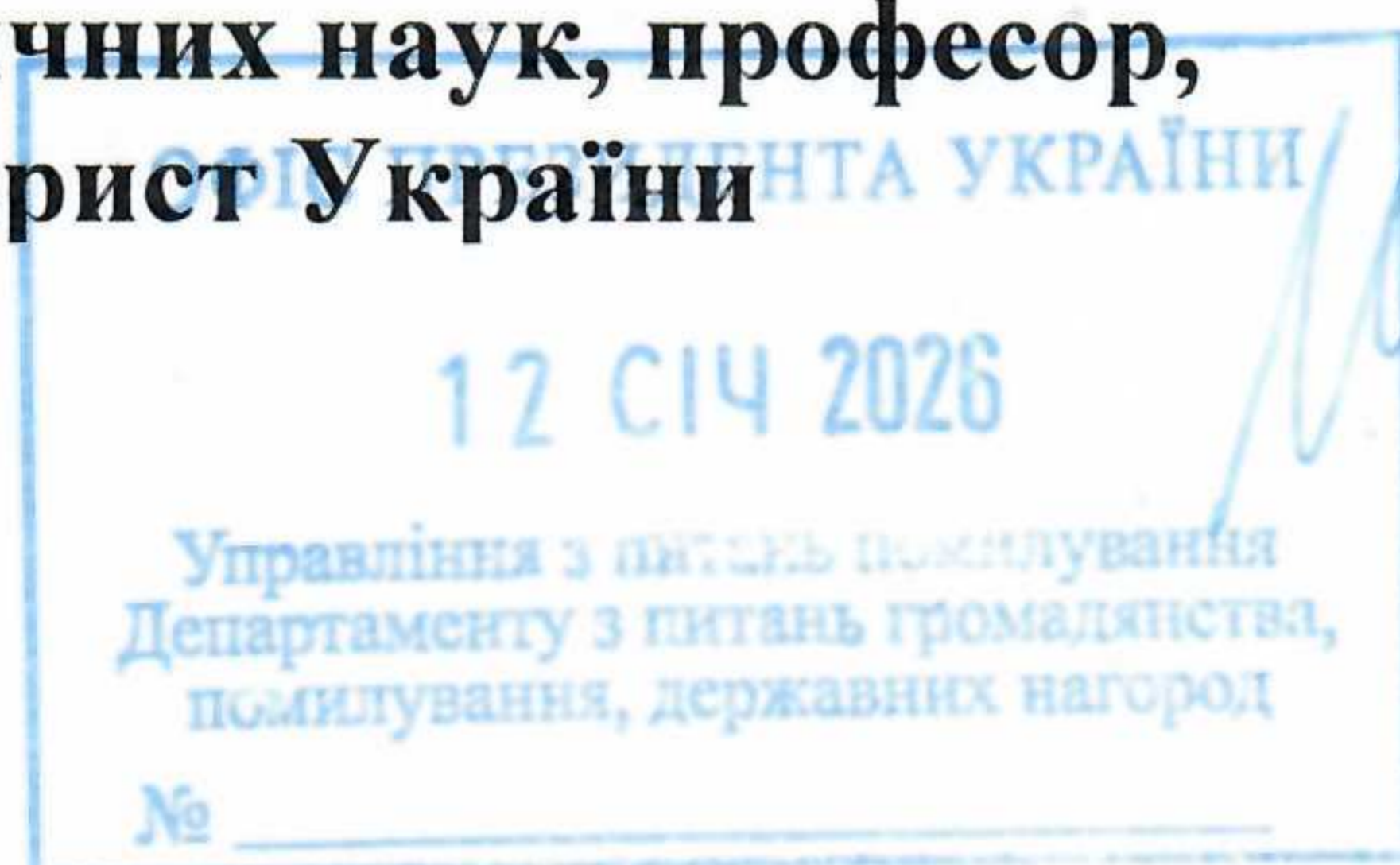
Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дисертації М. С. Шамшура були достатньо оприлюднені ним у статтях періодичних фахових видань, тезах доповідей науково-практичних конференціях.

Зміст дисертаційної роботи висвітлений повно, систематично, послідовно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел. Автор обґрунтував власні

висновки проведеного дослідження, які є суттєвим внеском у розвиток адміністративного права України. В цілому, дисертація М. С. Шамшура є самостійним, завершеним науковим дослідженням, присвяченим адміністративно-правовим засадам забезпечення законності й доброчесності в діяльності прокуратури.

Отже, дисертація Шамшури Миколи Сергійовича на тему: «Адміністративно-правові засади виявлення ризиків і загроз у сфері економіки шляхом реалізації аналітичної функції Бюро економічної безпеки України» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретне наукове завдання, яке має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент
Заступник керівника Департаменту
з питань громадянства, помилування,
державних нагород – керівник
управління з питань помилування
Офісу Президента України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України



Дмитро ЖУРАВЛЬОВ