

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Соболя Євгена Юрійовича – на дисертацію Дубового Євгена Олександровича «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження

Вельми актуальним в умовах сьогодення є дослідження та вироблення підходів до формування оновленої моделі контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів на основі зміни ідеології функціонування держави та визначення пріоритетом останньої дотримання прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб підприємців. Зважаючи на це, обрана дисертантом тематика в якості дослідження затребувана в повній мірі, з одного боку, сучасною наукою, яка потребує нових знань, заснованих на практичній діяльності, з іншого – практикою правоохоронних органів.

Таким чином, необхідність побудови нової ефективної державної політики у сфері обігу підакцизних товарів та визначення сутності, особливостей, форм і методів контрольно-наглядової діяльності у цій сфері, недостатня розробленість її теоретичних засад і недосконалість адміністративно-правового регулювання обумовлюють актуальність глибокого й всебічного наукового дослідження зазначеної проблеми.

Тема дисертаційного дослідження Дубового Є.О. сформульована відповідно до положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», «Про удосконалення державної політики розвитку спиртової галузі

Вх. №	25	03	1971	20 27 р.
кількість аркушів:	14			
осн. док.	додаток —			

України», «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави»; «Про затвердження Програми реформування та розвитку спиртової галузі на 2020-2023 роки», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2020 № 669; плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами та темами, розкрито мету, задачу, об'єкт і предмет дослідження, його методи, наукову новизну, підкреслено практичну важливість висновків, одержаних у результаті проведеного дослідження, узагальнено результати роботи і подано відомості про публікації автора за темою дисертації.

Дисертаційна робота Дубового Є.О. поглиблює і доповнює існуючий масив знань у відповідній сфері, а викладені вище обставини підкреслюють актуальність, своєчасність, суспільну значимість та важливість дослідження порушеної проблематики.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Дисертаційне дослідження Дубового Є.О. ґрунтується на використанні сучасної методології пізнання складних правових явищ, яка передбачає поєднання як загальнонаукових, так і спеціальних наукових методів, зокрема таких як діалектичний, компаративний, логіко-семантичний, методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції тощо. Їх застосування визначило логічну побудову дисертації та дозволило послідовно й науково обґрунтовано реалізувати мету і завдання, поставлені на початку дослідження.

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць українських та зарубіжних вчених,

розробок фахівців у галузі теорії права, адміністративного права, публічного адміністрування, офіційних статистичних матеріалів органів публічної влади.

Дисертант поставив перед собою досить важливу мету, яка полягає в тому, щоб на основі узагальнень наявних наукових напрацювань, а також аналізу чинного законодавства і практики його реалізації визначити поняття, сутність та особливості контрольно-наглядових відносин правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів, і на цій основі виробити тенденції та напрямки удосконалення адміністративно-правового регулювання зазначеної діяльності із врахуванням стратегічного курсу України на шляху до Європейського Союзу.

Відповідно до головної мети дослідження чітко сформульовані основні завдання наукової роботи. Слід зазначити, що крім суто наукового значення, цілі дисертаційного дослідження передбачають аналіз та внесення пропозицій до законодавства України, вдосконалення окремих напрямів здійснення контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів

Висновки, наведені у дисертації, а також пропозиції стосовно удосконалення чинного законодавства України, щодо регулювання правоохоронними органами сфери обігу підакцизних товарів, здатні покращити контрольно-наглядову діяльність держави у даній галузі.

Розділ 1. «Загальна характеристика контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні» складається з трьох підрозділів, які присвячені визначенню поняття, ролі та значенню контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів; з'ясуванню місця правоохоронних органів в системі суб'єктів контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів та визначенню принципів державного контролю за виробництвом та обігом підакцизних товарів; окресленню стану і перспектив

розвитку нормативно-правового регулювання контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів.

Автором дано визначення підакцизним товарам, під якими слід розуміти визначену групу товарів, які мають особливий адміністративно-правовий статус, по виробництву та реалізації яких у суб'єкта господарювання виникають зобов'язання сплати акцизного податку до державного бюджету (С. 27).

Обґрунтовано, що зміст контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів полягає у виконанні сукупності окремих функцій держави (сервісної, контрольної та правоохоронної) щодо забезпечення економічного суверенітету та дотримання прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що займаються відповідною господарською діяльністю, що дало можливість розглядати останню в широкому та вузькому змісті (С. 44).

