

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Юніна Олександра Сергійовича – 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

Реформування та поступовий розвиток економічної та соціально-політичної сфер життя України відповідно до світових стандартів закономірно передбачають вдосконалення правової регламентації фіскальної політики з урахуванням вітчизняних умов і використання зарубіжного досвіду. Всебічне перетворення фіскальної політики в Україні, обумовлено, в першу чергу, її очевидною недосконалістю, невідповідністю сучасним реаліям, а також нездатністю забезпечити як публічні інтереси, так і потреби окремого громадянина.

Відомо, що вітчизняна фіскальна політика характеризується вкрай складною системою податків, явно недостатнім їх збором, неможливістю прогнозування розвитку податкової сфери на тривалі терміни тощо.

До негативних тенденцій сучасної фіскальної політики в Україні слід також віднести непомірно великий масив підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують відносини, що складаються в податковій сфері. Крім того, необхідно відзначити, той факт, що неконкретність правової регламентації повноважень органів фіскальної системи на практиці призводить до зловживань, обмеження законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб.

У зв'язку з вищевикладеним, слід констатувати, що необхідність реальної оптимізації існуючої фіскальної політики в Україні є одним з пріоритетних напрямків реформування. Зазначені перетворення дозволять зміцнити вітчизняну економіку, забезпечити приплив іноземних і вітчизняних інвестицій, гарантувати економічну сторону забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні.

ВРСДЗ НАВС	
Вх. №	2749
"15"	06
20 18 р.	
кількість аркушів:	
осн. док.	11
додаток	

Адміністративно-правове регулювання фіскальної політики в Україні ґрунтується на системі специфічних принципів, визначає правову основу діяльності органів Державної фіскальної служби, забезпечує застосування заходів адміністративної відповідальності до правопорушників тощо.

Разом з тим, заходи щодо вдосконалення правової регламентації фіскальної політики держави в цілому і її адміністративно-правового регулювання, зокрема, на сьогоднішній день не послідовні, недостатньо обґрунтовані з концептуальної точки зору, не повною мірою спираються на детально розроблену теоретичну базу.

Ці та інші недоліки свідчать про необхідність розробки й вжиття невідкладних заходів, спрямованих не лише на подальше реформування організаційних засад діяльності фіскальних органів, але також на удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні.

За таких умов, дисертаційне дослідження Ракул О.В. на тему «Адміністративно-правове регулювання фіскальної політики в Україні» є безумовно актуальним та необхідним.

Про актуальність проведеного дослідження свідчить також його спрямованість на реалізацію основних положень 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».

Надане на рецензування дисертаційне дослідження є першою спробою на монографічному рівні комплексно дослідити механізм адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні і на цій основі сформулювати теоретичні висновки та науково обґрунтовані пропозиції з удосконалення адміністративно-правових засад її здійснення. На основі проведеного дослідження обґрунтовано низку нових теоретичних положень, висновків, практичних рекомендацій та пропозицій із досліджуваних питань,

що мають важливе значення не лише для теорії адміністративного та фінансового права, але й для практичної діяльності органів Державної фіскальної служби України.

Автором чітко та послідовно сформульовані мета та задачі дослідження. Їх постановка та обґрунтованість дозволяють розкрити основний зміст теми. Об'єкт і предмет дисертації визначені у відповідності з вимогами МОН України та дозволяють всебічно проаналізувати поставлену проблему.

Необхідно відзначити, що зміст дисертації відбиває логіку мети та предмета дослідження. Він передбачає аналіз як теоретичних проблем адміністративно-правового регулювання фіскальної політики, так і питань правозастосування на сучасному етапі розвитку даного інституту. Загалом, дисертація характеризується ознакою єдності змісту. Позиції, які формулює та відстоює автор роботи, ґрунтуються на останніх досягненнях правової науки.

Здобувач добре засвоїв теоретичне надбання, що стосується теми дослідження, вільно оперує категоріями та поняттями, які вироблені юридичною наукою, звертається до праць вчених із суміжних галузей права. Матеріал дисертації викладається логічно, послідовно, відповідно до визначеного дисертантом змісту, що свідчить про глибоке та змістове засвоєння теми обраного дослідження.

