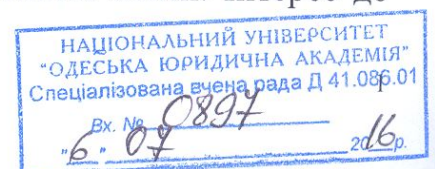


ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Настюка Василя Яковича – на дисертацію Яковлєва Івана Петровича
«Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі»,
поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі
спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право.

Актуальність теми. Процеси переформатування вітчизняних економічних відносин, загальної демократизації публічно-політичного життя, становлення вільного ринку не нівелювали значення владно упорядковуючого впливу адміністративної влади як ключового засобу забезпечення правопорядку, громадської та державної безпеки. Лібералізація відносин між публічним апаратом і суб'єктами господарювання, яка відбувається в умовах розбудови громадянського суспільства та правової держави, обумовила оновлення змісту та ролі соціально-організуючої активності публічної влади, що яскраво виражається у зовнішньоекономічній сфері, зокрема – державній митній справі. Безперечним є те, що переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон пов'язане з виникненням відносин, які не можуть впорядковуватися на засадах «самоорганізації», а потребують і потребуватимуть зовнішнього владного спрямування. Водночас, означені загальносоціальні процеси обумовлюють трансформацію такого векторного спрямування, впровадження нових механізмів забезпечення законності, розширення арсеналу засобів і способів публічно-правового впливу шляхом максимального використання (чужих раніше для вітчизняної практики) нерозпорядчих організуючих ресурсів. Перенесення вказаної оптимізованої дійсності у сферу наукового пізнання обумовило конструювання та активне розроблення категорії «публічне адміністрування», що прийшла на зміну більш звичного «державне управління». При цьому особливо значимою видається об'єктивна детермінованість подібної понятійної зміни. Інтерес до



проблем публічного адміністрування обумовлюється не еkleктичним теоретизуванням, що інколи, нажаль, має місце, а реальною якісною динамікою управлінської практики, виникненням і усвідомленням нових можливостей її удосконалення, зокрема у напрямку повноцінного використання можливостей заохочення та переконання, переоцінки ролі примусу тощо. Відмічені тенденції яскраво проявляються у сфері державної митної справи, адміністрування якою зазнало сутнісного оновлення на підставі МК України 2012 року, який запровадив ряд нових та інституційно довершив деякі старі ліберальні механізми (уповноважений економічний оператор, компроміс у справах про ПМП, нові засоби митного контролю тощо), означивши черговий крок у галузевому становленні «публічного адміністрування». Останнє являється не абсолютно новим явищем, а своєрідним « правонаступником » управління, що ускладнює дослідницькі завдання, вимагаючи не лише пізнання кооперативних надбань адміністрування державною митною справою, але й пошуку шляхів узгодженого «співіснування» та ефективного взаємодоповнення заохочення і примусу, адміністративних договорів і актів. У викладеному аспекті набуває значення доктринальне опрацювання форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі. Нагальність відповідного напрямку наукового пошуку обумовлюється не лише значною галузевою вагою та необхідністю освоєння багатьох нових, впроваджених на основі передового закордонного досвіду, митно-правових інститутів, але і його загально-адміністративною перспективністю, адже дискусійний зміст «публічного адміністрування» чи не найкраще виразився саме в перетвореннях державної митної справи, де може бути найбільш повно вивчений, із перспективною перенесення відповідних теоретичних узагальнень та практичних досягнень урядування на інші сфери спеціального адміністративного права.

Вищевказане свідчить про цінність наукового дослідження І.П. Яковлева та не викликає сумніву щодо актуальності дисертаційної роботи «Форми і

методи публічного адміністрування у державній митній справі». За своїми глибиною, проблемністю, суспільною і науковою значимістю обрана тема цілком відповідає проблематиці 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. Загальний аналіз змісту роботи свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і високий науковий рівень, про теоретичне і практичне значення здобутків дисертанта.

Визначені в роботі завдання дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у наданні теоретико-правової характеристики форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі, визначенні поняття, видів та співвідношення відповідних категорій та елементів дійсності, виявленні колізій та прогалин у їх нормативному забезпеченні, розробленні пропозиції щодо усунення останніх. Структура роботи відповідає цілям і завданням дослідження, дозволила послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором, і досягти поставленої мети, та прослідкувати творчий задум дисертанта, оцінити його наукові висновки.

