

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертацію Яковлєва Івана Петровича на тему «Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми. Держана митна справа є однією з найбільш динамічних публічно-правових сфер в Україні, що розвивається як на основі вітчизняних реформаційних пріоритетів і прикладних потреб, так і завдяки запозиченню передового закордонного досвіду організації переміщення товарів через митний кордон (переважно, у процесі виконання міжнародних зобов'язань держави). На теперішній час у державній митній справі спостерігається інституціоналізація ряду ліберальних владно-впорядковуючих засобів, спрямованих на оптимізацію управлінських ресурсів (аналіз ризиків, пост-аудит, попередні рішення), автоматизацію формально-технічних процесів, зокрема і шляхом використання ІТ-досягнень (дистанційний доступ до систем обліку товарів окремих суб'єктів господарювання, впровадження системи відео контролю, використання електронних замків з інформаційно-телекомунікаційною функцією GPS–GSM навігації), розширення меж позитивного стимулювання (уповноважений економічний оператор), впровадження неконфліктних способів вирішення юрисдикційних ситуацій (через компроміс у справі про ПМП або звільнення від відповідальності у випадку порушення прав інтелектуальної власності), максимального використання позитивного упорядковуючого потенціалу переконання (зростання юридичного значення митних консультацій), розширення меж приватно-публічної взаємодії задля зваженості розпорядчих рішень та максимального врахування інтересів невіддільних суб'єктів (Уповноважений з питань підприємництва при ДФС) тощо.

Вказані новації у сукупності свідчать про зміну стилю галузевого управління, переформатування способів і методів владно-організуючого

впливу на сферу державної митної справи. Подібна якісна трансформація загалом уже не дозволяє трактувати підзаконне розпорядче обслуговування митно-правової сфери життя у межах концепції державного управління, актуалізуючи використання (нового для вітчизняної доктрини) закордонного поняття – публічне адміністрування, що не просто акультурується у вітчизняній юриспруденції, але й об'єктивно детермінується існуючою практикою. Таким чином, набуває значення доктринальне освоєння форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі. Нагальність відповідного напрямку наукового пошуку посилюється у зв'язку із охопленням його межами більшості правових новацій, запроваджених МК України 2012 р., забезпечуючи як опрацювання праксеологічних проблем, так і комплексне усвідомлення тенденції галузевих перетворень. Не менше значення обрана тематика має і для загального адміністративного права, невизначеність у якому щодо змісту, форм і методів публічного адміністрування може бути значною мірою подолана на основі митно-правових досягнень, адже неодноразово передовий митний досвід ставав еталонним для всієї адміністративної теорії та практики.

Вищезазначене дозволяє стверджувати про вагомість наукового дослідження І.П. Яковлєва та не викликає сумніву щодо актуальності і цінності дисертаційної роботи «Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі». За глибиною, проблемністю, складністю, суспільною і науковою значимістю обрана тема цілком відповідає рівню кандидатської дисертації зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Дисертація виконана відповідно до плану наукових досліджень кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія» «Морське, митне та інформаційне право: сучасний вимір та тенденції розвитку», який є складовою частиною плану науково-дослідної роботи Національного університету «Одеська юридична академія» «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку

української державності та права» на 2011–2015 роки (державний реєстраційний номер 0110Ш00671).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Аналіз змісту роботи свідчить про цілісність проведеного дослідження, його високий науковий рівень, самостійність, теоретичне і практичне значення для вдосконалення практики галузевого адміністрування, доктринального трактування форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі, загальноадміністративного змісту публічного адміністрування.

Дисертація І.П. Яковлєва характеризується діалектичним підходом щодо предмету дослідження. Про вказаний характер роботи свідчить методологія наукового аналізу, побудована на основі принципів історизму, об'єктивності, конкретності, детермінізму, розвитку, протиріччя тощо. З гносеологічної точки зору, позитивним видається той факт, що значна кількість теоретичних та прикладних проблем вирішується за допомогою методу сходження від абстрактного до конкретного. Це простежується у загальній побудові дослідження, в якому спочатку пізнаються історіографічні та загальнодоктринальні аспекти галузевого адміністрування, його предметно-кількісний вимір у контексті розуміння «державної митної справи» та її «сфери», система суб'єктів владно-впорядковуючого галузевого впливу, а в другому та третьому розділах – зміст, види, особливості форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі. Крім того, вказаний метод забезпечив ефективне розв'язання ряду конкретних завдань: при обґрунтуванні властивостей мирової угоди у справах про ПМП, групової належності попередніх рішень з питань державної митної справи, оптимального порядку оскарження узагальнених митних консультацій, визначенні співвідношення прямих і непрямих методів адміністрування із тарифними і нетарифними методами регулювання ЗЕД, з'ясуванні недоліків правового регулювання адміністративного затримання та уповноваження на

розгляд справи про ПМП, у процесі класифікації на різних рівнях форм публічного адміністрування тощо. Формально-логічні методи забезпечили зважене опрацювання статистичних даних та судової практики. За допомогою спеціальних методів юридичної науки (формально-догматичного, порівняльно-правового) виявлено недоліки чинного нормативного підґрунтя консультацій та попередніх рішень у сфері державної митної справи, дійсний порядок створення митниць, неадекватне позначення ЦОВВ та всієї мережі органів, покликаних безпосередньо здійснювати державну митну справу.

