

Відгук

офіційного опонента на дисертацію Федотова Олексія Павловича за темою: «Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Актуальність теми дисертаційного дослідження визначається тим, щосучасні тенденції розвитку митного регулювання полягають у забезпеченні максимального сприяння та спрощення переміщенню товарів і транспортних засобів через митний кордон та гармонізації з міжнародними та європейськими стандартами митних процедур, що обумовлює нагальну потребу формування сучасної концепції здійснення державної митної справи та окреслення перспективних шляхів вдосконалення митного законодавства. Ефективність здійснення державної митної справи не тільки впливає обсяг наповнення державного бюджету, але й є економічним інструментом держави для реалізації її митної та зовнішньоекономічної політики, одним із найважливіших проявів державного суверенітету та невід'ємним чинником економічної самостійності України.

Обрана автором, в якості предмету дослідження, адміністративно-правова концепція здійснення державно митної справи, в силу теоретико-практичногозначення її специфіки, найкращим чином відображає весь комплекс проблем, що можуть виникати у процесі реалізації права на переміщення через митний кордон товарів та транспортних засобів. Зокрема, до таких питань належать: співвідношення та взаємодія норм національного законодавства та міжнародних стандартів, удосконалення механізму реалізації митних формальностей, формування сучасної інституційної структури суб'єктів безпосереднього здійснення митної справи тощо., Вирішення цих проблем повинно вирішуватись у відповідності до науково обґрунтованої концепції сучасного митного права, узагальнення історичного досвіду його розвитку, визначенні тенденцій трансформації митних процедур, гармонізації

національного законодавства з міжнародними стандартами.

Незважаючи на існуючу значну кількість наукових розвідок з проблематики митного права, авторами яких є представники, як вітчизняної так і зарубіжних наукових шкіл, слід визнати, що на сьогоднішній день ще не відбулося формування адміністративно-правової концепції здійснення державно митної справи. У зв'язку із цим репрезентоване дослідження відповідає тим актуальним завданням сучасної юридичної науки, вирішення яких має істотне значення не лише для митного права, але й для науки і практики адміністративного права в цілому, для правотворчої діяльності в сфері митно-правового регулювання та правозастосування.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації обумовлений, насамперед, досить раціональною та внутрішньо узгодженою структурою дисертаційного дослідження. Його зміст складається з: вступу, чотирьох розділів, які поєднують шістнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Досить логічною, хоча й небездоганною, виглядає структура викладення матеріалу у дисертаційній роботі. Вступ до роботи визначає актуальність теми роботи, а також її основні загальні характеристики. Перший розділ, який складається з чотирьох підрозділів, присвячено дослідженню теоретико-правових засад становлення та розвитку концепції здійснення державної митної справи. В другому розділі, обсяг якого складають чотири підрозділи, визначено та проаналізовано правове підґрунтя утворення, реорганізації та ліквідації митниць. Новітня парадигма організації та здійснення митних процедур сформульована в третьому розділі, який охоплює шість підрозділів. В четвертому розділі, який складається з двох підрозділів, в яких охарактеризовано механізм надання Україні з боку Європейського Союзу автономних торгових преференцій та сучасні тенденції та перспективи модернізації державної митної справи в контексті євроінтеграційних процесів

України.

Обрана структура дозволила авторові повною мірою дослідити предмет дисертаційної роботи та з'ясувати авторський творчий задум, краще усвідомити зміст та сутність адміністративно-правової концепції здійснення державно митної справи, окреслити шляхи її реалізації. Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне дисертаційне дослідження, присвячене аналізу проблемних питань, що виникають в процесі формування та реалізації державної митної політики, адміністративної діяльності органів доходів і зборів, діяльності суб'єктів господарювання, інших учасників митних правовідносин, що містить авторське бачення шляхів їх розв'язання.

Проведений науковий аналіз з-поміж виконаних в Україні дисертаційних досліджень з близької наукової проблематики, дозволяє підтвердити самостійний внесок дисертанта у розробку досліджуваної проблематики.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів.