Узагальнений в роботі теоретичний та нормативний матеріал аналізується з використанням виваженого методологічного апарату, який включає як загальнонаукові, так і спеціально-правові методи пізнання, зокрема: діалектичний, методи аналізу і синтезу, компаративістський, логіко-семантичний аналіз, класифікації, історико-правовий метод, системний та структурно-інституціональний, соціологічний. Використовувані методи дослідження є цілком сучасними й обґрунтованими, що стало запорукою успішного вирішення поставлених дисертантом завдань.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлений також використанням численних наукових праць фахівців у галузі загальної теорії держави і права, теорії управління, адміністративного, конституційного,

цивільного, фінансового права, інших галузевих правових наук. З позитивного боку слід відмітити проведене автором соціологічне дослідження. Так, з метою вироблення рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні дисертантом було проведено анкетування 1115 респондентів, яких, з метою отримання максимально об'єктивних результатів, було поділено на три групи: працівники Департаменту захисту економіки Національної поліції України, працівники Державної фіскальної служби України та фахівці-економісти (головні бухгалтери та економісти-аналітики) суб'єктів господарювання різних форм власності.

Викладені в дисертації погляди автора на адміністративно-правове регулювання фіскальної політики є достатньо обгрунтовані, зроблені висновки та визначені поняття мають відповідний ступінь наукової новизни. Всебічність зробленого аналізу підтверджується значною 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 щодо наявних на сьогодні дискусійних питань у сфері адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні.

Переходячи до оцінки основних положень і висновків дисертації, варто зазначити, що в роботі порушені нерозроблені раніше наукові та практичні задачі, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій. На особливу увагу заслуговує ціла низка положень, висновків, рекомендацій та пропозицій, викладених в дисертації, які найбільш наочно демонструють її наукову новизну, теоретичну та практичну значущість.

Так, не можна не погодитися з висновком автора про те, що доцільним є використання досвіду фіскального регулювання господарських процесів в окремих зарубіжних країнах, а також особливості фіскальної політики в ЄС. Зокрема автор вважає, що підхід Великої Британії до визначення підтримки

малого та середнього підприємництва одним із основних напрямів державних витрат має стати пріоритетним у фіскальній політиці України. Адже використання регіональних фондів для допомоги новоствореним підприємствам, які функціонують у слаборозвинених регіонах країни, а також розвинута система грантів за рахунок бюджетного фінансування з метою сприяння малим підприємствам – є одним з найкращих шляхів розвитку окремих регіонів України, визначення яких має відбуватись щорічно з врахуванням економічної ситуації в державі (с. 70).

Автор слушно прийшов до висновку, що термін «фіскальна політика» має досить широку сферу застосування, а тому в нього вкладають різноманітний зміст. З метою отримання цілісного уявлення про фіскальну політику під час формулювання дефініції зазначеного поняття необхідно обов'язково враховувати декілька важливих моментів. По-перше, не варто ототожнювати заходи, спрямовані на формування державної казни, лише з податковою складовою. Відомо, що не тільки податки відіграють важливу роль у наповненні державного бюджету. Сучасна економіка також використовує інші джерела (не менш важливі) надходжень коштів до бюджету. По-друге, на процеси, пов'язані з формуванням державної казни, впливають і витрати. Отже, ототожнення фіскальної політики держави лише з діяльністю щодо формування державного бюджету, зокрема, її податковою складовою, є дещо помилковим підходом, адже шляхами наповнення бюджету є не лише податки, а й інші джерела. Крім того, процес формування державної казни безпосередньо пов'язаний із витратами (с. 97).

Заслуговує на увагу точка зору здобувача стосовно того, що з огляду на глобалізаційні процеси, характерні для сучасної економіки, однією з основних функцій фіскальної політики потрібно визнати створення привабливих умов для ведення бізнесу (з точки зору іноземних партнерів). Однак необхідно пам'ятати, що фіскальна політика держави передусім має бути зорієнтована на забезпечення позитивних тенденцій в економіці та відповідного рівня життя її громадян. Окрім зазначеної, у сучасних умовах фіскальна політика України

покликана реалізовувати такі важливі функції: економічного регулювання, фіскальну, підтримання належного рівня доходів бюджету, акумулювання грошових коштів у певних видах цільових фондів, підвищення ефективності бюджетно-податкового контролю, алокаційну, забезпечення збалансованості економіки (с. 113-114).