Метою дослідження стало надання теоретико-правової характеристики форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі, визначення поняття, видів та співвідношення відповідних категорій та елементів дійсності, виявлення колізій та прогалин у їх нормативному забезпеченні, розроблення пропозиції щодо усунення таких недоліків нормативного масиву. Відповідно меті, сформульовані завдання роботи. Вони логічно пов'язані між собою, а їх вирішення дозволяє досягнути вказаної мети, розкрити обрану для дослідження тему.

Дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків та списку використаних джерел.

Перший розділ дисертаційної роботи присвячений теоретико-правовим основам публічного адміністрування у державній митній справі. У ньому проаналізовано історіографію теми дослідження, зміст поняття «публічне адміністрування», визначено його місце в понятійному апараті юриспруденції, кількісні та якісні особливості, обсяг охоплення проблем митного права, співвідношення з близькими за змістом категоріями, встановлено коло суб'єктів галузевого адміністрування, зокрема – прорахунки у розбудові системи митних органів.

У другому розділі розкрито філософські засади розуміння форм публічного адміністрування, проілюстровано логіку їх утвердження, наведено класифікацію форм публічного адміністрування у державній митній справі, визначено підстави виокремлення правових форм адміністрування, в

т.ч. – належне розуміння правових (юридично значимих) наслідків. Окремої уваги приділено адміністративним актам як основній формі галузевого адміністрування, серед яких виокремлено та проаналізовано акти із перехідними властивостями та акти «за згодою», визначено особливості їх застосування та доктринальне підґрунтя для належного трактування. Розглянуто адміністративні договори як визначальну форму кооперативного адміністрування, висвітлено істотні умови, ознаки та межі свободи договору для мирової угоди у справах про ПМП. Встановлено місце у публічному адмініструванні автоматичних правових наслідків, що виникають на основі принципу мовчазної згоди.

Розділ третій присвячений дослідженню існуючої системи⁷ методів публічного адміністрування у державній митній справі, а також векторів і міжнародно-правової детермінації їх розвитку. Визначено первинність переконання, зростаючу роль та прикладні випадки втілення методу заохочення, зокрема – розширене (не лише внутрішньо-апаратне) значення принципу «заохочення доброчесності», запропоновано альтернативне трактування примусу у державній митній справі, що ґрунтується на положеннях Закону України «Про Національну поліцію» та позиціях адміністративістів, котрі обмежують примус лише випадками спротиву до виконання загальнообов'язкових приписів, зараховуючи до нього тільки спеціальні заходи адміністративного припинення.

Завершується робота узагальненими висновками, в яких відображені основні положення дисертації. Достовірність і обґрунтованість наукових положень дисертації досягнута за рахунок комплексного застосування різних методів дослідження, а також вивчення значного масиву вітчизняної та зарубіжної літератури, адміністративного законодавства і судової практики з розгляду окремих категорій митних і адміністративних справ.

Наукова новизна одержаних результатів.

Переходячи до оцінки новизни основних положень, висновків дисертації слід відзначити, що у рецензованій роботі досліджуються

нерозроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. Можна стверджувати, що новизна дисертації проявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних наукових завдань.

Логічним є те, що дисертант починає свій теоретичний пошук із визначення історіографічної спадщини, яка значною мірою обумовила засади галузевого адміністрування сьогодні і, логічно, лягла в основу рецензованої роботи. Заслуговує на увагу проведений аналіз змісту публічного адміністрування і специфіки його прояву у державній митній справі, який дозволив автору оновити погляди на усталену термінологію та вирішити ряд нових питань щодо: а) співвідношення «публічних інтересів» та «митних інтересів», як елементу національних; б) юридичних наслідків недостовірного інформування приватних осіб митними органами; в) прийнятності для сфери державної митної справи загальної тенденції деконцентрації публічного адміністрування; г) можливості розгляду серед органів адміністрування у сфері державної митної справи таких публічних суб'єктів як муніципальні та наддержавні носії владних повноважень; д) недопустимості ототожнення «митного адміністрування» та «адміністрування митних платежів»; е) передчасності (і позачасової даремності) нормативного закріплення дефініції «публічне адміністрування» тощо. Особливо значимим для загальних результатів роботи видається здійснене обґрунтування системи суб'єктів галузевого адміністрування, до якої небезпідставно включені закордонні носії владних повноважень, що здійснюють неправові владно-впорядковуючі заходи, які часто обов'язкові для українських митних органів у силу міжнародних договорів та потребують вітчизняної правозастосовної легалізації.

