

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника Гетьмана Євгена Анатолійовича на дисертаційне дослідження Ракул Оксани Володимирівни «Адміністративно-правове регулювання фіскальної політики в Україні», подане на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Наприкінці 2010 року в Україні розпочато новий етап адміністративної реформи з метою запровадження системних змін та модернізації моделі державного управління, що, як передбачається, зробить владу доступною, прозорою та ефективною. Підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби і виконавчої влади було одним із напрямів стратегічних перетворень, визначених Президентською програмою економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Одним із важливих кроків на шляху модернізації моделі державного управління стало утворення Указом Президентом України № 726/2012 від 24 грудня 2012 року «Про деякі заходи оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» Міністерства доходів і зборів України шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України, означене Міністерство було у 2014 році перетворене у Державну фіскальну службу.

Разом із тим, з одного боку, створення Державної фіскальної Служби стало підтвердженням розуміння керівництва держави потреби підтримки загальної тенденції розвитку податкової та митної політики в європейському напрямку. Тим більш, що концентрація всіх функцій, пов'язаних з адмініструванням податкових та митних платежів, у рамках єдиної структури держави – це напрям, який обрали такі провідні країни світу, як Великобританія, Данія, Латвія, Канада. З іншого боку, хоча створення Державної фіскальної служби України й було велінням часу, але поки ще базувалось виключно на інтуїтивних та емпіричних засадах, поки не підтверджених вагомими результатами науково обґрунтованих досліджень,

Вх. №	2748	20 18 р.
кількість аркушів:	00	
осн. док.	Д	додаток

зокрема, щодо теоретичних і практичних засад саме комплексної трансформації діяльності фіскальних та митних органів в Україні. Крім того, поява Державної фіскальної служби України обумовила й необхідність розроблення та внесення низки змін до деяких законів та інших нормативно-правових актів України в сфері реалізації податкової та митної політики, а також окреслила коло питань, що потребують нагального теоретичного та практичного вирішення.

З огляду на зазначене вище, актуальність теми дисертаційної роботи Ракул О.В. не викликає сумнівів, адже вони присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертації вперше поставлено і вирішено важливу наукову проблему розроблення цілісного доктринального підходу до формування концепції адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні. На основі дослідження сформульовано низку нових концептуальних у теоретичному розумінні та важливих для юридичної практики положень і висновків, які виносяться на захист.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук, в тому числі зарубіжних дослідників. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають правові засади регулювання фіскальної політики в Україні. Емпіричну базу дослідження становлять 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).

Викладені в дисертації погляди автора на засади адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні є достатньо обґрунтовані, зроблені висновки та визначені поняття мають відповідний ступінь наукової новизни. Всебічність зробленого аналізу підтверджується достатньою кількістю використаних автором наукових, інформаційних та правових джерел.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань. За допомогою чітких визначень понять, класифікацій тощо, автору вдалося досить аргументовано висловити свою думку стосовно наявних на сьогоднішній день дискусійних питань щодо адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні.

До найістотніших результатів новизни дисертаційного дослідження можна віднести те, що:

- встановлено, що найбільш оптимальним для України напрямом модернізації фіскальної політики держави, який запроваджено у країнах «Великої сімки», є бюджетування з орієнтуванням на кінцевий результат, що дозволить радикально підвищити ефективність виконання державою своїх функцій. А з метою забезпечення розвитку окремих регіонів України, визначення яких має відбуватись щорічно з врахуванням економічної ситуації в державі, доцільним є використання регіональних фондів для допомоги новоствореним підприємствам, які функціонують в слаборозвинених регіонах країни, а також розвинута система грантів за рахунок бюджетного фінансування з метою сприяння малим підприємствам (с.90-91).

- визначено, що фіскальну політику держави формують політика державних витрат та політика державних доходів. Державними доходами є: 1) податкові надходження (загальнодержавні та місцеві податки та збори), 2) неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної

господарської діяльності, інші неподаткові надходження), 3) інші надходження на безповоротній основі (доходи від операцій з капіталом та трансфери) (с.147);

- визначено, що адміністративні правовідносини як окремий елемент механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави – це врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, що виникають, розвиваються, змінюються та припиняються у сфері формування та реалізації фіскальної політики держави, однією зі сторін яких завжди є орган, наділений владними повноваженнями у сфері формування та реалізації фіскальної політики (наприклад, ДФС України, ДКС України, Держаудитслужба України тощо) (с.212);

- визначено, що структурно-функціональне забезпечення фіскальної політики – сукупність суб'єктів фіскальної політики в єдності їхніх функцій і організаційних зв'язків, яка забезпечує формування оптимальної фіскальної політики держави та її ефективну реалізацію. Між структурним і функціональним забезпеченням наявний органічний зв'язок, що зумовлює єдину цілісну структуру цих двох складових. Оптимальна побудова структурно-функціонального забезпечення можлива лише за умови обов'язкового погодження всередині окремого суб'єкта розподілу людських ресурсів і технічних засобів управління (с. 266-267);

- наголошено, що реалізація фіскальної політики держави буде ефективною лише за наявності максимально повного виявлення джерел доходів бюджету та мінімізації видатків з їх адміністрування та сплати. На підставі проведеного дослідження запропоновано визначити адміністрування як правозастосовну діяльність уповноважених органів, спрямовану на акумулювання податкових надходжень бюджету шляхом організації виконання платниками податків і податковими агентами податкового зобов'язання. Такий підхід охоплює зміст діяльності з податкового адміністрування та надає можливість чітко відмежувати права й обов'язки учасників податкових правовідносин відповідно до їхніх бюджетних

