

ВІДГУК
офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора,
професора кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів МОН України
Легези Євгена Олександровича
на дисертацію Піпка Юрія Валерійовича
«Адміністративно-правові та організаційні засади
протидії фінансовим правопорушенням»,
подану на здобуття ступеня доктора філософії
в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Актуальність теми дисертації полягає у спрямованості на теоретичне обґрунтування наукового підходу до формування належного адміністративно-правового регулювання та ефективної організації протидії фінансовим правопорушенням, особливо з урахуванням сучасних проблем функціонування фінансової системи України в умовах воєнного стану. Тема дисертаційного дослідження є новаторською як у постановці проблеми, так і у визначених способах її вирішення.

Активний пошук ефективних шляхів протидії військовій агресії росії на території України обумовлює безпекову спрямованість наукових правових досліджень та безпосередньо впливає на формування і обрання наукового підходу до визначення вектору дослідницької розвідки. При цьому для забезпечення функціонування безпекового фінансового середовища в Україні об'єктивно необхідне визначення способів обґрунтування найбільш прийнятних за існуючих умов шляхів і пропозицій щодо вдосконалення діючих та перспективних до подальшої реалізації форм і методів протидії фінансовим правопорушенням. Застосування різних методів попередження та протидії цьому виду правопорушень позначається на ефективності наповнення дохідної частини бюджетів усіх рівнів, своєчасності сплати податків та зборів, на фінансовій безпеці України в цілому та безпеці процесів фінансової глобалізації, що посилюються у світі, коли зростає рівень інтеграції та консолідації фінансових ринків, зростають масштаби мобільності капіталу і посилюється інтенсивність його обігу. Відтак проблема фінансової

безпеки сьогодні виходить за національні межі.

За таких умов проблема протидії фінансовим правопорушенням у її адміністративно-правовому та організаційному аспектах набуває комплексного характеру. Пошук шляхів її вирішення залежить не лише від ефективності дій правоохоронних і контролюючих органів, але від результативності та належного рівня організації регулюючого впливу держави, її уповноважених суб'єктів щодо прийняття стратегічно важливих та політично доцільних рішень. Визнання зазначеного дозволило авторові звернути увагу на необхідність посилення засобів і способів забезпечення безпеки внутрішньої фінансової сфери України, що визначається досконалістю правової, організаційної та інституціональної бази, а також політичною стабільністю, рівнем ризиків ринкової кон'юнктури, масштабами тіньової економіки.

У зв'язку з цим питання розкриття змісту адміністративно-правових засад та визначення способів організації протидії фінансовим правопорушенням сприймаються як надзвичайно складні, а відповідна система протидії – багаторівнева, що складається з низки підсистем, кожна з яких має власну структуру і логіку розвитку. При цьому кожна підсистема стосується протидії правопорушенням у бюджетній, податковій, банківській, валютній, грошово-кредитній сферах, у сферах страхового та фондового ринків.

Зважаючи на вказане, тема дослідження Піпка Ю.В. є актуальною і суспільно важливою для формування ефективної протидії фінансовим правопорушенням у адміністративно-правовому та організаційному аспектах цієї діяльності.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Ознайомлення зі змістом дослідження дозволяють констатувати належну ступінь обґрунтованості наукових положень і рекомендацій, які містить дисертація, їх обґрунтованість, достовірність, оригінальність, відповідність встановленим вимогам. Такий висновок сформований на основі

проведеного дисертантом наукового узагальнення та критичного аналізу широкого масиву наукових, нормативних, статистичних та інших джерел з питань адміністративно-правового регулювання та організації протидії фінансовим порушенням в Україні як сучасних, так і у ретроспективі. Наукова основа дисертації зачіпає розробки вітчизняних та зарубіжних учених-дослідників, які плідно опрацьовували пов'язані та дотичні проблеми загальної теорії держави й права, галузевих юридичних наук: адміністративного права та процесу, фінансового права, кримінального права, кримінології, а також економіки й фінансів. Крім того, окрема увага надана роботам, в яких піддано аналізу проблеми валютного регулювання, фінансового моніторингу, аудиту, митного регулювання, інституційної побудови податкової системи, функціонування фінансової розвідки та інші. Нормативною основою роботи є Конституція України, рішення Конституційного Суду України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти щодо регламентації діяльності з протидії фінансовим правопорушенням. Окрема увага надана Угоді про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами – з іншого від 27.06.2014, міжнародним актам у сфері протидії «відмиванню» (легалізації) тіньових доходів, одержаних злочинним шляхом. Інформаційною та емпіричною базою роботи є матеріали діяльності Міністерства фінансів України, Національного банку України, правоохоронних і контролюючих органів з 2017 року донині, енциклопедичні та довідкові видання, критичні аналітичні публікації в засобах масової інформації.