Достовірність наукових положень дисертації досягнута автором за рахунок використання сучасної методологічної бази дослідження, якою є раціональна сукупність методів і прийомів наукового пізнання як загальнонаукових, так і спеціальних, що дозволило розглянути досліджувані автором явища, процеси та нормативно-правові акти у взаємозв'язку окремих елементів, виявити закономірності та проблеми правового регулювання суспільних відносин, що виникають в процесі безпосередньої реалізації митної справи та запропонувати науково обґрунтовані шляхи їх вирішення.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження складають праці відомих українських та зарубіжних вчених-юристів, а нормативну та емпіричну базу дослідження складають положення Конституції України, МК України, законів, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України інших органів публічної адміністрації, узагальнення правозастосовної практики Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України), відомчі аналітичні матеріали, статистичні дані, публікації в періодичних виданнях. На

результати дослідження позитивний вплив мав порівняльний аналіз норм чинного митного законодавства та положень міжнародних актів. Завдяки цьому автор послідовно, системно і конструктивно проаналізував важливі теоретичні питання, що розкривають зміст теми дослідження, відзначив методологічне значення різних поглядів вчених на концептуальні засади здійснення митного регулювання в Україні.

Зважаючи на викладене, можемо констатувати, що достовірність отриманих результатів і обґрунтованість сформульованих пропозицій визначається правильно обраним методологічним підходом до здійсненого дослідження, об'ємним та достатнім використанням наукового та емпіричного матеріалу.

Оцінюючи новизну одержаних результатів, слід зазначити, що вона визначається насамперед тим, що в межах монографічного комплексного дослідження вперше зроблена спроба розглянути питання теорії та практики формування та реалізації адміністративно-правової концепції здійснення державної митної справи в Україні. Автором з'ясовано її сутність та ознаки, особливості правового регулювання, узагальнено питання застосування матеріальних та процедурних норм митного права в процесі реалізації державної митної справи. На основі здійсненого дослідження автором особисто запропоновано цілу низку нових для адміністративно-правової теорії, науки митного права висновків і пропозицій, що мають науково-теоретичну і практичну цінність.

З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому вирішенні наукового завдання.

До вагомих здобутків здобувача, які відрізняються науковою новизною, можна, зокрема, зарахувати формулювання поняття «адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи» як теоретико-методологічна основа правового регулювання процедур здійснення державного управління у

митній сфері, яка містить у собі: головний задум, систему керівних принципів, сукупність погоджених цілей та заходів модернізації митної справи, заплановані індикатори результату та індикатори успіху концепції (с. 13). Саме аналіз правової природи пропонованої концепції й обумовив вибір предмету наукового дослідження.

Схвальної оцінки заслуговує здійснений автором ґрунтовний аналіз динаміки інституційного забезпечення здійснення державної митної справи, сучасних тенденцій розвитку системи органів публічної адміністрації, призначенням яких є безпосередня реалізація митної справи (підрозділ 1.1.). Це є важливим з точки зору встановлення специфіки формування адміністративно-правової концепції здійснення державної митної справи. Тож аналіз відповідних наукових розвідок у цій сфері дозволив встановити передумови та особливості формування наукових підходів до визначення поняття та особливостей адміністративно-правової концепції здійснення державної митної справи.

З точки зору практичної діяльності митниць як територіальних органів ДФС України, інтерес представляє розроблений автором орієнтовний План заходів реорганізації та ліквідації митниць з детальним викладенням етапів їх здійснення, який містить у собі: 1) організаційно-управлінські заходи; 2) правові заходи; 3) заходи з організації митного контролю; 4) заходи з питань фінансово-господарської діяльності; 5) заходи щодо вирішення кадрових питань (підрозділ 2.2).

Важливе практичне значення має здійснена автором класифікація адміністративних процедур, що здійснюються органами доходів і зборів, що мають місце в процесі реалізації покладених на них владних повноважень (підрозділ 3.1). Підсумковим результатом пропонованої класифікації є представлений автором проект підзаконного нормативного акту «Про класифікацію функцій та процедур, що здійснюються органами та підрозділами митного спрямування ДФС» (с. 407-455).

