

ВІДГУК

офіційного опонента

доктора юридичних наук, професора Білоуса Віктора Тарасовича на дисертацію Ракул Оксани Володимирівни «Адміністративно-правове регулювання фіскальної політики в Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Вивчення поданих Ракул О.В. матеріалів дисертації та автореферату, а також ознайомлення з її публікаціями, дає підстави стверджувати, що автором було проведено достатній правовий аналіз теми, актуальної в теоретичному та практичному плані, сформульовано висновки і пропозиції, що виносяться на захист.

Оцінюючи дисертацію в цілому, можна констатувати, що дисертант досягнув поставлених перед собою цілей, роботу виконав на належному науковому та методологічному рівні. Такий загальний висновок підтверджується за основними критеріями, по яких оцінюються такі наукові праці.

Актуальність теми дослідження. Розвиток сучасної національної економіки відбувається під впливом зростаючої глобалізації світової економіки. Економічний розвиток держави в цілому, а також окремих регіонів суттєво модифікується, що потребує новітніх підходів до формування державної політики, у тому числі і фіскальної політики.

Основним пріоритетом України сьогодні є питання її національної безпеки, що неможливо без поступального розвитку економіки, ключовим аспектом якого є ефективна фіскальна політика держави. У розрізі системних кризових явищ саме фіскальна політика є визначальним фактором формування належного рівня фінансової стабільності та розбудови соціально-орієнтованого суспільства. Забезпечення оптимального підходу до формування та належної реалізації фіскальної політики держави, спрямованої на підвищення ефективності функціонування національної економіки, забезпечить сталий економічний розвиток країни, гарантує її економічний

ВРСДЗ НАВС	
Вх. №	2747
" 15 "	06 20 18 р.
кількість аркушів:	
осн. док.	13 додаток —

суверенітет, створить умови добробуту населення країни та накопичення національного багатства.

Сучасний стан суспільного розвитку та реформаційні процеси, які відбуваються в політичному житті суспільства, зумовлюють необхідність докорінного перегляду певних методологічних підходів, складових механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні. Зазначеним і обґрунтована потреба у розробці теоретико-методологічних положень та пропозицій щодо адміністративно-правового забезпечення фіскальної політики в Україні.

Наведені обставини не залишають сумнівів в актуальності обраної теми дослідження.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Вивчення та аналіз наукової праці Ракул О.В. показує, що вона керується, враховує та виконує встановлені вимоги та рекомендації, які пред'являються до виконання дисертацій, використовує обрані методи та методики дослідження, пов'язуючи основні положення наукової роботи з напрацьованим теоретичним, нормативно-правовим та емпіричним матеріалом, аналізом адміністративного законодавства, використовуючи досягнення інших юридичних та суміжних наук.

Вивчення дисертації, автореферату та публікацій Ракул О.В. показує її достатню наукову компетентність, здатність творчого визначення наукових завдань у галузі адміністративного права та самостійного розв'язання їх з напрацюванням конкретних теоретичних і практичних пропозицій.

Метою представленої до захисту дисертації є проведення теоретичного узагальнення науково-прикладної проблеми адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні, що передбачає вироблення цілісного підходу до формування її концепції, розроблення пропозицій, спрямованих на удосконалення діяльності органів державної влади, з метою

впорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин у сфері формування та реалізації фінансової політики в Україні.

Для досягнення поставленої мети автором правильно визначено **наукові задачі**, зокрема: розкрити теоретико-методологічні основи фінансової політики держави; висвітлити генезис адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні; здійснити системний аналіз світового досвіду адміністративно-правового регулювання фінансової політики; визначити поняття, функції, завдання, принципи формування та реалізації фінансової політики як виду державної політики; розкрити особливості становлення та розвитку фінансової політики в Україні; визначити фактори, що впливають на фінансову політику в Україні; розкрити зміст механізм забезпечення адміністративно-правового регулювання як інструменту формування та реалізації фінансової політики держави; з'ясувати особливості адміністративно-правового регулювання розподілу владних повноважень та виконавчих зобов'язань у сфері формування та реалізації фінансової політики; показати специфіку адміністративно-правового регулювання функції контролю у сфері формування та реалізації фінансової політики; надати характеристику структурно-функціонального забезпечення формування та реалізації фінансової політики в Україні; визначити систему суб'єктів формування та реалізації фінансової політики в Україні; з'ясувати пріоритетні індикатори, що визначають необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні; розкрити особливості трансформації фінансової політики держави в умовах формування правової держави та громадянського суспільства в Україні; запропонувати напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час формування та реалізації фінансової політики.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання фінансової політики в Україні.