Дисертантом використано 202 джерела, що стосуються різних аспектів теми дисертаційної роботи.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації забезпечується сукупністю чинників, а саме: постановкою мети та завдань, цілісністю роботи, логічністю викладення

матеріалу, що комплексно розкриває наукову проблему. При оцінці новизни основних положень та висновків дисертації слід відзначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати суттєві результати для наук адміністративного та фінансового права, а також сформулювати і обґрунтувати низку власних пропозицій і рекомендацій, що викликають неабиякий інтерес. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації проявляється як у самому підході до визначення та шляхів вирішення досліджуваних проблем, так і в запропонованих способах розв'язання конкретних виділених питань.

Здобувачем ґрунтовно сформульовано *мету дисертації*, а саме - обґрунтування наукового підходу щодо розкриття сутності й змісту адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.

Дослідження виконано, відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 526; Національної економічної стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 № 179; Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27.09.2021 № 487; Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, Національній стратегії доходів до 2030 року, Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2024–2026 роки (План України для Ukraine Facility. 380 с. URL : <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>); Стратегії розвитку Державного податкового університету на 2022–2027 рр., затвердженої Вченою радою Державного податкового університету від 30 червня 2022

р., протокол № 11.

Наукова новизна отриманих результатів обумовлена методологією наукового аналізу, побудованому на поєднанні системного підходу із діалектикою, що дозволило розкрити актуальні проблеми в динаміці їхнього виникнення та розвитку відповідно до суспільно-політичних процесів, що відбуваються в Україні та світі.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у формуванні підходу щодо розкриття сутності й змісту адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням, обґрунтуванні способів удосконалення адміністративного законодавства, організації протидії з огляду на міжнародні стандарти, а також спираючись на методологію системного аналізу.

Дослідження логічно розпочате з методології розкриття сутності адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням. У межах Розділу 1, в якому розкриваються відповідні питання, проведено комплексний аналіз теоретичних основ розкриття сутності і змісту фінансових правопорушень, що здійснено на основі вивчення та критичного опрацювання існуючих наукових підходів, та дозволило запропонувати поняття, виділити ознаки та види фінансових правопорушень як об'єкта протидії їхньому вчиненню на адміністративно-правових та організаційних засадах.

Імпонує авторський підхід до систематизації наукових досліджень, присвячених проблемі протидії фінансовим правопорушенням в її адміністративно-правовому й організаційному аспектах за комплексним критерієм хронології та їхнього предмета: вказано про відсутність національних комплексних наукових досліджень, використання наукових здобутків радянської доби (1996–2002 рр.); виділено форми фінансового контролю, сутність правовідносин фінансового контролю, основи координації національних суб'єктів фінансового контролю із такими суб'єктами на наднаціональному рівні, опрацювання зарубіжного досвіду протидії фінансовим правопорушенням, опрацювання окремих галузевих

напрямів фінансового контролю (банківська діяльність) (2002–2005 рр.); досліджено процесуальні норми у сфері фінансового контролю; виділено роботи, присвячені адміністративно-правовим засадам здійснення фінансового моніторингу як окремого напрямку протидії фінансовим правопорушенням, адміністративно-правовому статусу Державного комітету фінансового моніторингу України як його основного суб'єкта, проблематиці системи фінансового права як галузі права, узагальненню та розвитку наукових положень щодо адміністративно-правових засад здійснення фінансового контролю (2009–2010 рр.); виокремлено роботи, в яких піддано аналізу адміністративно-правовий статус окремих суб'єктів здійснення фінансового контролю, адміністративно-правові засади протидії правопорушенням у фінансовій сфері, адміністративно-правові засади діяльності окремих суб'єктів забезпечення фінансової та фінансово-економічної безпеки України (2017–2021 рр.). Окремо зазначено дослідження комплексного характеру: адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки (О. В. Тильчик, 2018 р.), адміністративно-правове забезпечення економічних інтересів України (Ю. Ф. Лавренюк, 2020 р.).