Дисертант справедливо відстоює позицію, що одним із об'єктивних чинників, який впливає на фіскальну політику в Україні, є глобалізація фінансових ринків і збільшення мобільності факторів виробництва. Він одночасно полегшує й ускладнює процес економічного розвитку, породжуючи нові проблеми та задачі у фіскальній сфері. Зазначений фактор зорієнтовує фіскальну політику на створення вигідних умов для ведення бізнесу, адже міжнародна конкуренція поступово переміщується з цінової сфери у сферу національних умов виробництва та інформаційних переваг. Тому, здійснюючи адміністративно-правове регулювання фіскальної політики держави, необхідно віддавати перевагу створенню привабливих і стабільних умов оподаткування для тих іноземних суб'єктів господарювання, які розміщують власні виробництва на території України. Такий підхід надає певні переваги, серед яких: створення додаткових робочих місць, збільшення податкових надходжень, формування позитивного іміджу держави на міжнародному ринку інвестицій тощо (с. 141).

Цілком слушно автором було запропоновано авторську дефініцію механізму адміністративно-правового регулювання фіскальної політики держави, під яким розуміється 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 (с. 156).

Також підтримуємо висновок автора про те, що організаційна функція щодо реалізації фіскальної політики держави полягає у створенні відповідних

заходів і засобів акумулювання й перерозподілу державних надходжень, найзручніших для користувачів та контрольованих для державних органів. Саме такий підхід надає можливість досягти найвищої ефективності в реалізації фіскальної політики. Одним із органів, який виконує організаційну функцію щодо реалізації фіскальної політики, є ДКС України, що забезпечує технічну організацію виконання фіскальної політики, зокрема розрахунково-касове обслуговування розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Також до організації виконання основних положень фіскальної політики держави безпосередньо причетні міністерства і відомства, відділи й управління державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад. Організаційну функцію виконують розпорядники коштів бюджету відповідного рівня (галузеві міністерства, відомства та підприємства), які отримують грошові кошти з бюджетів усіх рівнів. Вони зобов'язані організувати ефективне та цільове використання коштів відповідного бюджету (с. 226).

Актуальним вбачається сформульоване дисертантом визначення адміністрування податків. На підставі детального аналізу низки нормативно-правових актів, які регулюють окремі аспекти адміністрування ДФС України у сфері фіскальної політики держави, пропонується адміністрування визначати як правозастосовну діяльність уповноважених органів, спрямовану на акумулювання податкових надходжень бюджету шляхом організації виконання платниками податків і податковими агентами податкового зобов'язання. Запропоноване визначення 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. 260).

У дисертації міститься низка інших цікавих наукових положень, висновків і рекомендацій. Однак, як і при дослідженні будь-якої складної і нової теоретичної проблеми, в зазначеному дисертаційному дослідженні містяться й деякі спірні, неузгоджені і не зовсім обґрунтовані положення, які можуть стати

підґрунтям наукової дискусії і напрямами подальшої розробки даної проблеми. Зокрема:

1. Розглядаючи завдання та функції фіскальної політики автор зазначає, що стратегічна ціль фіскальної політики держави – формування збалансованого обсягу публічних фінансів, планування та реалізація оптимального обсягу державних витрат, спрямованих на досягнення максимально ефективного та гармонійного розвитку українського суспільства (с. 109). Стратегічні цілі законодавчо затверджені й визначають характер політики та її роль в загальній програмі економічного розвитку. Доцільним було проаналізувати також проміжні цілі, які сприяють досягненню стратегічних, доповнюють та конкретизують їх, а також тактичні цілі, які забезпечують досягнення проміжних шляхом використання певних комбінацій відповідних інструментів фіскальної політики.

2. На с. 110 дисертації автор цілком слушно зауважує, що з моменту проголошення незалежності України та її переходу до ринкової моделі економіки фіскальна політика поступово перетворюється на потужний засіб регулювання національної економіки. Український уряд постійно перебуває в пошуку найбільш оптимальних способів удосконалення фіскальної політики та запроваджує новітні підходи до оптимізації витрат державного бюджету. Водночас, потребує додаткової аргументації позиція автора про те, що розвиток фіскальної політики за часів незалежності має стабільні позитивні результати, зокрема про перехід до зменшення податків, оптимізації пільг, а також децентралізації політики державних надходжень і державних витрат.