Дисертант застосував прийнятну методологічну базу наукового пошуку. **Методи дослідження** обрано з урахуванням поставленої мети й задач, об'єкта та предмета вивчення.

Є достатнім теоретичний матеріал, покладений в основу дисертації, а **об'єктивність і достовірність висновків** підтверджуються **емпіричною базою**, яку складають: результати анкетування 279 працівників Департаменту захисту економіки Національної поліції України та 224 працівників Державної фіскальної служби України; зведені дані опитування 612 фахівців-економістів (головні бухгалтери та економісти аналітики) суб'єктів господарювання різних форм власності (Києва та Київської області, Дніпра, Львова, Одеси, Харкова).

Висновки, зроблені в роботі, належним чином аргументовані критичним аналізом чинного адміністративного законодавства, а також позиціями вчених з відповідного питання і власними узагальненнями дисертанта.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015), Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ на 2015–2019 роки, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». Дисертація відповідає Основним напрямам наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2014–2017 роки, схваленим рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 29 жовтня 2013 р. (протокол № 28), річним планам науково-дослідних робіт Національної академії внутрішніх справ. Тему дисертації затверджено Вченою радою Національної академії внутрішніх справ від 23 грудня 2014 р. (протокол № 23) та включено до переліку тем дисертаційних досліджень Національною академією правових наук України (п. 524, 2014 р.).

Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації. Як зазначено здобувачем, в дисертації вперше поставлено і вирішено важливу наукову проблему розроблення цілісного доктринального підходу до формування концепції адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні.

На основі проведеного дослідження автором *вперше*: доведено необхідність упровадження досвіду країн «Великої сімки» та основних пріоритетів Європейського Союзу в напрямі трансформації фінансової політики держави в частині бюджетування з орієнтуванням на кінцевий результат; у результаті проведеного аналізу досвіду фінансового регулювання в зазначених країнах окреслено заходи, які можуть стати найбільш дієвими для України, і ті, які на сучасному етапі розвитку суспільства та з урахуванням місця, яке посідає Україна в міжнародній економіці, не є ефективними; обґрунтовано доцільність об'єднання повноважень у сфері формування та реалізації фінансової політики в межах трьох рівнів: 1) стратегічного, що охоплює повноваження, пов'язані з розробленням засад фінансової політики, формуванням її цілей і пріоритетів на тривалий період часу; 2) тактичного, що об'єднує повноваження, пов'язані з розробленням конкретніших завдань, напрямів, форм і методів досягнення цілей та виконання завдань, сформульованих на стратегічному рівні; 3) виконавчого, що передбачає повноваження, пов'язані з безпосередньою практичною реалізацією різних заходів (контрольних, консультативно-роз'яснювальних тощо), спрямованих на виконання завдань і цілей фінансової політики держави; розроблено систему індикаторів, що визначають необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фінансової політики в Україні, до складу якої увійшли соціальні, економічні, політичні, організаційні; аргументовано, що для подолання «усталеної традиції» сучасного суспільства стосовно виведення діяльності в тінь необхідно створити дієвий адміністративно-правовий механізм сприяння та заохочення легальної господарської діяльності;