На захист дисертантом виносяться положення про напрями протидії фінансовим правопорушенням, які сформульовані, відповідно до адміністративно-правового виміру наукового дослідження. Таких напрямів два - прямий (безпосередній) та опосередкований (запобіжний). Останній стосується впливу інститутів держави, суспільства на фінансову сферу з метою попередження, недопущення випадків її криміналізації, вчинення порушень фінансового законодавства. Прямий (безпосередній) напрям протидії фінансовим правопорушенням належить до цілеспрямованої діяльності уповноважених чинним законодавством суб'єктів щодо недопущення порушень фінансової дисципліни, виявлення причин та умов, які сприяють порушенню встановлених правовими нормами вимог дотримання фінансової дисципліни, припинення таких порушень і притягнення винних осіб до відповідальності, вжиття заходів щодо

відшкодування шкоди, завданої фінансовим правопорушенням.

Дисертантом був проведений порівняльний аналіз статистичних показників скоєних фінансових правопорушень у різних сферах, що надало змогу довести наявну проблематику, яка полягає у динаміці збільшення порушень бюджетного законодавства, аргументації, що найпоширенішим видом правопорушень у бюджетній сфері залишається «нецільове використання бюджетних коштів», а кількість порушених кримінальних проваджень дає підстави для твердження доцільності вдосконалення відповідальності як основного фактору запобігання правопорушенням у фінансовій сфері.

У розділі 2 логічно розкрито зміст адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням як складової загальної системи протидії, структуровану за цілеспрямованими заходами, здійснюваними уповноваженими суб'єктами щодо недопущення вчинення таких правопорушень, їхнього припинення та притягнення винних до відповідальності, виявлення причин і умов вчинення, а також відшкодування шкоди, завданої фінансовим правопорушенням. Встановлено такі елементи адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням: мета (візія); спрямованість (місія); напрями протидії (стратегія); зміст протидії (принципи); суб'єкти та їхній адміністративно-правовий статус; форми й заходи протидії.

Розділ 3 дисертації присвячений способам розбудови ефективного адміністративно-правового регулювання та організації протидії фінансовим порушенням в Україні. Саме комплексність проблеми протидії визначила необхідність розробки структури Концептуальних основ фінансової безпеки як системного напрямку вдосконалення адміністративно-правового регулювання протидії фінансовим правопорушенням. Зазначену структуру сформовано на засадах наукового підходу «від загального до конкретного».

Слушним є проведений порівняльний аналіз категорій «попередження фінансових правопорушень», «запобігання фінансовим

правопорушенням» та «протидія фінансовим правопорушенням», на підставі якого запропоновано їх розмежування.

Адміністративно-правові форми та заходи протидії фінансовим правопорушенням виділені з огляду на функціональне призначення діяльності суб'єктів протидії. Такими визначено: контроль (аудит), нагляд, моніторинг; притягнення до адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів.

Не можна залишити поза увагою і запропоновану аргументацію інституційної побудови системи суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, визначеної виконуваними адміністративно-правовими функціями й обсягом компетенції відповідних суб'єктів. Запропоновано виділити такі групи суб'єктів адміністративно-правової протидії фінансовим правопорушенням, систематизація яких здійснена за ознакою виконуваних основних функцій щодо протидії:

- а) суб'єкти контролю (аудиту) – Рахункова палата; структурні підрозділи внутрішнього аудиту розпорядників бюджетних коштів (в особі їхніх керівників); Державна податкова служба України; Державна митна служба України; Державна казначейська служба України; Державна аудиторська служба України; Пенсійний фонд України; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Офіс Генерального прокурора (у частині надання доручень на проведення ревізій);
- б) суб'єкт фінансового моніторингу – Державна служба фінансового моніторингу України;
- в) суб'єкти регулювання та нагляду – Національний банк України, Державна податкова службу України;
- г) суб'єкти адміністративної юрисдикції – Національний банк України; органи Пенсійного фонду України; органи Фонду соціального страхування України; органи державного фінансового контролю; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; податкові органи; митні органи; районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді).