В контексті формування в Україні корпусу висококваліфікованих державних службовців, актуальним є аналіз технології кадрового забезпечення органів доходів і зборів ДФС України (підрозділ 2.4). Автору вдалося виявити коло проблем кадрової стратегії ДФС України (с. 336-337) та окреслити шляхи їх подолання (с. 182), в тому числі й запропонувавши конкретні кроки вирішення окремих проблем (с. 403-406).

Автором ґрунтовно досліджено практику запровадження та застосування сертифікатів преференційного походження товарів з України – EUR.1 (підрозділ 4.1.), окреслено основні перспективи розвитку основ функціональної моделі фіскальної інституції новітнього зразка та виокремлено етапи її реформування: побудова митної системи, реально орієнтованої на вимоги міжнародно-правових стандартів, та трансформація цієї системи до рівня стратегії «відкритих кордонів» (с. 328). Презентовані пропозиції наразі є досить актуальними та своєчасними.

Дисертація містить ряд інших напрацювань теоретичного та практичного характеру, які є своєчасними і можуть бути використані науковцями, практичними працівниками в роботі, спрямованій на подальший розвиток та вдосконалення механізму реалізації митної політики держави, його правового регулювання, а також фізичними та юридичними особами в процесі переміщення предметів через митний кордон України.

Наукове та практичне значення роботи полягає у тому, що сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у правотворчій діяльності, сфері правозастосування, науково-дослідницькій діяльності та навчальному процесі.

Повнота викладення матеріалів в публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, висновки, пропозиції та рекомендації, що сформульовані у дисертації, достатньо повно викладені в авторефераті та опублікованих працях дисертанта, відповідно до вимог МОН України.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. В цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження О.П. Федотова, вважаємо за необхідне звернути увагу дисертанта на окремі положення роботи, що мають спірний характер та недостатньо аргументовані.

Зважаючи на обраний дисертантом предмет наукового дослідження (адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи) та з метою розгортання наукового дискурсу, доцільно було б з'ясувати позицію автора щодо змісту та співвідношення понять «адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи», «концепція державної митної справи» та «концепція здійснення державної митної справи», якими активно оперує здобувач в своїй роботі. Мало б вагоме теоретичне значення також співставлення досліджуваного поняття з поняттям «концепція формування та реалізації митної політики держави».

Схвальної оцінки заслуговує спроба дисертанта запровадити в науковий обіг узагальнююче універсальне поняття для позначення системи органів публічної адміністрації, головним призначенням яких є безпосередня реалізація митної справи. Автор пропонує такий термін – «органи митного спрямування Державної фіскальної служби України» для визначення суб'єктів безпосереднього здійснення державної митної справи з метою оптимізації та усунення протиріч у митному законодавстві, що виникають під час інституційних реформ у цій сфері (с. 13). Разом з тим, зміст роботи не містить переконливих аргументів щодо запровадження цього поняття. Навіщо ускладнювати, якщо до 2013 р. органи, що безпосередньо здійснювали митну справу, мали офіційну назву «митні органи» й вона використовувалась в національному законодавстві. Крім того, цей термін традиційно використовується у науковій та публіцистичній літературі.

Досліджуючи механізми здійснення окремих митних процедур при митному оформленні товарів, автор акцентує увагу на додаткових засобах мінімізації ризиків вчинення правопорушень, пов'язаних із застосуванням

окремих видів митних режимів (с. 241). Про які саме додаткові засоби мінімізації ризиків вчинення правопорушень йде мова? Автор мав би пояснити свою позицію.