визначено особливості формування партисипативного бюджету в Україні як найбільш ефективної форми побудови фіскальної політики на місцях. З-поміж іншого, *удосконалено*: теоретичні підходи до розуміння дефініцій «фіскальна політика» як сукупності заходів, що здійснюють органи державної влади стосовно формування і реалізації дохідної та витратної складових частин державного бюджету з метою ефективного виконання державою своїх функцій; визначено, що складовими фіскальної політики держави є політика державних доходів та політика державних витрат; розкрито елементи даної структури та доведено, що безпосередній вплив фіскальної політики держави на економіку країни реалізується шляхом планування та виконання показників державного бюджету; періодизацію розвитку адміністративно-правового регулювання фіскальної політики на теренах сучасної України, з урахуванням змін у політико-економічному та соціально-культурному житті суспільства, які обумовили трансформаційні процеси в досліджуваній сфері: 1) давньоруської державності; 2) період колонізації українських земель та входження їх до різних державних утворень; 3) радянський період, 4) період розбудови незалежної України; підходи до розподілу обов'язків у сфері фіскальної політики притаманних державно-владним суб'єктам, які формують фіскальну політику та державно-владним суб'єктам, які забезпечують реалізацію фіскальної політики; систему суб'єктів формування та реалізації фіскальної політики держави шляхом створення в структурі Національної поліції підрозділу, до функціональних обов'язків якого належатиме захист суспільних інтересів у сфері формування та реалізації фіскальної політики держави; положення щодо правової регламентації повноважень Президента України у формуванні фіскальної політики держави, зокрема в частині подання проекту Державного бюджету до Верховної Ради України та контролю за його складанням.

Дістало подальший розвиток: пропозиції щодо послідовного вдосконалення державної політики в частині оптимального визначення загальних стратегічних підходів до формування ефективної фіскальної політики

держави в період кризи, а також вироблення дієвого адміністративно-правового механізму їх реалізації; фактори, які впливають на формування фіскальної політики в Україні з урахуванням особливостей сучасних економіко-політичних процесів, запропоновано їх класифікацію: за місцем походження (зовнішні та внутрішні) та за механізмом впливу (об'єктивного та суб'єктивного характеру); визначення системи принципів механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави та їх характеристика; – нормативно-правове закріплення обов'язків державно-владних суб'єктів у сфері фіскальної політики; зважаючи на законодавче закріплення надто широкого кола повноважень за контролюючими органами у сфері фіскальної політики, аргументовано необхідність встановлення чітких підстав, порядку та меж здійснення можливостей державно-владних суб'єктів; визначення участі громадських об'єднань у формуванні фіскальної політики в Україні.

І хоча зазначені вище позиції автора не беззаперечні, оскільки деякі потребують уточнення або подальшої розробки, про що буде вказано, вони мають право на існування й спонукають до дискусії.

Викладені у вступі та розділах основної частини роботи положення, які стосуються постановки проблеми в цілому, окремих її аспектів, переконують в тому, що відповідні питання є теоретично і практично важливими, до кінця не розробленими в науці і перспективними для дослідження.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції впроваджені та використовуються в:

законотворчій діяльності – під час внесення змін і доповнень до деяких проектів законів України, а саме: «Про внесення змін до ст. 186 Податкового кодексу (щодо удосконалення порядку (перерахування) податку до бюджету)», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України (щодо перехідного періоду системи електронного адміністрування)», «Про внесення змін до Податкового кодексу України

(щодо податкового моніторингу)» (акт впровадження Інституту законодавства Верховної Ради України від 24 червня 2015 р. № 22/392-1-6; лист Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики від 01.06.2017 № 04–27/10–396);

практичній діяльності – при розробленні та вдосконаленні відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів та підготовці методичних рекомендацій з питань організації діяльності в сфері реалізації фіскальної політики держави (акти впровадження Департаменту захисту економіки Національної поліції України від 4 квітня 2018 р., Державної служби фінансового моніторингу України від 20 квітня 2018 р.);

освітньому процесі та науковій діяльності – під час викладання дисциплін «Адміністративне право України», «Фінансове право», «Податкове право», а також при підготовці навчальних посібників, лекцій і методичних рекомендацій (акти впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 11 лютого 2015 р., Харківського національного університету внутрішніх справ від 3 вересня 2015 р., Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» від 11 вересня 2015 р., Національної академії внутрішніх справ від 19 грудня 2017 р.).