Дисертантом пропонується необхідні для забезпечення дієвості

організації та здійснення протидії відповідні зміни до Податкового кодексу України, Бюджетного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Опрацьований досвід організації протидії фінансовим правопорушенням в Італії, США, Великій Британії, країнах Євросоюзу, врахування викликів і небезпеки воєнного стану в Україні у зв'язку із військовою агресією росії визначили пропозицію щодо розширення сфери реалізації правоохоронної функції, що набуває особливої актуальності для митних органів. Також встановлено перспективний напрям формування ефективної організації протидії фінансовим правопорушенням – удосконалення взаємодії між Державною митною службою України та Державною прикордонною службою України. Крім того, виділено питання вдосконалення інформаційної взаємодії між державними органами, наділеними компетенцією у сфері охорони й захисту фінансових інтересів держави, зокрема за допомогою протидії фінансовим правопорушенням, та посилення заходів захисту інформаційних систем з метою уникнення випадків витоку інформації.

Викликає зацікавленість пропозиція щодо параметрів вироблення єдиної ефективної стратегії діяльності суб'єктів протидії фінансовим правопорушенням: а) функціональна спроможність суб'єктів протидії, створення умов їхньої ефективної та постійної, безперервної діяльності з використанням новітніх інформаційних технологій; б) ефективність та керованість єдиної системи; в) налагодження співпраці з учасниками економічних відносин, зокрема суб'єктами господарювання, платниками податків, бізнес-омбудсменом; г) мінімізація процедур, пов'язаних із втручанням в економічні відносини за рахунок розвитку ризик-орієнтованих підходів до визначення суб'єктів, що потребують їхнього застосування; д) виявлення та мінімізація корупційних ризиків у діяльності суб'єктів; е) відповідність вимогам часу, можливостям фінансування та ситуації в країні, мобільність за стійких системних зв'язків, які дадуть змогу розробити довгострокову стратегію без втрачання напрацьованого

досвіду.

Заслугують на позитивну оцінку запропоновані шляхи вдосконалення вітчизняного законодавства з урахуванням запровадженого воєнного стану, особливо в частині розробленої структури Концептуальних основ фінансової безпеки.

Повнота викладу положень дисертації в наукових публікаціях, опублікованих здобувачем.

Основні положення та результати дослідження знайшли відображення у 6 наукових працях, з яких 4 наукові статті у фахових виданнях України та 2 тези виступів на науково-практичних конференціях. Відповідний перелік публікацій наведено у анотації дисертації та додатку. У публікаціях висвітлено наукові положення, які є предметом захисту.

Практичне значення отриманих результатів.

Результати дослідження Піпка Юрія Валерійовича можуть бути використані в багатьох напрямках:

- науково-дослідній роботі – для подальшого розвитку теоретичних положень щодо організації протидії фінансовим правопорушенням;
- правотворчій діяльності – для вдосконалення положень чинних нормативно-правових актів щодо реалізації суб'єктами протидії фінансовим правопорушенням компетенції, а також щодо формування ефективної системи організації протидії;
- практичній діяльності – для розвитку тлумачення положень чинного законодавства, зокрема й під час здійснення правозастосовної діяльності суб'єктами протидії;
- освітньому процесі – для підготовки та видання навчальної літератури (підручники, навчальні посібники) з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративне процесуальне право», «Фінансове право», інших навчально-методичних матеріалів.

Ідентичність змісту анотації та основних положень дисертації.

Аналіз змісту анотації свідчить про її відповідність основним положенням дисертації та відсутність у ній не зазначених в основному

тексті дисертації положень.