Автором виокремлено специфічні ознаки, якими наділені правоохоронні органи у сфері обігу підакцизних товарів, а саме:

1) до останніх належать, як спеціально створені правоохоронні суб'єкти, як-то: Державна податкова служба України (управління контролю за обігом та оподаткування підакцизних товарів, податкова міліція) так і правоохоронні органи, які мають певні контрольні повноваження в цій сфері – Антимонопольний комітет;

2) нормативно визначена правова регламентація контрольно-наглядових повноважень із чітким розподілом повноважень між останніми;

3) створюються задля реалізації контрольно-наглядової функції держави;

4) наділяються державою відповідним правовим інструментарієм, який є загальнообов'язковий для виконання;

5) мають системи взаємозв'язків, що проявляється у взаємодії та координації щодо здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів (С. 58-59).

Автором визначено завдання контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів, серед яких доцільно виділити наступні:

- 1) вироблення в цілому оновленої моделі державної політики у сфері обігу підакцизних товарів із врахуванням інтересів національної безпеки.
- 2) запобігання та протидія зловживанням у сфері обігу підакцизних товарів.
- 3) удосконалення адміністративної процедури здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів та інструментів здійснення останньої з метою своєчасного наповнення бюджетів тощо (С. 67).

Було виділено принципи державного контролю суб'єктів господарської діяльності у сфері обігу підакцизних товарів: принцип дієвості; принцип законності; принцип підконтрольності і підзвітності; принцип відповідальності; принцип системності (С. 71).

Дано визначення «нормативно-правовим засадам контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів», під якими слід розуміти систематизовану сукупність нормативно-правових актів, які в сукупності забезпечують всебічне регулювання зазначених публічно-правових матеріальних та процесуальних відносин з метою забезпечення економічного суверенітету та дотримання прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що займаються відповідною господарською діяльністю, а також досягнення оптимального балансу між наповненням бюджету та підтримкою умов економічного зростання і підвищення суспільного добробуту (С. 87).

Визначено, що сфера обігу підакцизних товарів – це частина товарного ринку, яка регулюється спеціальними нормативно-правовими актами, на якому здійснюються операції з транспортування, зберігання, купівлі, продажу товарів підакцизної групи під наглядом правоохоронних органів (С. 105).

Розділ 2. «Адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні» складається з чотирьох підрозділів, у яких визначено поняття та структуру адміністративно-правового механізму контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні; з'ясовано сутність і види форм та методів контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні; визначено сутність, особливості та види адміністративних процедур здійснення контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні; окреслено коло гарантії контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні.

В дисертації було виділено перелік наступних ознак контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів:

- 1) має форму контрольного провадження, порядок здійснення якого регламентується адміністративно-процедурними нормами;
- 2) специфічна сфера виникнення (підакцизні товари), яка пов'язана із дотриманням адміністративного та податкового законодавства у сфері обігу підакцизних товарів;
- 3) основним суб'єктом є – Державна податкова служба України, додатковими є інші правоохоронні органи, як приклад, Антимонопольний комітет, РНБО, Національна поліція;
- 4) здійснюються на підставі закону та в межах помножень правоохоронних органів, які визначені чинним законодавством;
- 5) спеціальний суб'єкт наділений необхідним правовим, інформаційним та технічним інструментарієм, що є необхідним для якісного та своєчасного отримання правового результату, який є заходом юридичного впливу примусового та відновлювального характеру;

6) правовий результат у формі адміністративного акту, який був отриманий у ході контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів є обов'язковим для виконання;

7) чітка правова регламентація процедури здійснення такої контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів, яка передбачає офіційно оформлений привід;

8) особлива сфера виникнення контрольно-наглядової діяльності, оскільки виробництво та продаж підакцизних товарів впливає не тільки на економічні відносини, а є обов'язковим елементом забезпечення економічної та національної безпеки (С. 112-113).

Автором окреслимо пріоритетні напрямки, які стоять перед адміністративно-правовим механізмом контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів:

1) розробка та опрацювання оновленої моделі контрольно-наглядової діяльності у зв'язку із реформуванням спиртової галуззі;

2) врахування європейського досвіду здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері господарської діяльності в цілому та щодо спиртової та паливної сфери;

3) більш широке запровадження інформаційних та технічних інструментів у процес здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері підакцизних товарів;

4) приведення діючого законодавства, у відповідність із векторами державної політики в цій сфері, які визначені в програмних документах;

5) закінчення реформування Державної податкової служби України та її структурного підрозділу – податкової міліції;

6) посилення заходів запобігання корупції в діяльності всіх правоохоронних органів, що мають контрольні повноваження у сфері обігу підакцизних товарів (С. 116).

