

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Віхляєва Михайла Юрійовича на дисертацію Попівняка Олександра Івановича «Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії галузь знань 08 «Право» спеціальність 081 «Право» (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право)

Актуальність теми дослідження. Реалізація стратегічного вектору незворотнього руху України до європейської спільноти (абз.п'ятий Конституції України) як її рівноправного партнера та учасника пов'язана із вирішенням комплексу політико-правових завдань, наявність й обсяг яких визначений багатьма чинниками геополітичного, економічного, організаційного, фінансового змісту та потребує наукового осмислення найбільш актуальних за умов сьогодення проблем, пошуку оптимальних шляхів їх вирішення. Одним з таких шляхів є розбудова системи державних органів, діяльність яких спрямована на захист митних інтересів, вдосконалення правової основи їх діяльності, що безпосередньо впливає на економічний суверенітет України, спроможність виступати повноцінним партнером у зовнішньоекономічних відносинах, рівень довіри до України як гаранта дотримання міжнародних зобов'язань.

Формування теоретико-правової основи розбудови системи правоохоронних та митних органів як гарантів охорони і захисту митних інтересів держави має враховувати вимоги поступової адаптації до європейських засад їх функціонування та існуючі найкращі вітчизняні практики правозабезпечувальної діяльності у митній сфері. Слід враховувати також існуючі ризики і небезпеки геополітичного та регіонального характеру, що безпосередньо визначають пріоритети у завданнях охорони і захисту митних інтересів та впливають на перерозподіл компетенції між державними правоохоронними органами, визначення найбільш прийнятних методів їх діяльності. У той же час об'єктивний критичний аналіз існуючих

ВХ.№ 511
«03» 06 2020р.

тенденцій та помилок інституційних перетворень у сфері забезпечення митної безпеки є джерелом визначення найбільш прийнятних за існуючих умов організаційних моделей розбудови та функціонування правоохоронних і митних органів.

Вирішення перелічених та інших, пов'язаних із вищезазначеними, методологічно і практично складних завдань потребує окремого наукового аналізу, результати якого у подальшому можуть і мають бути враховані при опрацюванні стратегічних напрямків розбудови правоохоронних та митних органів, забезпечення системного характеру їх організації та функціонування.

Звернення до наукових напрацювань дозволяє вказати про відсутність окремої комплексної роботи, в якій піддані аналізу проблеми забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами на адміністративно-правових засадах, піддано критичному аналізу існуючі вітчизняні практики такої адміністративно-правової діяльності, генезис чинного законодавства.

Обраний напрямок досліджуваної проблеми визначив необхідність опрацювання робіт, присвячених загальнотеоретичним питанням змісту економічної, фіскальної, правоохоронної функцій держави та забезпечувальної діяльності уповноважених суб'єктів, сутності митного інтересу, змісту адміністративно-правових відносин, характеристики митної безпеки із врахуванням існуючих загроз.

Тож соціальне значення, наявність правових та теоретичних проблем визначили вибір та актуальність наукового дослідження адміністративно-правових засад забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами, яке має значення для розвитку науки адміністративного права.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Належний ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлено використанням значного обсягу теоретичних і нормативних джерел, емпіричних матеріалів. Узагальнений в роботі теоретичний та нормативний матеріал аналізується з використанням виваженого методологічного апарату.

Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання.

Дослідження базується на системному підході, який, у поєднанні із діалектикою дозволив забезпечити повноту теоретико-правового аналізу.

Нормативну основу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною, закони України, нормативні акти Президента та Кабінету Міністрів України, акти центральних та місцевих органів виконавчої влади, що визначають засади, зміст та особливості адміністративно-правових засад забезпечення митної безпеки України. Емпіричну базу дисертаційного дослідження становлять узагальнення практичної діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки України, а також довідкові видання та статистичні матеріали.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексною науковою роботою, присвяченою дослідженню адміністративно-правових засад забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами за умов геополітичних змін в Україні та її взаємовідносинах із країнами ЄС.

У результаті проведеного наукового дослідження особисто здобувачем сформульовано низку обґрунтованих наукових положень і висновків.

Зокрема, автором обґрунтовано поняття адміністративно-правових засад забезпечення митної безпеки, що враховує дуалістичний характер цілеспрямованої діяльності уповноважених суб'єктів у взаємозв'язку та взаємообумовленості із вирішенням загальнодержавного завдання забезпечення правового порядку у митній сфері. Встановлено, що адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки – це урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини у межах

управлінської (позитивної) та адміністративно-юрисдикційної діяльності уповноважених суб'єктів, що здійснюється у зв'язку із реалізацією їх регулятивних і правоохоронних функцій з метою забезпечення правового порядку у митній сфері (підрозділ 1.1).