Результати дисертації пройшли належну **апробацію**. Основні положення та висновки дослідження висвітлено в 41 публікації, серед яких одна монографія, 18 статей – у наукових фахових виданнях України, чотири статті – у міжнародних наукових періодичних виданнях, 18 тез виступів – у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях.

Науковий інтерес становлять, насамперед, положення праці, в яких дисертант:

– аргументує, на підставі аналізу особливостей фіскальної політики країн ЄС, доцільність варіювання в Україні податкового навантаження з метою перерозподілу доходів між різними галузями економіки, що дозволить

досягти стану національної економіки, за якого приватні вкладення капіталу і праці в економічне зростання заохочувалися б державою як на рівні оподаткування, так і на рівні перерозподілу фінансових ресурсів;

– визначає фіскальну політику держави як сукупність заходів, які провадять органи державної влади щодо формування і реалізації дохідної та витратної складових державного бюджету з метою ефективного виконання державою своїх функцій, компонентами якої є політика державних доходів та політика державних витрат. При цьому політика державних доходів тлумачиться як державна діяльність щодо регулювання податкових, неподаткових та інших надходжень на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України, а політика державних витрат – як державна діяльність щодо регулювання видатків бюджету, надання кредитів із бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів;

– визначає структурно-функціональне забезпечення фіскальної політики як сукупність суб'єктів фіскальної політики в єдності їхніх функцій та організаційних зв'язків, яка забезпечує формування оптимальної фіскальної політики держави та її ефективну реалізацію та окреслив його визначальну особливість, яка полягає у тому, що кожную функцію реалізують не всі суб'єкти і не окремий суб'єкт, а лише вони спільно. При цьому шляхом до оптимальної побудови структурно-функціонального забезпечення визнане обов'язкове погодження розподілу людських ресурсів і технічних засобів управління всередині окремого суб'єкта;

– систематизує суб'єктів реалізації фіскальної політики держави за їх функціональним навантаженням на суб'єкти законотворчості, які розробляють і корегують нормативно-правове підґрунтя досліджуваного процесу; суб'єкти, які забезпечують організаційно-технічні умови для її реалізації; суб'єкти, які контролюють повноту й ефективність її реалізації; суб'єкти, які здійснюють протидію злочинним посяганням у сфері реалізації

фіскальної політики держави; суб'єкти, які безпосередньо реалізують заходи політики державних доходів і витрат;

– тлумачить дефініцію індикатори, які визначають необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні як інформацію щодо наявних тенденцій в основних сферах суспільного життя, динаміка яких прямо пропорційно залежить від ефективності фіскальної політики держави, що дає змогу мінімізувати невизначеність під час прогнозування запланованих змін у цих сферах та наводить їх перелік, притаманний сучасним умовам розвитку українського суспільства;

– визначає найбільш ефективні форми участі громадськості у формуванні та реалізації фіскальної політики, до того ж участь у її формуванні визнана найактивнішою, особливо в умовах наявності у громадських об'єднань та окремих громадян української обмежених повноважень, а також обмаль часу для перегляду бюджетної пропозиції виконавчої влади, її моніторингу й аналізу виконання.

У дисертації міститься низка інших цікавих наукових положень, висновків і рекомендацій. Водночас, як і при дослідженні будь-якої складної і нової теоретичної проблеми, в дисертаційному дослідженні Ракул Оксани Володимирівни містяться й деякі **спірні, неузгоджені і не зовсім обґрунтовані положення**, які можуть стати підґрунтям наукової дискусії і напрямами подальшої розробки даної проблеми. Зокрема:

1. У підрозділі 1.1 «Стан наукових досліджень адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні» автор багато уваги приділяє аналізу наукових точок зору змісту поняття «податкова політика» та робить висновок щодо неможливості його ототожнення з поняттям «фіскальна політика». Водночас у зазначеному підрозділі недостатньо проаналізований зміст поняття «фіскальна політика», що зроблено у підрозділі 2.1 «Фіскальна політика як вид державної політики: поняття, функції, завдання та принципи її формування та реалізації». Таке

розпорошення аналізу змістовного навантаження ключової дефініції певним чином ускладнює цілісне сприйняття наведених обґрунтувань.