Сформульовано авторський підхід до категорії «адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності правоохоронних

органів у сфері обігу підакцизних товарів», який є системою взаємопов'язаних і взаємоузгоджених адміністративно-правових засобів, за допомогою яких правоохоронні органи здійснюють контроль і нагляд за діяльністю суб'єктів господарювання з метою упорядкування соціально-економічних відносин у сфері обігу підакцизних товарів (С. 123).

У результаті проведеного автором дослідження, адміністративні процедури контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні були класифіковані в залежності від таких критеріїв як:

- 1) вид підакцизного товару (пальне, спирт, алкогольні напої, тютюнові вироби та ін.);
- 2) від виду господарської діяльності (виробництво, переробка, зберігання, торгівля тощо);
- 3) в залежності від підстави перевірки (планові та позапланові);
- 4) в залежності від суб'єкта проведення;
- 5) в залежності від наявності або відсутності фактів порушення адміністративного або податкового законодавства та застосування заходів забезпечувального, відновлювального та організаційного характеру;
- 6) в залежності від напрямку контрольно-наглядової діяльності (контроль за ціноутворенням, за дотриманням ліцензійних умов, державний пожежний контроль, контроль у сфері оподаткування, контроль за дотриманням антимонопольного законодавства тощо) (С. 164).

Автором, пропонується юридичні гарантії здійснення контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів поділити на три групи:

- 1) перша група гарантій, визначає правові механізми захисту прав суб'єктів господарювання при здійсненні контрольно-наглядової діяльності правоохоронними органами;
- 2) друга група гарантій включає інструменти захисту суб'єктів, які є споживачами підакцизних товарів;

3) третя група гарантій визначає правові засоби захисту працівників правоохоронних органів, які здійснюють контрольно-наглядову діяльність (С. 183).

Розділ 3. «Шляхи удосконалення контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні» містить два підрозділи, присвячені виробленню перспективних шляхів розвитку адміністративного законодавства, яке регулює контрольно-наглядову діяльність правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів в Україні, а також окресленню форм і методів взаємодії правоохоронних органів з іншими державними та громадськими інституціями при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів.

Автором було проведено ґрунтовне дослідження чинного законодавства України, яке регулює контрольно-наглядову діяльність у сфері обігу підакцизних товарів показав, в результаті чого було описано ряд прогалини.

Усунення виявлених недоліків автор вбачає у:

- законодавчому визначенні та закріпленні адміністративних процедур проведення контрольно-наглядової діяльності, які мають здійснювати правоохоронні органи у сфері обігу підакцизних товарів (стандартизація, сертифікація, контроль якості);
- застосуванні форм контролю правоохоронними органами за суб'єктами сфери обігу підакцизних товарів (перевірка, аудит, ревізія, спостереження, аналіз статистичної та звітної інформації.);
- застосуванні правоохоронними органами методів контролю обігу підакцизних товарів та сплати акцизного податку суб'єктами господарювання (примус і координація господарської діяльності, ліцензування, надання дозволів, тарифне регулювання);
- правовому визначення категорії «господарська діяльність у сфері обігу підакцизних товарів» та характеристика прав, обов'язків і

відповідальності суб'єктів господарювання у цій галузі;

- застосування фінансових санкцій (штрафів) за скоєні правопорушення суб'єктами господарювання у сфері обігу підакцизних товарів.

Координаційна взаємодія в контрольно-наглядовій діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів має наступний змістовний прояв:

- в спільній узгодженості процедур з контролю якості, сплати акцизного податку, а також попередження незаконного обігу при перевірці суб'єктів господарювання предметом діяльності яких є виробництво і торгівля товарами підакцизної групи;

- узгодження і спрямування зусиль правоохоронних підрозділів щодо проведення спецоперацій, спрямованих на попередження контрабанди, боротьба з незаконним виробництвом і торгівлею, вилучення фальсифікованої продукції, підроблених акцизних марок;

- при проведенні спільних дій з попередження та профілактики правопорушень, ведення роз'яснювальної роботи серед суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог законодавства у сфері обігу підакцизних товарів (С. 236).

На наш погляд, співпраця правоохоронних органів і громадських організацій у сфері обігу підакцизних товарів має бути в контексті таких напрямків:

- поліпшення координації та взаємодії роботи державних і громадських організацій з контролю за обігом маркованих підакцизних товарів;

- проведення профілактичної роботи (роз'яснення та бесіди із правопорушниками);

- забезпечення економічного суверенітету держави та національної безпеки;

- протидії тіньовій економіці; виявлення та припинення правопорушень, об'єктом яких є підакцизні товари;
- своєчасне наповнення доходної частини державного бюджету від сплати акцизних податків;
- запобігання вчинення інших злочинів, які на пряму не пов'язані з підакцизними товарами;
- участь у розслідуванні справ про адміністративні правопорушення, представлення інтересів підприємців та потерпілих осіб, звітування (С. 244).