Логічно пов'язаною із обґрунтованим вище підходом щодо сутності адміністративно-правових засад забезпечення митної безпеки є запропонована систематизація видів відповідної цілеспрямованої діяльності із врахуванням їх адміністративно-правової природи, що дозволило виділити управлінську (позитивну) та адміністративно-юрисдикційну діяльність (підрозділ 1.2)

Переконливою є систематизація сучасних систем адміністративно-правового забезпечення митної безпеки провідних іноземних та сусідніх з Україною країн (США, Китаю, Великої Британії, Євросоюзу, Туреччини, Польщі, Румунії, Молдови, Угорщини, Словаччини, Республіки Білорусь та Росії). Критеріями систематизації виділено: суб'єкти забезпечення митної безпеки, їх завдання, функції, компетенція (підрозділ 3.1).

Привертають увагу положення про чинники, які передували зниженню рівня адміністративно-правового забезпечення митної безпеки України, та класифікація загроз митній безпеці, виходячи з необхідності подолання яких запропоновано системні заходи щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення митної безпеки, які поділено на загальні та адресні. Врахування сучасних зовнішніх ризиків та загроз митній безпеці України, розгалуженості виконуваних правоохоронними та митними органами нашої держави функцій у сфері забезпечення митної безпеки, дозволило авторові рекомендувати зосередити їх діяльність на виконанні безпекової/правоохоронної функції (підрозділ 3.2).

Заслуговує на увагу авторський підхід до дослідження наукових поглядів, присвячених проблемі митної безпеки, що дозволило виділити дві групи робіт, в яких пріоритет надано економічній та фіскальній функціям або правоохоронній функції забезпечувальної діяльності уповноважених

суб'єктів. Ретельне опрацювання наукових поглядів стало підґрунтям формулювання поняття митної безпеки як гарантування уповноваженими державними органами (суб'єктами забезпечення митної безпеки) безпечності економічної діяльності шляхом здійснення державної митної справи та тих умов (зовнішньополітичними, міждержавними та внутрішніми), в яких така економічна діяльність здійснюється. Таке визначення, на відміну від існуючих поглядів та нормам чинного законодавства, враховує цілеспрямований характер правозабезпечувальної діяльності уповноважених суб'єктів щодо стану захищеності митних, економічних, зовнішньоекономічних та інших інтересів у сфері державної митної справи (підрозділ 1.1).

Цілком обґрунтованою є позиція дисертанта щодо визначення принципів адміністративно-правового забезпечення митної безпеки, що відображає специфіку предмету адміністративно-правової діяльності уповноважених суб'єктів та її мету. Застосування такого підходу дозволило дисертанту виділити вісім принципів адміністративно-правового забезпечення митної безпеки та зазначити про відкритий характер цього переліку (підрозділ 1.3).

Дисертантом ґрунтовно сформульовано ознаки правоохоронних та митних органів як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення митної безпеки. Наголошено, що ключовими ознаками виступає їх цільове призначення щодо забезпечення регулювання митних відносин, дотримання законності та правопорядку у цій сфері, захисту громадян та держави від загроз, що можуть виникати у галузі державної митної справи. При цьому підкреслено, доцільність віднесення митного органу у частині виконання завдань щодо реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства до органів, які реалізують правоохоронну функцію держави. Здійснено систематизацію правоохоронних та митних органів як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення митної безпеки. За критеріями цільового призначення

діяльності та обсягу виконуваних завдань щодо забезпечення митної безпеки (застосовуються в комплексі) виділено дві групи суб'єктів – основні і додаткові (підрозділ 2.1).

Перспективними з наукових позицій є положення про адміністративну правосуб'єктність суб'єктів адміністративно-правового забезпечення митної безпеки. Дисертантом обгрунтовано відмінність адміністративної правосуб'єктності основних і додаткових суб'єктів забезпечення митної безпеки, вказано на перевагу правоохоронних функцій основних суб'єктів у виділеній сфері та встановлено особливості адміністративної правосуб'єктності кожного з основних суб'єктів забезпечення митної безпеки у межах реалізації правоохоронної функції (підрозділ 2.2).

Привертають увагу положення про способи використання найкращих міжнародних практик забезпечення митної безпеки в Україні, які сформульовані на підставі аналізу систем забезпечення митної безпеки як шлях реагування на ризики, що виникають перед деякими провідними країнами світу – США, Китаєм, Великою Британією, Євросоюзом, та сусідніх з Україною держав - Туреччиною, Польщею, Румунією, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною, Республікою Білорусь та Росією (підрозділ 3.1).

Логічним підсумком виконаної аналітичної роботи є сформульовані пропозиції і рекомендації загального і адресного характеру, які стосуються трансформації функцій митних органів, перерозподілу компетенції та конкретних пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Визнаючи затребуваність та інноваційний характер дослідження Попівняка О.І., водночас зазначимо, що окремі положення є дискусійними за характером або ж потребують додаткового обгрунтування, а саме:

1. Окремі положення дослідження потребують надання додаткових пояснень. Так, у підрозділі 1.1 зазначено про розуміння публічного адміністрування з позицій управлінсько-позитивної діяльності. Поряд із цим у підрозділі 1.2 наведено підхід В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко щодо

розкриття сутності публічного адміністрування як такого, що, крім управлінсько-позитивної, охоплює і адміністративно-юрисдикційну діяльність. Враховуючи активний характер оновлення категоріального апарату науки адміністративного права, доречним вдається розкриття авторського погляду щодо сутності публічного адміністрування у сфері забезпечення митної безпеки.