У вступі дисертації обґрунтована актуальність теми дослідження, визначені його об'єкт, предмет, мета і завдання, зв'язок із науковими

програмами, методологічні основи, аргументовані наукова новизна та практичне значення одержаних результатів.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячений: вивченню основних наукових досягнень щодо форм і методів публічного адміністрування у державній митній справі, теоретичних надбань в опрацюванні способів галузевого владно-впорядковуючого впливу і засобів його зовнішнього вираження, здійснених у межах концепції державного управління; з'ясуванню, виходячи із досягнень адміністративістики та науки державного управління, змісту та специфіки категорії «публічне адміністрування», її предметно-кількісні виміру у проекції на сферу державної митної справи; аналізу системи суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі, виходячи із усієї державної, національної недержавної та наддержавної сутності публічного адміністрування. У даному розділі також розкрито проблеми формування та законодавчого забезпечення системи митних органів: від Державної фіскальної служби України до митних постів.

У другому розділі аналізується сутність, види та динаміка форм публічного адміністрування у державній митній справі, які не обмежені лише способами зовнішнього вираження адміністрування, а враховують всю діалектичну ширину філософської категорії «форма»; підстави розмежування правових і неправових способів зовнішнього вираження владно-впорядковуючого впливу, різноманітність прикладного трактування «правових наслідків»; розкрито сутність, значення, особливості та види адміністративних актів, проблеми їх знакової, темпоральної, правової характеристики, стратифікаційного та змістовного співвідношення, специфіка та прикладні межі адміністративних актів із «перехідними» властивостями; встановлено ознаки та випадки застосування у державній митній справі адміністративних договорів, роль, умови укладання та правові наслідки такого їх виду як мирова угода у справах про ПМП; охарактеризовано випадки та організуюче значення застосування принципу мовчазної згоди у сфері державної митної справи.

У третьому розділі розглядаються методи публічного адміністрування у державній митній справі, особливості співвідношення прямих та непрямих способів адміністрування із тарифними та нетарифними заходами регулювання зовнішньоекономічної діяльності, класифікаційна належність особливих видів мита; визначено міжнародне підґрунтя лібералізації методі галузевого адміністрування, напрями вітчизняного втілення відповідних тенденцій; обґрунтовано зростання ролі заохочення, визначено випадки та межі позитивного стимулювання в юрисдикційній практиці митних органів, означено засади оновленого розуміння примусу як способу публічного адміністрування державною митною справою.

Завершується робота узагальненими висновками, в яких відображені основні положення дисертації.

Джерельна база дисертації включає 300 наукових праць та нормативно-правових актів. З досліджуваної проблеми проаналізовано законодавство України (чинне та в ретроспективному аспекті), міжнародну правову базу, правозастосовну практику, опрацьовано значну кількість наукових праць з митного права, адміністративного права, державного управління тощо.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів. Зібраний теоретичний та емпіричний матеріал аналізується з використанням різноманітних підходів, принципів і методів наукового пошуку, що забезпечує достовірність зроблених висновків. Діалектичний підхід виступив у дисертації І.П. Яковлева загальнонауковою гносеологічною основою, що застосовувалася відповідно до принципів діалектичного пізнання [історизм, об'єктивність, конкретність, розвиток, детермінізм, роздвоєння єдиного і пізнання його суперечливих сторін (принцип протиріччя)].

Системно-структурний метод дозволив автору розглянути коло суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі, виявити проблеми у становленні та існуючій ієрархії митних органів, обґрунтувавши водночас власне бачення щодо можливих способів їх вирішення. За допомогою формально-догматичного методу проаналізовані норми чинного

законодавства, що закріплюють форми і методи галузевого адміністрування, визначено межі свободи договору при укладанні мирової угоди, прогалини в правовому забезпеченні попередніх рішень та юридичні властивості консультацій з питань державної митної справи, визначено обсяг категорії «державна митна справа» та фактичні межі правозастосовного розсуду при відмові в митному оформленні товарів за заявленою митною вартістю. Метод сходження від абстрактного до конкретного забезпечив зважене вирішення питання про роль автоматичних правових наслідків, пізнання змісту адміністративних актів та адміністративних договорів у державній митній справі, виявлення недоліків серед способів уповноваження на розгляд справи про ПМП; єдність історичного та логічного методів дозволили встановити передумови утвердження концепції публічного адміністрування, часові вимоги щодо процедурного забезпечення матеріальних митних приписів, оптимальні варіанти законодавчого позначення «центрального органу» та всієї системи публічних одиниць, що безпосередньо реалізують державну митну справу. Застосовувалися також: порівняльно-правовий метод (для діяхронного та синхронного співставлення оптимізаційних заходів, що призвели до становлення Державної фіскальної служби, встановлення її функціональної специфіки), метод правового моделювання (для обґрунтувати пропозицій по вдосконаленню чинного законодавства), методи формальної логіки (аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія – для первинного пізнання емпіричних даних).