Автор доводить, що взаємодія правоохоронних органів з іншими державними та громадськими інституціями при здійсненні контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів дає можливість налагодити ефективну роботу щодо: забезпечення економічного суверенітету держави та національної безпеки; протидії тіньовій економіці; виявлення та припинення правопорушень, об'єктом яких є підакцизні товари; своєчасне наповнення бюджету; запобігання вчинення інших злочинів, які на пряму не пов'язані з підакцизними товарами тощо. Виокремлено види взаємодії в залежності від напрямку діяльності того чи іншого правоохоронного органу та мети здійснення контрольно-наглядової діяльності (С. 251).

Результати дослідження використовуються у практичній діяльності та освітньому процесі, що підтверджується відповідними актами впровадження.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Позитивна оцінка дисертаційного дослідження Дубового Є. О. в цілому не виключає можливості й необхідності висунути низку зауважень критичного та дискусійного характеру:

1. Важливим моментом, який треба було б розкрити в дисертації, а саме, у підрозділі 1.3 – застосування Концепції «Електронної акцизної марки» та на цій основі охарактеризувати удосконалення процесів інформатизації здійснення контрольно-наглядової діяльності у сфері обігу підакцизних товарів, а також запровадження

новітніх інформаційних інструментів, програм та технологій в діяльності Державної Податкової Служби України.

2. У підрозділі 2.2 дисертації, автору доцільно було б охарактеризувати процес сучасного реформування Державної Податкової Служби України та виведення із структури останньої податкової міліції, та створення нового відокремленого органу (бюро з економічної безпеки), який би здійснював контрольно-наглядові повноваження в економічній сфері в цілому та у сфері обігу підакцизних товарів зокрема. Цікавим було б обґрунтувати повноваження та запропонувати організаційну структуру нового органу – бюро з економічної безпеки.
3. В роботі залишилася не розкритою позиція стосовно здійснення митних процедур з перевезення підакцизних товарів через кордон, адже підакцизні товари є предметом купівлі-продажу. Не охарактеризовано митно-тарифне регулювання. У підрозділі 2.4 доцільно було б висвітлити оформлення митних процедур та запобігання адміністративним правопорушенням, зокрема недотримання митних правил, вилучення фальсифікату та міжнародній контрабанді під час перевезення підакцизних товарів.
4. Цікавим було б у підрозділі 3.2 дисертації проаналізувати досвід країн Європейського Союзу з регулювання правоохоронними органами сфери обігу підакцизних товарів, який можна було б використати в діяльності вітчизняних контролюючих органів. Розкриття положень міжнародного досвіду щодо регулювання сфери обігу підакцизних товарів дозволило б автору більш серйозно і виважено підійти до винесення пропозицій щодо удосконалення роботи Державної Податкової Служби України та напрямків проведення її реформування. Натомість, автор розкрив лише поверхово дане питання.

Разом з тим, варто відмітити, що висловлені зауваження характеризують складність дослідженої проблеми, а тому суттєво не впливають на загальну позитивну оцінку та високі наукові здобутки дисертаційного дослідження Дубового Є. О. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення адміністративного законодавства, а також у науково-дослідній роботі та освітньому процесі. Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дослідженні, були висвітлені у фахових періодичних виданнях, оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Аналіз дисертації та автореферату Дубового Є. О. дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Висновок

Основні наукові положення, висновки й практичні рекомендації, викладені в дисертації Дубового Є.О. були оприлюднені ним у статтях періодичних фахових видань, тезах доповідей науково-практичних конференціях.

Автореферат у цілому відображає зміст дисертації. Зміст дисертаційної роботи висвітлений повно, систематично, послідовно, виклад запропонованих в роботі положень базується на ґрунтовному опрацюванні літературних джерел. Автор обґрунтував власні висновки проведеного дослідження, які можуть слугувати є суттєвим внеском у розвиток адміністративного права України. В цілому, дисертація Дубового Є.О. є самостійним, завершеним науковим дослідженням, присвяченим адміністративно-правовим засадам контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів.

Отже, дисертація «Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері обігу підакцизних товарів» є завершеною працею, в якій сформульовано низку

концептуальних положень і висновків, які відповідають змістовним ознакам наукової новизни, а її автор – Є. О. Дубовий заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри
державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка**

Євген СОБОЛЬ



*Проректор
з наукової роботи*



Сергій ШИЖИДА