Анотація є узагальненим стислим викладом основного змісту дисертаційної роботи, вміщує положення наукової новизни, дає уявлення про наукове та практичне значення проведеного дослідження. Анотація подана українською та англійською мовами та відповідає вимогам, встановленим МОН України.

Сукупність ключових слів, наведених в анотації, відображає тематику дисертаційної роботи та відповідає її змісту.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Обсяг матеріалу, який досліджувався в роботі, багатоаспектність порушених питань об'єктивно в деяких випадках лише визначила напрямки досліджень, в деяких потребує додаткової аргументації. Саме на них доцільно зупинитись.

1. Аналізуючи проблему формування та обґрунтування наукового підходу щодо розкриття сутності й змісту адміністративно-правових та організаційних засад протидії фінансовим правопорушенням у межах якої розкриваються особливості інституційної побудови системи суб'єктів адміністративно-правової протидії, цілком доречним вдається визначення напрямків забезпечення системності функціонування таких суб'єктів. В дисертації приділено увагу питанням визначення принципів ефективності організації протидії фінансовим правопорушенням та розкриттю їх змісту, проте логічним продовженням сформульованих в роботі положень вбачається окреслення авторського підходу на способи впровадження (імплементації) сформульованих принципів у функціонування суб'єктів.

2. Доречним є розгляд питання про вдосконалення інформаційного забезпечення впровадження ризик-орієнтованого підходу до виявлення фінансових правопорушень. Інформаційні системи такої спрямованості вже впроваджені і функціонують у правоохоронних і контролюючих органах, однак кожна з них сформована, виходячи із функціонального призначення та завдань, які кожен орган виконує. При цьому практичне

значення мали би пропозиції щодо забезпечення ефективності обміну інформацією. Разом з тим, наведене зауваження можна сприймати, швидше за все, як побажання для подальшого наукового пошуку. Однак, тим не менше, думка дисертанта з цього приводу не є зайвою, враховуючи спрямованість та обсяг завдань, вирішених у дисертації.

3. У дисертаційному дослідженні з огляду на функціональне призначення діяльності суб'єктів протидії виділені та піддані аналізу адміністративно-правові форми та заходи протидії фінансовим правопорушенням. До таких віднесено: контроль (аудит), нагляд, моніторинг; притягнення до адміністративної відповідальності за порушення в галузі фінансів (підрозділ 2.3, с.187 дисертації). При цьому виникає питання про те, які з перелічених форм і заходів є найбільш дієвими під час воєнного стану та які потребують суттєвого вдосконалення.

4. На с.189 дисертації дисертантом вірно зазначено про «потребу в розширенні сфери реалізації правоохоронної функції, що набуває особливої актуальності для митних органів». Повернення митним органам права реалізації правоохоронної функції передбачено програмними державними актами, зокрема – Національною стратегією доходів до 2030 року. Реалізація такого стратегічно важливого рішення передбачає розробку і впровадження комплексу заходів, в тому числі – внесення чисельних змін до законодавства. У зв'язку з цим викликає зацікавленість позиція дисертанта стосовно першочергових заходів, які мають бути впроваджені, з метою набуття митницею статусу правоохоронного органу.

Разом з тим, наведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку якості дисертації, а лише визначають вектори подальших аналітичних робіт. Послідовність та чіткість викладу матеріалу свідчить про високий науковий рівень проведеного дослідження.

Відсутність порушень академічної доброчесності.

У ході вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій, фактів порушень академічної доброчесності не виявлено.

Дисертаційне дослідження Піпка Юрія Валерійовича на тему: «Адміністративно-правові та організаційні засади протидії фінансовим правопорушенням» є оригінальною, самостійно виконаною науковою працею.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Дисертація Піпка Юрія Валерійовича «Адміністративно-правові та організаційні засади протидії фінансовим правопорушенням» є завершеною роботою, яка виконана на належному науковому рівні. Дисертація відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), наказу МОН України № 40 від 12 січня 2017 року «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами від 12 липня 2019 року) і п.п. 6,7,8,9 Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а її автор - Піпко Юрій Валерійович - заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Опонент:

професор кафедри публічного та приватного права

Університету митної справи та фінансів МОН України,

доктор юридичних наук, професор

Євген ЛЕГЕЗА