

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Рябченко Олени Петрівни на дисертацію Палій Людмили Леонідівни «Форми та методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки» подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 – право (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право)

Актуальність теми дослідження. Кінець двадцятого століття в розвитку людства зумовив настання фундаментальних і багатоаспектних глобалізаційних процесів. Незважаючи на суттєві протиріччя у методологічних підходах і трактуваннях глобалізаційного дискурсу, очевидним стало усвідомлення цих явищ не лише як таких, що характеризуються посиленням динамізму, зміною якісних характеристик перебігу суспільних явищ, а й потребують перегляду стратегій забезпечення національних інтересів держав. Глобалізаційні процеси двадцять першого століття, посилюючи взаємопов'язаність і взаємозалежність цивілізаційних відносин між державами світу, значною мірою вплинули як на загострення існуючих, так і появу нових загроз безпеки і стабільності в міжнародному та національному вимірах.

Однак можливість і здатність використання адміністративно-правового інструментарію захисту власних національних, економічних, фіскальних інтересів та цивілізаційних пріоритетів розвитку як країн економічного авангарду, так і країн економічної периферії зумовлюються значними відмінностями, що полягають не лише у фінансовому та соціально-економічному потенціалах розвитку, а й у концептуальних положеннях безпекоорієнтованих стратегій зміцнення національної конкурентоспроможності та забезпечення економічного розвитку. В цьому

ВХ.№ 538
«08» 12 2020р.

контексті в Україні, окрім зовнішніх загроз, упродовж останніх десятиліть мали місце згортання офіційної економіки та втрата міжнародних конкурентних позицій на світових ринках; обмеженість потенціалу відновлення економіки після тривалого рецесійного спаду, зумовленого існуючою моделлю розвитку; нарощення боргового тиску й обмеженість внутрішніх ресурсів фінансування розвитку; недостатність джерел відновлення купівельної платоспроможності населення та фінансової стійкості бізнесу, збереження високого інфляційного тиску, розбалансованість внутрішнього товарного ринку України; імпортна експансія, зумовлена імпортозалежністю внутрішнього товарного ринку щодо видів економічної діяльності з високим рівнем доданої вартості на фоні недостатності умов реалізації потенціалу національних виробників на внутрішньому ринку, тощо. Виникнення наведених загроз, реакція на які з боку держави повинна бути своєчасна, певною мірою залежить від забезпечення митної безпеки.

Вищевикладене дає підстави стверджувати про те, що тема дисертаційного дослідження Палій Л.Л. є актуальною, а науковий пошук в обраному напрямі здійснено своєчасно.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Виходячи з аналізу дисертації робота виконана відповідно до напрямів наукових досліджень щодо виконання Стратегії у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів на період до 2021 року (схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 570-р). Конкретне наукове завдання дисертації випливає з тематики науково-дослідних робіт кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України: «Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування» (державний реєстраційний номер 0112U001826) та «Організація боротьби з контрабандою та іншими порушеннями податкового та митного законодавства: європейський досвід та пропозиції для України» (державний реєстраційний номер УкрНТІ 0116U008481).

Ступінь наукової обґрунтованості наукових положень дисертації.

Наукові положення, які запропоновані авторкою, є у достатній мірі обґрунтованими. Запорукою саме такого висновку є структура дисертації, використані автором наукові методи отримання нових знань і, насамкінець, список використаних джерел. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Дисертантка використовувала належні для такого року наукового дослідження методів, серед яких вважаю за доцільне вказати окремо діалектичний, порівняльно-правовий, статистичний, метод правового моделювання. Список використаних джерел містить наукові праці із різних галузей вітчизняного та зарубіжного права, доробки соціального, медичного, філософського спрямувань. У цілому зміст дисертації характеризується достатньо високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. Основні результати дисертації висвітлені у семи публікаціях, з яких дві – наукові статті, опубліковані у фахових наукових виданнях України, дві – у періодичних наукових виданнях інших держав, які входять до Європейського Союзу, підрозділі колективної монографії та двох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях. Наведений рівень апробації свідчить про обґрунтованість наукових положень дисертації Л.Л. Палій, а також про доведеність до відома наукової спільноти основних її результатів.