2. У межах розкриття сутності адміністративно-правових засад забезпечення митної безпеки цілком доречним вдається аналіз проблеми трансформації пріоритетних функцій, насамперед, митних органів у напрямку розвитку економіко-регулятивної функції, поряд із фіскальною та правоохоронною. Наявність такої пропозиції визначена приєднанням України до міжнародних договорів, у тому числі з питань митної справи в період 2000–2008 років, що актуалізує пріоритет застосування непрямих методів регулювання відносин між митницею та бізнесом. У цьому сенсі викликає зацікавленість думка автора дослідження.

3. Автор виділяє правоохоронні та митні органи як суб'єктів забезпечення митної безпеки. Поряд із цим, зазначає, що митний орган у частині виконання завдань щодо реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства доцільно віднести до органів, які реалізують правоохоронну функцію держави. Отже, у сфері реалізації правоохоронної функції держави, митні органи також доцільно віднести до правоохоронних. Таким чином виникає логічне запитання про доцільність виокремлення митних і правоохоронних органів при дослідженні проблеми забезпечення митної безпеки.

4. Серед наукових положень, які обґрунтовані у роботі, доцільно вказати про запропоновану класифікацію загроз митній безпеці, у межах якої виділено дві групи загроз: фіскально-регулятивні та безпекові. Доведено, що безпекові загрози переважають над фіскально-регулятивними. Серед безпекових загроз вірно вказано про зовнішні загрози – контрабанду та незаконне переміщення товарів через митний кордон України та внутрішні

загрози – високий рівень корупції серед суб'єктів адміністративно-правового забезпечення митної безпеки. Проте, враховуючи роль і значення фіскально-регулятивних загроз, доцільно навести окремі з них.

5. У дисертаційному дослідженні докладно проаналізовано досвід функціонування систем забезпечення митної безпеки з позицій цільового призначення функціонування таких систем – реагування на ризики і небезпеки, які виникають перед деякими провідними країнами світу – США, Китаєм, Великою Британією, Євросоюзом, та країнами, що межують з Україною Туреччиною, Польща, Румунія, Молдова, Угорщина, Словаччина, Республіка Білорусь, Росія. Проаналізовано також досвід Туреччини. Такий аналіз дозволив обґрунтувати пропозицію щодо корегування завдання та визначення відповідної загальної компетенції суб'єктів адміністративно-правового забезпечення митної безпеки України на виконання, насамперед, безпекової/правоохоронної функції під час здійснення ними управлінської (позитивної) та адміністративно-юрисдикційної діяльності у цій сфері. У зв'язку з цим виникає запитання про пріоритетні заходи щодо реалізації вказаної пропозиції.

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.

Практичне значення одержаних результатів

Наукове і практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні положення дисертації і практичні рекомендації у подальшому можуть використовуватися: у науково-дослідній сфері – для подальшого наукового пошуку шляхів вдосконалення адміністративно-правового регулювання відносин щодо забезпечення митної безпеки; у правотворчості – становлять основу визначення напрямків забезпечення ефективності правового регулювання діяльності правоохоронних та митних органів у

напрямку забезпечення митної безпеки; у правозастосовній діяльності – для гарантування законності реалізації прав та виконання обов'язків правоохоронними та митними органами у митній сфері за умови забезпечення її безпеки, визначення оптимальної структури системи зазначених органів та ефективного розподілу компетенції між ними (акт впровадження ДФС України від 07.03.2019 №842/99-99-21-02-03-18).

Повнота висвітлення результатів дослідження

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено у одинадцяти публікаціях, з яких сім – наукові статті, чотири з яких опубліковано у фахових наукових виданнях України, три – у зарубіжних наукових виданнях, в тому числі одна – у науковому виданні, що входить до наукометричної бази Web of Science, та чотирьох тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, ідеї та розробки, які належать співавторам О.В. Тильчик, Ю.Ю. Рябченко, не використовувались.

Загальний висновок

Викладене вище дає підстави стверджувати, що дисертація Попівняка Олександра Івановича «Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами» є завершеним оригінальним дослідженням актуальної та маловивченої проблеми, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного права, а саме – розкрито сутність та зміст адміністративно-правових засад забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами. Тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає нормативним вимогам Закону України «Про вищу освіту», Постанові Кабінету Міністрів України «Про

проведення експерименту про присудження ступеня доктора філософії» від 6 березня 2019 р. № 167, а її автор, Попівняк Олександр Іванович, заслуговує на присудження йому ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» спеціальність 081 «Право» (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право).

Офіційний опонент:
заступник директора
видавничого дому «Гельветика»,
доктор юридичних наук, доцент



М.Ю. Віхляєв

Підпис засвідчую,
кандидат економічних наук,
директор
Видавничого дому «Гельветика»



О.П. Головка