Зваженим видається судження автора про уявність існуючого певний час безпосереднього підпорядкування ДФС Кабміну України, що було доволі невизначеним, адже ряд організаційних та функціональних спрямовуючих

заходів стосовно служби продовжувало реалізовувати Міністерство фінансів України; поділяємо також точку зору стосовно необхідності відновлення в діючому законодавстві описового, відстороненого від найменування центрального митного відомства, позначення «митні органи» та нагальності інституційного розмежування передбаченого в МК України неактуального двостатусного конгломерату «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику». Заслуговує на увагу і позиція про невідповідність ДФС природі «служби» як виду центральних органів виконавчої влади, що, цілком ймовірно, обумовлене не галузевими проблемами, а прорахунками у доктринальному підґрунті оптимізації всієї системи ЦОВВ у 2010–2014 рр.

Вагомим слід визнати внесок дисертанта у пізнання природи консультацій з питань державної митної справи і висновки про нераціональну обмеженість випадків видання узагальнених консультацій, правову природу більшості консультацій, необхідність закріплення можливості оскарження узагальнених консультацій як «нормативних актів», можливі способи доведення змісту індивідуальних усних консультацій у суді та предметну мнимість права на їх оскарження; показово, що відмічені висновки здійснено на основі міждисциплінарного порівняння та врахування досягнень у правовому забезпеченні податкових консультацій. Високо оцінюємо і проведену характеристику безспірних способів врегулювання юрисдикційних ситуацій, порівняльний аналіз юридичного та майнового вимірів «звільнення від відповідальності» при наданні згоди на спрощену процедуру знищення товарів, що порушують права інтелектуально власності, та «визнання особи такою, що не була притягнута до адміністративної відповідальності» за наслідками компромісу у справах про ПМП.

Заслуговують позитивної оцінки тези про: неналежність до кола суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі агентів з митного оформлення; нагальності вичерпної відмови від використання в офіційних текстах терміна «державна політика у сфері державної митної

справи», його заміни на «державна митна політика»; часті і непослідовні реорганізації галузевого ЦОВВ, які відбувалися протягом майже 5-ти років та все одно не досягли завершеного характеру; ускладненість процедури та невизначеність ролі лідируючих суб'єктів у процедурі набуття статусу УЕО; незваженість строків прийняття попередніх рішень та випадків їх продовження, що відбувається за розсудом посадової особи без закріплення в законодавстві будь-яких об'єктивних критеріїв; розширеність кола суб'єктів, на яких у сфері державної митної справи поширюється дія Закону України «Про звернення громадян»; необхідність узгодження компромісу з інститутом уповноваженого економічного оператора, оскільки перспектива застосування мирової угоди позбавляє позитивного впорядковуючого потенціалу таку підставу анулювання сертифіката як вчинення ПМП, перетворюючи її на зайву формальність.

Наукову та практичну цінність представляють запропоновані дисертантом рекомендації, спрямовані на удосконалення митного законодавства, зокрема: доповнення пункту 13 ч. 1 ст. 4 МК України уточненням, що дозволить уникнути безпідставного зарахування особливих видів мита до тарифних заходів регулювання ЗЕД; виключення із пункту 5 ч. 1 ст. 16 кодексу посилання на «заявника», яким у даному разі виступає юридична особа, що не являється суб'єктом адміністративної відповідальності за ПМП; внесення змін до ст. 507, що забезпечили б приведення її змісту у відповідність до правової позиції КСУ, викладеної у Рішенні від 11 жовтня 2011 р. та ін.

Дисертантом на основі опрацювання значного обсягу наукового та правового матеріалу сформульовано низку конкретних пропозицій і висновків, направлених на удосконалення нормативної основи та практики публічного адміністрування у державній митній справі.

Погоджуючись із загальною концепцією рецензованої дисертаційної роботи, констатуємо правильність і важливість конкретних положень, які виносяться на захист, звернемо увагу і на окремі дискусійні аспекти роботи, а

саме положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування, зокрема:

1. Визначаючи предметно-кількісні межі публічного адміністрування, автор доходить висновку (з посиланням на принцип «виключних повноважень органів доходів і зборів ...»), що державна митна справа – це виконавчо-розпорядча впорядковуюча практика лише спеціально уповноважених одиниць державного апарату, а саме – митних органів (С. 41). Проте дослідження форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі значно виходить за межі означеного розуміння «справи», про що можна судити і з кола суб'єктів відповідного адміністрування (п. 1.3), і з висвітлених форм та методів його втілення. Причини зазначеного й можна опосередковано зрозуміти через застосування в окремих місцях роботи терміну «сфера державної митної справи», разом із тим, під час захисту хотілося б почути роз'яснення дослідника стосовно причин об'ємної відмінності у розумінні ним «державної митної справи» як феномену і як об'єкта публічного адміністрування.