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх новизна. Загалом високий рівень виконання дисертаційного дослідження підтверджується положеннями наукової новизни, висновками пропозиціями та рекомендаціями які віднайшли своє відображення (апробовані) у публікаціях авторки за темою дослідження. Поряд із вказаним, найвагомішими результатами дослідження можна вважати такі, зокрема доцільно доводиться розкриття сутності адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та визначення відповідних заходів і засобів адміністративно-правового впливу з врахуванням дуалістичного характеру такої діяльності, що пов'язана із

поєднанням імперативних і диспозитивних методів за умови відтворення загальної їх спрямованості – забезпечення захищеності митних інтересів України (стор. 47-50). При чому, адміністративну діяльність щодо забезпечення митної безпеки визначено відповідно сталим науковим уявленням – як специфічну, публічну, підзаконну, цілеспрямовану, державно-владну діяльність уповноважених щодо забезпечення митної безпеки суб'єктів – органів державної виконавчої влади, інших державних органів, яка здійснюється з метою захисту митних інтересів держави і урегульована нормами адміністративного і митного законодавства. У наведеному контексті акцентується увага на тому, що відносини у сфері адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки є виключно правовідносини, враховуючи їх сувору урегульованість нормами права і неможливість об'єктивно існувати поза правовідносинами. Умовою застосування правової моделі правовідносин щодо пізнання адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає юридизований системний підхід, який є об'єктивно можливим для вивчення проблеми сутності і змісту зазначеної діяльності (стор. 63-68).

На окрему увагу заслуговує висновок про те, що видом адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки названо сукупність здійснюваних окремими структурними підрозділами або групами підрозділів цілеспрямованих однорідних дій, урегульованих нормами адміністративного та митного законодавства, які здійснюються з метою захисту митних інтересів держави, у межах компетенції, передбаченої чинним законодавством (стор. 71-76).

Обґрунтованим видається формулювання та характеристика кожної з форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки. Зокрема, адміністративним (індивідуальним) актом як матеріальною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає встановлений законодавством зовнішній вияв юридично значимих державно-владних дій уповноваженим суб'єктом в односторонньому порядку, що

проявляється у виді індивідуального за адресатом припису акту, спрямованого на вирішення конкретного питання з метою вирішення завдання щодо забезпечення митної безпеки, обов'язкового для виконання адресатом припису, що міститься в акті, і виконання якого забезпечено примусовою силою держави. Нормативним актом як матеріальною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає правовий акт, який приймається уповноваженим суб'єктом і встановлює, змінює, припиняє (скасовує) правові приписи з метою урегулювання однотипних відносин у сфері здійснення цілеспрямованої адміністративної діяльності щодо захисту митних інтересів і розрахований на неодноразове застосування (стор. 82-87).

На користь ґрунтовного підходу до вирішення проблематики дисертаційного дослідження свідчать запропоновані Л.Л. Палій шляхи вдосконалення адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, до яких віднесено:

- забезпечення системності реформування митних органів, усунення ситуативності при вирішенні питань формування структурних підрозділів Державної митної служби України; формування та комплектування окремого підрозділу у структурі Державної митної служби України, до компетенції якого належить протидія контрабанді та порушенням митних правил; забезпечення правоохоронної спрямованості діяльності митних органів, що безпосередньо пов'язана із реформуванням правоохоронних органів, опрацювання моделі якого має бути здійснене на системних засадах із врахуванням міжнародного досвіду та найкращих вітчизняних практик:

- напрямки вдосконалення чинного законодавства сформовані, виходячи з необхідності забезпечення та захисту митних інтересів України у гармонізованому із міжнародним законодавством правовому просторі: встановлення початку процедури митного оформлення; коректність визначення митної вартості; процедури визначення коду класифікації товару за УКРЗЕД; формування єдиного підходу до імплементації положень

міжнародних конвенцій у законодавство України у частині, що стосується визначення базових термінів - «порушення митного законодавства», «контрабанда»;

- спираючись на правові позиції Європейського Суду з прав людини, доведено, що компроміс у справах про порушення митних правил має застосовуватись прозоро, з мінімізацією помилок, обґрунтовано, вчасно і послідовно. Такі засади застосування процедур компромісу у справах про порушення митних правил можуть бути закріплені у окремій частині 2 статті 521 МКУ;

- запропоновано доповнити МКУ статтею 507-1 «Доставлення особи, яка вчинила порушення митних правил» у редакції, що передбачає врахування наведених у правовій позиції Конституційного Суду України недоліків регламентації процедур доставлення у КУПАП;

- обґрунтовано доцільність доповнення ч.2 ст.508 МКУ Глави 71 Розділу XIX МКУ «Процесуальні дії у справі про порушення митних правил та порядок їх проведення» нормами про проведення особистого огляду, огляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення, ручної поклажі, багажу як окремими процесуальними діями при здійсненні провадження у справах про порушення митних правил (стор. 192-193).