Одним з реальних кроків імплементації міжнародних норм та стандартів в національне митне законодавство є запровадження та фактична реалізація принципу «єдиного вікна». Дана новація має стати одним з найважливіших елементів адміністративно-правової концепції здійснення державної митної справи. Нажаль автор досить фрагментарно дослідив питання, пов'язані з механізмом взаємодії органів доходів і зборів, державних органів, уповноважених на здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю, та підприємств за принципом «єдиного вікна» із застосуванням інформаційно-телекомунікаційної системи органів доходів і зборів. У цьому контексті доцільно було б дізнатись думку автора щодо перспектив повноцінного впровадження принципу «єдиного вікна» та щодо шляхів удосконалення механізму «єдиного вікна» в Україні.

Зміст роботи свідчить про надмірну «концептуалізацію» засобів та способів реалізації митної справи органами доходів і зборів. Так, дисертант при характеристиці форм та методів діяльності органів доходів і зборів, використовує такі словосполучення як «концепція системи управління ризиками» (підрозділ 3.3.), «концепція контролю правильності визначення митної вартості товарів» (підрозділ 3.6.) тощо. Вважаємо, що в роботі доцільно було б більше уваги приділити реальним проблемам, наприклад, вадам правової регламентації механізму контролю правильності визначення митної вартості товарів, які ввозяться (імпортуються) на митну територію України, виявити як вони позначаються на практичній діяльності органів доходів та зборів та запропонувати конкретні кроки їх вирішення.

Вважаємо, що дисертант дещо перебільшує значення процедури «вільної практики» (підрозділ 3.5) для спрощення процедур митного контролю та

митного оформлення товарів у пунктах пропуску через митний кордон. Означена процедура може застосовуватись лише щодо суден закордонного плавання (ст. 210 МК України) й не передбачена при переміщенні предметів через митний кордон України засобами авіаційного, автомобільного, залізничного, річкового, трубопровідного транспорту та лініями електропередач. Крім цього, важко погодитись з висновком здобувача щодо того, що «подальше впровадження режиму «вільної практики» в Україні потребує суттєвого доопрацювання законодавства України з питань державної митної справи та, насамперед, у напрямку закріплення поняття «вільна практика» (с. 271, 299; с. 23 автореферату).

Безумовним є той факт, що запровадження в сферу митного регулювання інституту «уповноваженого економічного оператора» є вагомими кроком на шляху спрощення митних процедур (с. 321), а відтак і реалізації адміністративно-правової концепції здійснення державної митної справи. Цьому питанню присвячено підрозділ 4.2., в якому автор неодноразово акцентує увагу на «труднощах з валідацією уповноваженого економічного оператора чи уповноваженого (схвального) експортера» (с. 322, 332 тощо). З огляду на не притаманність цього поняття для юридичної теорії та неоднозначність його тлумачення в науці, потребує уточнення позиція автора з цього питання.

Втім, викладені зауваження мають дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

Наукова цілісність та практична обґрунтованість дисертаційного дослідження О.П. Федотова дозволяє зробити висновок, що воно здійснено з використанням досягнень сучасної правової науки, становить вагомий теоретичний підґрунтя для здійснення державної митної справи в Україні та є завершеною, самостійною, оригінальною, науковою працею, що містить не захищені раніше положення, в якій автором отримані нові науково

обґрунтовані результати в галузі адміністративно-правової теорії та митного права, що у сукупності вирішують важливе наукове завдання розробки цілісної адміністративно-правової концепції здійснення державної митної справи.

Дисертація є комплексним, узагальненим дослідженням та відзначається високим науково-теоретичним рівнем, глибиною розробки наукової проблеми, новизною підходу до вирішення поставлених наукових завдань і обґрунтованістю сформульованих практичних рекомендацій.

Робота повною мірою відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

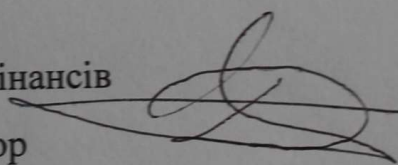
Дисертація Федотова Олексія Павловича «Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика» відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

проректор з наукової роботи

Університету митної справи та фінансів

доктор юридичних наук, професор



Д.В. Приймаченко

Підпис засвідчую:

Вчений секретар

Університету митної справи та фінансів



Т.М. Брус