2. У роботі чимало уваги приділено інституту уповноваженого економічного оператора, процедурі набуття відповідного статусу суб'єктами ЗЕД тощо. При цьому висхідна фундаментальна засада здійснення державної митної справи, яка знаходить первинне вираження посередністю УЕО залишається не зрозумілою, оскільки на с. 90 введення концепції «оператора» асоціюється із принципом спрощення законної торгівлі, а на с. 176 – із принципом заохочення доброчесності. Зважаючи на існування першого, виникає сумнів щодо справедливості поширення другого на означену зовнішньо-організаційну складову галузевого адміністрування. Видається очевидним, що уповноважений економічний оператор – квінтесенція вітчизняної практики сприяння добросовісним суб'єктам ЗЕД, про що й зазначає автор (с. 176–177). Таким чином, «оператори» є втіленням саме принципу спрощення законної торгівлі, а справедливість розгляду їх в межах змісту «заохочення доброчесності» залишається під питанням.

3. Розглядаючи методи публічного адміністрування дослідник переважно концентрується на універсальних методах переконання, заохочення та примусу, на прямих і непрямих методах адміністрування, специфіці їх галузевого прояву та співвідношення із тарифними і нетарифними заходами регулювання ЗЕД. Отже, проаналізовані фактично лише односторонні методи адміністрування, оскільки заохочення, переконання, примус, прямі та непрямі способи владного упорядкування суспільних відносин все одно втілюють визначений та встановлений публічною адміністрацією варіант поведінки, дотримання якого досягається за допомогою різних ресурсів. У висвітленій системі методів відчувається недостатня репрезентованість кооперативної сторони адміністрування, яка широко характеризувалась дисертантом серед форм галузевого адміністрування (адміністративні договори, акти «за згодою») та мала б також знайти втілення посередністю виділення методу координації.

4. У підрозділі 2.2 детально опрацьовано адміністративні акти з «перехідними» юридичними властивостями: попередні рішення та консультації з питань державної митної справи. Дослідником обґрунтовано доцільність їх зарахування саме до кола адміністративних актів, визначено спричинювані ними правові наслідки, зокрема – охарактеризовано їх правоперешкоджаючу роль, проаналізовано нормативні засади та правозастосовні труднощі. При цьому увага переважно звертається на спільні риси консультацій і попередніх рішень, а поза оцінкою залишилися відмінності між відповідними способами зовнішнього вираження адміністрування, що створює безпідставне враження про їх близьке публічно-владне значення. У процесі захисту важливо означити відмінності в правових властивостях консультацій та попередніх рішень, визначити серед них більш юридично та адміністративно вагомий засіб, висловити власну точку зору стосовно справедливості їх висвітлення в одній главі діючого МК України.

Висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблеми, мають дискусійний характер, а тому не впливають на загальну

позитивну оцінку наукового дослідження.

Повнота викладу результатів в опублікованих працях.

Результати дисертаційного дослідження І.П. Яковлева достатньою мірою висвітлені у шістьох публікаціях, надрукованих у вітчизняних та зарубіжних наукових фахових виданнях; тезах виступів на наукових конференціях.

Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації дозволяє констатувати, що автореферат дисертації ідентичний за змістом основним положенням самої дисертації.

Видаються правомірними висновки здобувача щодо значущості його праці для науки і практики. Дисертаційне дослідження І.П. Яковлева містить вагомі результати, які в сукупності вирішують важливі наукові завдання, а також забезпечують розв'язання цілого ряду практичних питань, що виникають у процесі публічного адміністрування державною митною справою. Викладені в ньому наукові положення заповнюють ряд прогалин, які мали місце в теорії митного та адміністративного права, є основою для проведення подальших досліджень, удосконалення законодавства. Таким чином, найбільш важливі наукові та практичні результати дисертаційного дослідження теми «Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі» мають різнопланове значення для юридичної науки та практики і можуть бути використані в науково-дослідній сфері, правотворчій, правозастосовній діяльності та навчальному процесі.

Висновок.

Дисертація Івана Петровича Яковлева «Форми і методи публічного адміністрування у державній митній праві» є самостійним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, яке відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника» затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Яковлев Іван Петрович –

заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Офіційний опонент –

**кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри
адміністративного та митного права**

Університету митної справи та фінансів



А.В. Мазур

«Підпис Мазура А.В.

засвідчую»

Учений секретар

Університету митної справи та фінансів

к.держ.упр., доцент



Брус Т.М.