Дотримання академічної доброчесності. Аналіз дисертації та наукових публікацій здобувача, у яких висвітлено основні наукові результати дисертації, не дає підстав констатувати допущення нею порушень академічної доброчесності (академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації). Зокрема, дисертація містить посилання на джерела інформації за кожним випадком використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; відповідає норм законодавства про авторське право і суміжні права; відображає прагнення надати достовірну інформацію про результати власної навчальної (наукової, творчої) діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації.

Дискусійні положення та зауваження. Визначаючи затребуваність та інноваційний характер дослідження Л.Л. Палій, варто зазначити, що окремі положення є дискусійними чи потребують додаткового обґрунтування, а саме:

1. Враховуючи євроінтеграційні «прагнення» України, у процесі проведення наукового пошуку в напрямі встановлення сутності та змісту адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки авторка доцільно враховує *міжнародні стандарти* митної діяльності (підрозділ 1.2 «Сутність та зміст адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки із врахуванням міжнародних стандартів митної діяльності»). При чому, на сторінці 48 дисертації робить висновок про те, що першочергового значення набувають міжнародні стандарти митної діяльності, зокрема, які впливають із міжнародних конвенцій (договорів) та додатків до них, тощо. Крім того, на думку авторки, до міжнародних стандартів слід віднести рекомендаційні приписи Всесвітньої митної організації, які стосуються стандартів безпеки та спрямовані на полегшення світової торгівлі, тощо (стор. 48). Загалом погоджуючись із наведеними висновками, хотілося б почути, що саме має на увазі дисертантка під поняттям «міжнародний стандарт митної діяльності». Відповідь на це питання лише посилить впевненість членів спеціалізованої вченої ради в додатковій обґрунтованості результатів наукового пошуку.

2. Наголошуючи на впровадженні у теорію адміністративного права категорії «публічне адміністрування» (стор. 82), дисертантка вказує на оновленні змісту базових категорій яке відбувається шляхом використання відмінних від усталених понять, зокрема «форма» – «інструменти», «метод адміністративної діяльності» – «метод діяльності публічної адміністрації», тощо. У зв'язку із наведеним хотілося б почути думку авторки з приводу відмінностей понять «адміністративна діяльність щодо забезпечення митної безпеки» та «діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення митної безпеки».

3. На сторінках 80-81 авторкою обґрунтовується критерій (ознака) за яким варто виділяти види адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки в основу якого ставиться характер та її юридичні наслідки. З урахуванням такого критерію пропонується виділяти два види вказаної діяльності, зокрема позитивну (регуляторну) та негативну (пов'язану із заходами реагування на порушення митних правил із відповідними обтяжливими наслідками). Додаткових пояснень потребує підхід авторки до виділення критерію відповідно якого адміністративна діяльність щодо забезпечення митної безпеки є негативною. Дискусійність запропонованого критерію обумовлюється тим, що безпека це такі умови, коли дія зовнішніх факторів і внутрішніх чинників не призводить до процесів, які вважаються негативними. Відтак, при застосуванні критерію «негативність» як особливість адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки може мати зворотну дію.

4. У дисертації докладно розкривається сутність, зміст, суб'єктний склад, форми, методи, тощо адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки з опертям на міжнародні стандарти такої діяльності. Поряд із цим дисертаційне дослідження лише виграло б у разі коли авторка здійснила більше глибокий аналіз позитивного зарубіжного досвіду адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки та визначила можливі шляхи запровадження окремих його елементів чи передових практик.

Наведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, що має самостійний і творчий характер, наукову та практичну цінність. Виокремлення дискусійних питань зумовлено, насамперед, складністю і актуальністю теми, наявністю авторського підходу до вирішення поставлених завдань.

Висновок

Робота Л.Л. Палій відповідає вимогам, що висуваються для отримання наукового ступеня доктора філософії в галузі права, зокрема Порядку проведення експерименту з присудження наукового ступеня доктора

філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 року № 167, а її авторка – Палій Людмила Леонідівна заслуговує на отримання наукового ступеня доктора філософії в галузі права.

Офіційний опонент –

професор кафедри адміністративного права

і процесу та митної безпеки Університету державної

фіскальної служби України,

заслужений діяч науки і техніки України,

доктор юридичних наук, професор

О.П. Рябченко