3. На с. 203 дисертант визначає, що одним з вищих органів державної влади, на якого покладено реалізацію функції контролю у сфері формування та реалізації фіскальної політики в Україні, є Президент України. Водночас виходячи з подальшої характеристики повноважень Президента України не вбачається конкретних завдань щодо здійснення главою держави контрольної функції саме у сфері формування й реалізації фіскальної політики держави.

4. Характеризуючи особливості здійснення контролю за фінансовою політикою держави (с. 208) автор слушно зауважує, що не лише органи державної влади можуть бути суб'єктами контрольної діяльності у сфері формування й реалізації фінансової політики держави. Певним обсягом повноважень у цій сфері наділені також і громадяни України, які здійснюють так званий громадський контроль. Але в подальшому розглядає тільки таку форму контролю, як законодавчо закріплена можливість громадян звертатися до компетентних державних органів.

Автор, на нашу думку, безпідставно звужує його межі, не розглядаючи такі заходи як консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, доступ до публічної інформації, громадська експертиза проектів нормативно-правових актів, громадські дискусії, залучення засобів масової інформації тощо.

5. Цілком слушно автор торкається питання діяльності відповідних органів державної влади із забезпечення захисту фінансової політики держави від злочинних посягань. Зазначається, що нині такий захист охоплено компетенцією МВС України, ДФС України та СБ України (с. 262). Водночас потребує додаткової аргументації думка автора про створення Служби фінансових розслідувань саме у структурі Міністерства внутрішніх справ України, а не як центрального правоохоронного органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

6. Варто погодитись з думкою автора про те, що на сучасному етапі адміністративно-правове регулювання фінансової політики не є досконалим (с. 289). Нормативно-правова база, покладена в основу сучасної фінансової політики має, певні недоліки, зокрема: перелік нормативно-правових актів занадто великий, а самі акти досить складні в практичному застосуванні; законодавчі акти не завжди чітко та цілком описують норми права, що призводить до появи значної кількості підзаконних актів; недосконалість нормативно-правових актів призводить до прийняття численних доповнень. Однак з тексту дисертації не вбачається пропозицій щодо змін і доповнень до конкретних нормативно-

правових актів у сфері адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні.

7. В тексті дисертації автор постійно оперує поняттям «формування фіскальної політики», зокрема щодо факторів, які впливають на формування фіскальної політики, підходів до формування фіскальної політики, напрямів формування фіскальної політики, принципів формування фіскальної політики, суб'єктів формування фіскальної політики тощо. Водночас з тексту дисертації не вбачається поняття самого процесу формування державної фіскальної політики.

В той же час висловлені зауваження переважно мають характер побажань і не можуть суттєво вплинути на загальну високу наукову цінність рецензованої роботи та позитивну оцінку проведеного автором дослідження.

Теоретичні результати й наукові положення, які містяться в даній дисертації, характеризуються єдністю змісту і свідчать про особистий вклад дисертанта в науку адміністративного та фінансового права. Дисертація Ракул О.В. на тему: «Адміністративно-правове регулювання фіскальної політики в Україні» містить результати проведених особисто здобувачем досліджень. Отримані автором дисертації нові науково обгрунтовані результати в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання – розробка проблеми адміністративно-правового регулювання фіскальної політики в Україні в умовах докорінного реформування фіскальної системи, формулювання обгрунтованих теоретичних узагальнень, а також пропозицій щодо удосконалення законодавства та приведення його у відповідність до національних правових традицій та міжнародних стандартів.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що результати дослідження можуть бути використані у законотворчій діяльності – під час внесення змін і доповнень до Податкового кодексу України та інших законів України; 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; 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.

Автореферат за змістом відповідає дисертаційній роботі, достатньою мірою відображає сутність і основні положення дисертації. Порушень щодо викладення матеріалу в дисертації та авторефераті не виявлено.

Основні положення дисертаційного дослідження відображено в 41 публікації, серед яких одна монографія, 22 статті – 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.

Викладене дозволяє зробити загальний висновок, що дисертація на тему «Адміністративно-правове регулювання фіскальної політики в Україні» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що розв'язують наукову проблему, яка має важливе 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 п.п. 9, 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, а її автор – Ракул Оксана Володимирівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

директор Навчально-наукового
інституту заочного навчання
та підвищення кваліфікації
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, доцент



О.С. Юнін