повноважень щодо наповнення бюджету податковими надходженнями (с. 271);

- сформульовано поняття індикаторів, 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. При розробленні підходів до формування та реалізації фіскальної політики держави необхідно враховувати пріоритетні індикатори, які відображують реальну економічну ситуацію, ступень реалізації державою поставлених перед нею цілей та їх відповідність задачам соціально-економічного зростання (с. 312);

- зазначено, що комплексна трансформація фіскальної політики в Україні вкрай необхідна з врахуванням потреби комплексної корекції економіки, метою якої є не просто економічний розвиток, а набуття нею інноваційної природи як засад стійкого економічного прогресу. Обґрунтовано, що одним із найефективніших засобів державної підтримки інноваційної діяльності підприємств є застосування податкових важелів регулювання (с. 315). Окрім перерахованих, автор висловлює низку інших важливих наукових висновків, пропозицій та рекомендацій.

Дисертантка вичерпно розкрила тему дисертації. Стиль, у якому написано роботу, характеризується лаконічністю й обґрунтованістю при викладі думок, внутрішньою логікою. Авторка досить толерантна у полеміці з іншими дослідниками. Вона виявила високу культуру при використанні цитат. Цінністю дисертації, безперечно, є її науково-теоретичний рівень та практична спрямованість. Структура і зміст роботи свідчать про цілісність дослідження. Робота завершується сформульованими висновками, пропозиціями щодо удосконалення чинного законодавства України.

Надаючи загальну позитивну оцінку дисертаційному дослідженню, варто зазначити, що, дисертація не позбавлена певних недоліків та суперечливих положень, які потребують додаткових пояснень та уточнень.

1. У підрозділі 3.1. «Адміністративно-правове регулювання як інструмент формування і реалізації фіскальної політики держави та механізм його забезпечення», автор багато уваги приділяє дослідженню поняття механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави, однак із змісту дисертації не до кінця зрозуміло, що автор розуміє під вказаним терміном. Крім того, здобувач занадто захопилась аналізом адміністративно-правових норм, як елементом вказаного механізму, при цьому практично залишивши без розгляду такі елементи, як: акти реалізації норм права, адміністративні правовідносини, тощо.

2. Досліджуючи адміністративно-правове регулювання функції контролю у сфері формування та реалізації фіскальної політики, автор розглядає, як співвідносяться поняття нагляду і контролю. На основі чого здобувач робить висновок, що «використання науковцями терміна «контрольно-наглядова діяльність» додатково підтверджує висновок щодо недоцільності ототожнення нагляду й контролю». На нашу думку, дисертанту варто було більш змістовно обґрунтувати свою думку та тезисно визначити, чим відрізняються ці категорії.

3. На сторінці 247 дисертаційного дослідження автор зазначає, що участь громадськості у формуванні фіскальної політики України сприяє реалізації завдань щодо: 1) інформування територіальної громади стосовно напрямів бюджетної політики органів місцевої влади на найближчу перспективу; 2) залучення громадян до процесу планування місцевого бюджету з метою визначення пріоритетних бюджетних програм, що забезпечить ефективне використання бюджетних коштів; 3) налагодження взаємозв'язку з місцевим населенням з метою забезпечення результативного виконання місцевих програм. Крім того, автор визначає низку позитивних моментів участі громадськості у такій діяльності. Однак, здобувачу також

варто було окреслити проблеми, які перешкоджають активній участі громадськості у формуванні фіскальної політики держави.

4. На сторінці 280 автор наголошує, що «одним із пріоритетних індикаторів є політичний, адже окремі політичні рішення призводять до певних коливань в економічній системі держави. Поява такого індикатору зумовлює необхідність планування заходів фіскальної політики щодо нейтралізації негативних коливань і підтримки динаміки руху позитивних коливань». Ми погоджуємось із вказаним твердженням. Однак, думка автора була б більш обґрунтованою, якби здобувач окреслив, яким чином повинен враховуватись цей індикатор при визначенні шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні.

5. У висновках до підрозділу 1.3 «Світовий досвід адміністративно-правового регулювання фіскальної політики» здобувачу варто було хоча б тезисно окреслити, яким чином можливо імплементувати позитивний досвід країн світу у зазначеній сфері в законодавство нашої країни.

Разом з тим зазначені зауваження мають дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку виконаної Ракул Оксаною Володимирівною дисертаційної роботи та не знижують її достатній науково-теоретичний рівень й практичну значущість. Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що вони можуть бути використані у: науково-дослідній роботі; правотворчості; навчальному процесі та практичній діяльності.

В цілому, дисертація є завершеною науково-дослідною роботою, у якій надано абсолютно конкретні висновки та пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні, що є цінним як для наукових пошуків, так і для практичного застосування.

Вивчення дисертаційного дослідження та його автореферату дає підстави для висновку про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до

встановлених вимог. Результати наукових досліджень, за якими здобувач захистив кандидатську дисертацію, на захист не виносяться.

Наведене дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження «Адміністративно-правове регулювання фіскальної політики в Україні» виконане на належному науково-теоретичному рівні, є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову проблему, що має суттєве значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Ракул Оксана Володимирівна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

Головний науковий співробітник
відділу координації правових досліджень
Національної академії
правових наук України,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

Є. А. Гетьман



Підпис

Є. А. Гетьман

засвідчую:

прізвище

Начальник ВК

[Handwritten signature] - *Затворець НВ*