Переходячи до оцінки новизни положень і висновків дисертації слід відзначити, що у дослідженні І.П. Яковлева порушені нерозроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати, виробити ряд корисних пропозицій. Новизна дисертації проявляється і у досліджуваних проблемах, і в підходах до їх опрацювання, і в запропонованих способах їх розв'язання.

Автором висловлено важливі тези щодо кількісної (врахування недержавної та наддержавної складових адміністрування, сервісної та

юрисдикційної діяльності владних суб'єктів) та якісної (задоволення публічних «митних інтересів» і функціонування на засадах гласності) відмінності публічного адміністрування від свого понятійного попередника – державного управління. Значимими видаються висновки щодо: необґрунтованого обмеження випадків видання узагальнених консультацій лише численністю випадків та «значними сумами» індивідуальних консультацій; неналежності агентів з митного декларування до кола суб'єктів галузевого владно упорядковуючого впливу; неузгодженості статусу фіскальної служби із розумінням «служби» як виду центральних органів виконавчої влади і знаходження причини цього в загально-адміністративних оптимізаційних прорахунках; необґрунтованості та недостатньої диференційованості багатьох процедурних строків, відсутності чітко визначених підстав для їх продовження (на прикладі строку прийняття попередніх рішень); належності консультацій та попередніх рішень до числа адміністративних актів. Становить інтерес також обґрунтування автором необхідності виокремлення нової форми публічного адміністрування у державній митній справі – автоматичних правових механізмів.

Наукову та прикладну цінність представляють запропоновані І.П. Яковлєвим рекомендації, спрямовані на удосконалення вітчизняного митного законодавства, зважене тлумачення багатьох суперечливих приписів. На особливу увагу заслуговує: порівняльний аналіз правового значення консультацій та висновків про їх (окрім індивідуальних усних) правоперешкоджаючу роль; аналіз природи узагальнених митних консультацій, який дозволив автору висунути небезпідставну пропозицію щодо запровадження можливості їх оскарження як нормативних актів адміністрування; висновок про необхідність внесення змін до п. 5 ч. 1 ст. 16 МК України задля усунення посилання на «заявника», що є юридичною особою та не являється суб'єктом відповідальності за ПМП; пропозиція замінити передбачену в ч. 1 ст. 523 МК України можливість розгляду справи «особами, уповноваженими на це керівником центрального органу ...»

конкретним переліком правомочних посадовців митних органів, що забезпечить дотримання принципу правової визначеності; позиція автора про необхідність визнання обов'язковою умовою мирової угоди у справах про ПМП строків виконання зобов'язань митного органу та гармонізації інституту компромісу із нормативною базою уповноваженого економічного оператора, поширення на посадовців якого можливості укладання угоди дійсно нівелює позитивне впорядковуюче значення деяких підстав зупинення та анулювання сертифіката.

Дисертант використав результати більшості фундаментальних праць, присвячених обраній темі дослідження. Належно витримані вимоги до коректності, доцільності та доречності посилань.

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; п'яти 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 під час публічного адміністрування державною митною справою. Викладені в ньому наукові положення заповнюють ряд прогалин, які мали місце в теорії митного і адміністративного права, є основою для проведення подальших досліджень, вдосконалення 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 діяльності, навчальному процесі, правозастосовній діяльності.

Зауваження та недоліки. 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. Розглядаючи у підрозділі 1.3. суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі, автор приділяє чимало уваги оптимізаційним процесам в результаті яких відбулося становлення Державної фіскальної служби, її функціональної та організаційної специфіки, приходячи до обґрунтованого припущення про незавершеність перетворень центрального митного відомства. Як підтвердження вказаної гіпотези, у висновках (п. 3) небезпідставно вказується на проект Закону України «Про Національну митну службу України». Проте, видається не достатнім згадування проекту лише в підсумковій частині дисертаційного дослідження, без аналізу його конкретних приписів, з'ясування позитивних та негативних сторін у роботі. Під час захисту хотілося б почути позицію автора стосовно якості відміченого проекту, наслідків його можливого прийняття для галузевого адміністрування, зокрема – межі переформатування існуючої системи митних органів та актуальність пропонованих змін.

2. Автор відзначає широкий склад суб'єктів адміністрування у державній митній справі, відносячи до нього державні та муніципальні органи, іноземних та недержавних суб'єктів. Але, такий підхід вимагає детального аналізу проблематики взаємодії між зазначеними суб'єктами. Тим більше питання взаємодії між органами, що реалізують державну митну справу та іншими суб'єктами розглядаються і у нормах митного кодексу (Глави 77, 78), і в міжнародно-правових актах (наприклад, Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні

порушень митного законодавства 1977 р.), і у згадуваних автором Рамкових стандартах безпеки та полегшення світової торгівлі Всесвітньої митної організації. Тож, на нашу думку, робота лише б виграла, якби автор приділив більше уваги, можливо в рамках окремого підрозділу, питанням форм та методів взаємодії між різними суб'єктами публічного адміністрування у державній митній справі.