2. Аналізуючи становлення та розвиток фіскальної політики в Україні автор наголошує на тому, що на початковому етапі становлення незалежної України фіскальна політика була невиваженою, що спровокувало формування у суспільстві чіткого стереотипу несправедливості, що обумовило поширення тіньової економіки. Дійсно, факт активного поширення тіньової економіки не викликає сумніву. Але ланцюг «невиважена фіскальна політика – стереотип несправедливості – тіньова економіка» недостатньо аргументований, що не дозволяє зрозуміти позицію автора з цього приводу.

3. У підрозділі 3.1. «Адміністративно-правове регулювання як інструмент формування і реалізації фіскальної політики держави та механізм його забезпечення» запропоноване визначення механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави як систематичний, узгоджений процес впливу на суспільні відносини, що виникають, видозмінюються та припиняються у зв'язку зі здійсненням фіскальної політики держави, яку реалізують за допомогою визначеної на нормативно-правовому рівні сукупності адміністративно-правових засобів з метою регулювання доходів і витрат держави в короткостроковій перспективі. Але з метою всебічного вирішення задачі, анонсованої назвою підрозділу бажано було б розпочати з авторського тлумачення ключового поняття «адміністративно-правове регулювання як інструмент формування та реалізації фіскальної політики». Адже в подальшому автором пропонується тлумачення поняття «принципи адміністративно-правового регулювання фіскальної політики України». Тому відсутність тлумачення змісту власне «адміністративно-правове регулювання» заважає зрозуміти авторський погляд на зазначений аспект.

4. У підрозділі 3.3 «Адміністративно-правове регулювання розподілу виконавчих зобов'язань у сфері формування та реалізації фіскальної

політики» автор виокремлює три групи обов'язків, які притаманні сфері фінансової політики – обов'язки активного та пасивного характеру, а також юридична відповідальність. Деталізуючи обов'язки автор наголошує на необхідності підвищити рівень конкретизації їх нормативно-правового закріплення. Водночас, конкретних кроків на шляху до конкретизації не запропоновано, що було б цікавим доповненням до позицій новизни у роботі.

5. Автором запропонований проект Концепції фінансової політики, але в авторефераті про це згадується лише поверхнево, що унеможливорює розуміння її змісту зі сторінок автореферату.

6. За результатами дослідження організаційного забезпечення формування та реалізації фінансової політики в Україні автором запропоновано систематизацію суб'єктів реалізації фінансової політики за їх функціональним навантаженням. Але аналогічної систематизації суб'єктів формування фінансової політики на жаль не було розроблено.

Проте, висловлені зауваження стосуються переважно дискусійних питань праці, або окремих недостатньо чітких формулювань, або ж тих загальнотеоретичних проблем, які не були спеціальним предметом вивчення. Вони є дискусійними за суттю та, врешті-решт, сприятимуть започаткуванню наукової дискусії протягом публічного захисту дисертації.

Автореферат дисертації Ракул О.В. ідентичний за змістом основних положень самої роботи.

Загальний висновок по дисертації. Оцінюючи роботу в цілому, можна констатувати, що її позитивні моменти переважають висловлені критичні зауваження.

Робота є кваліфікаційною науковою працею, виконаною автором особисто у вигляді спеціально підготовленого рукопису, містить науково обґрунтовані теоретичні результати й наукові положення, а також характеризується єдністю змісту, висновків і рекомендацій, сформульованих в ній.

На підставі викладеного вважаємо, що за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною значущістю здобутих результатів, а також за кількістю та обсягом публікацій, робота Ракул Оксани Володимирівни «Адміністративно-правове регулювання фіскальної політики в Україні», відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Професор кафедри фінансового права
Університету державної
фіскальної служби України
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України**



В.Т. Білоус