3. При розкритті форм публічного адміністрування у державній митній справі надається їх загальна змістовна характеристика, визначаються види та підвиди, труднощі офіційного вираження (підрозділ 2.1), але більш детальної уваги приділено саме адміністративним актам (підрозділ 2.2) та адміністративним договорам (підрозділ 2.3). Таким чином, не отримали розгорнутої характеристики неправові форми адміністрування у державній митній справі, хоча вони й були досить повно окреслені у підрозділі 2.1. Видається дивним вказаний пізнавальний пріоритет І.П. Яковлєва, оскільки в роботі він, посилаючись на ряд авторитетних вчених, сам наголошував на праксеологічній значимості неправових форм, недопустимості нехтування ними.

4. У підрозділі 2.2. приділяється чимало уваги попереднім рішенням з питань державної митної справи, розкриваються випадки їх видання, встановлюються особливості застосування і навіть окреслюються нагальні напрямки підзаконного супроводження. Досить детально розглянуто випадки та наслідки відкликання попередніх рішень, передбачені у ч. 7 ст. 23 МК України, проте в процесі пізнавального пошуку за межами аналізу залишилися два аспекти регулювання попередніх рішень. По-перше, в ч. 7 ст. 23 зазначається можливість «відкликати попередні рішення», а другим реченням закріплені три випадки відкликання («підлягає відкликанню»), що може призводити до думки про невичерпність передбачених у статті конкретних випадків (які є безумовними) та ймовірність застосування і «інших» підстав. По-друге, ст. 23 МК України згадує не лише про «відкликання», але й про «зміну» попередніх рішень. Хоча з окремих висновків роботи і можна

здогадатися про підхід стосовно вказаних законодавчих формулювань, хотілося б почути чітку позицію автора або про конкретне змістовне навантаження, або про технічну помилкову беззмістовність зазначених в акті вищої юридичної сили закритого/відкритого переліку підстав відкликання та ймовірні підстави зміни попередніх рішень.

5. У підрозділ 2.3. «Адміністративний договір – визначальна форма кооперативного публічного адміністрування у державній митній справі» розкриваються не лише ознаки, види та галузева специфіка застосування адміністративних договорів, але й приділено увагу іншим проявам кооперативного адміністрування (адміністративні акти «за згодою») та надано характеристику і доктринальну оцінку автоматичним правовим механізмам, що застосовуються на підставі принципу мовчазної згоди та визнані самостійним способом зовнішнього вираження владно-впорядковуючого впливу. Таким чином, у підрозділі висвітлено аспекти, що не повністю корелюють із його назвою. Видається, більш вдалим було б або змістовно ширше найменування підрозділу 2.3 (наприклад «Кооперативні форми публічного адміністрування у державній митній справі»), або висвітлення вказаних питань у інших структурних складових дисертації: актів «за згодою» – у підрозділі 2.2 «Адміністративний акт як основна правова форма публічного адміністрування у державній митній справі», а автоматичних правових механізмів у загальному підрозділі 2.1. «Форми публічного адміністрування у державній митній справі: поняття, класифікація та динаміка».

Висвітлені зауваження багато в чому мають дискусійний характер та не знижують достовірність основних наукових положень, висновків і рекомендацій, висловлених в рецензованій дисертації. Навпаки, це є свідченням творчого характеру роботи, підтвердженням складності та вагомості здійсненого теоретичного пошуку.

На основі проведеного дослідження сформульовані положення, які репрезентують його наукову новизну, становлять певний внесок у розвиток вітчизняного митного та адміністративного права. У роботі сформульовано

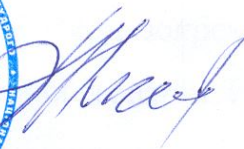
ряд висновків, пропозицій, рекомендацій, які характеризуються науковою новизною, в сукупності вирішують важливі теоретичні та практичні завдання.

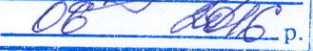
Висновок. Дисертація Івана Петровича Яковлєва «Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі» є самостійним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, яке відповідає вимогам «Порядку присудження наукових ступенів» затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Яковлєв Іван Петрович – заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Офіційний опонент –

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



 **В.Я. Настюк**

Підпис	
Засвідчую	
Нач. ВК	
30. 08. 2016 р.	