

ВІДГУК

офіційного опонента на дисертаційне дослідження Мороз Світлани Сергіївни на тему «Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів правової роботи Державної фіскальної служби України», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження. У сучасних умовах в Україні проходить становлення правової держави. Зміст єдності і розмежування трьох гілок державної влади – законодавчої, виконавчої, судової полягає в необхідності належного правозастосування в усіх галузях законодавства та в його окремих формах, якими необхідно розглядати юридичне обслуговування суб'єктів усіх форм власності і населення у суспільстві, в цілому, і податкових та митних відносинах зокрема. Забезпечення розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави залежить, в першу чергу, від належного виконання своїх функцій державними органами. Соціально-економічні перетворення постійно вимагають пошуку та запровадження нових методів і механізмів, спрямованих на поліпшення економічної ситуації країни.

Головне місце займають правові форми і методи управління економікою, правове забезпечення законності діяльності і дисципліни в усіх сферах господарювання і на різних рівнях органів виконавчої влади. Реалізувати вказані завдання, ефективно захищати законні права та інтереси і безпеку держави, підприємств, установ та організацій покликані правові підрозділи. Сучасна українська держава зацікавлена у необхідності вдосконалення правової роботи у сфері громадського виробництва, створення правових і організаційних основ для ефективної діяльності юридичної служби щодо забезпечення законності в роботі міністерства, іншого центрального органу державної виконавчої влади щодо попередження порушень прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій і громадян. Юридичне обслуговування діяльності органів Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України) на сьогодні здійснюється за допомогою підрозділів правової роботи, які збирають необхідні документи (докази) для підтвердження юридичних фактів та аргументів, на підставі яких провадиться застосування норм права. Завдяки цьому досягається забезпечення конституційних норм щодо охорони прав і захисту інтересів як платників податків і зборів, так і держави, а саме реально використовуються норми податкового та митного права у процесі виконання бюджету.

Потреба удосконалення адміністративно-правових засад діяльності підрозділів правової роботи ДФС України постійно зростає, так як вони

організують правову роботу та виконують специфічні функції в юридичній практиці, що полягають в забезпеченні умов для зміцнення законності у податковій та митній сферах, посилення трудової та службової дисциплін, попередження правопорушень з боку як ДФС України, так і платників податків шляхом підвищення рівня правової культури в суспільстві.

Обраний дисертантом напрям наукового пошуку належить до пріоритетних у галузі адміністративного права. Дисертація виконана відповідно до Стратегічного плану розвитку ДФС України на 2015–2018 роки, затвердженого Наказом ДФС України від 12.02.2015 № 80; Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р. Дослідження проведено відповідно до Наказу ДФС України від 30.12.2014 року № 410 «Про затвердження Порядку організації наукових досліджень та науково-технічних розробок у Державній фіскальній службі України».

Вищевикладене дає підстави вважати тему дисертаційного дослідження Мороз С. С. «Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів правової роботи Державної фіскальної служби України» актуальною і такою, що відповідає сьогоднішнім потребам адміністративно-правової науки.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Робота, запропонована С.С. Мороз, характеризується системним підходом до предмета дослідження. Структурно дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Запропонована автором структура дисертаційного дослідження дала змогу здійснити всебічне вивчення особливостей адміністративно-правових засад діяльності підрозділів правової роботи ДФС України, виявити недоліки у правовому регулюванні та обґрунтувати на цій основі пропозиції щодо внесення змін до законодавства. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного та методологічного спрямувань з проблематики, що досліджується. Список літератури містить 235 джерел.

Високий ступінь вірогідності і наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено також використанням методів і прийомів наукового пізнання. Методологічну основу дисертації складає сукупність сучасних методів наукового пізнання, застосування яких ґрунтується на діалектиці та системному підході. Використання методів, прийомів діалектики дозволило проаналізувати та розкрити генезу становлення та розвитку підрозділів правової роботи ДФС України. Системний підхід став підґрунтям

для визначення параметрів, що виокремлюють підрозділи правової роботи, як структурну одиницю органів ДФС України. У роботі також застосовано методи наукового пізнання, характерні для досліджень юридичного змісту: документальний аналіз, спеціально-юридичний та статистичний методи використано для з'ясування специфіки діяльності підрозділів правової роботи ДФС України (розділ 2); структурно-логічний та компаративний методи дозволили визначити напрями удосконалення адміністративно-правового статусу підрозділів правової роботи ДФС України і практики застосування відповідного нормативно-правового матеріалу вітчизняного та іншого законодавств щодо підрозділів правової роботи (розділи 2, 3); порівняльно-правовий метод використано при аналізі та порівнянні вітчизняного й зарубіжного досвідів стосовно визначення адміністративно-правового статусу підрозділів правової роботи (розділи 1, 2, 3).

Цінність творчого пошуку дисертанта полягає в тому, що дисертаційна робота виконана на основі аналізу наукових праць фахівців у галузі загальної теорії держави і права, адміністративного права та процесу, теорії управління та інших галузей права. У процесі аналізу та оцінки сформульованих раніше наукових положень дисертант дотримується етики наукових дискусій та обґрунтовано у формі наукової полеміки критикує ті чи інші підходи, які вважаються недостатньо розробленими чи аргументованими. Саме це й дозволило автору розкрити сутність підрозділів правової роботи ДФС України, висвітлити проблемні питання правового регулювання діяльності підрозділів правової роботи ДФС України й обґрунтувати пропозиції щодо їх вирішення, дослідити види методів та класифікувати форми діяльності підрозділів правової роботи ДФС України, виокремити засоби забезпечення законності в діяльності підрозділів правової роботи ДФС України.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. У дисертації чітко сформульовані мета та завдання дослідження (стор. 9–10), їх постановка та послідовність дозволяють розкрити основний зміст теми.

У першому розділі роботи автор, досліджуючи теоретико-правові засади діяльності підрозділів правової роботи ДФС України, проводить ґрунтовний аналіз генези становлення підрозділів правової роботи ДФС України. Автором з'ясовано, що підрозділи правової роботи органів ДФС України обслуговують не тільки податкові, а й митні органи, які після їх об'єднання входять до єдиної системи. Зважаючи на це, аналізуючи історичні віхи створення й функціонування підрозділів правової роботи, автор досліджує генезу не лише тих підрозділів, які входили до складу податкових органів, а й тих, які діяли у складі митних (стор. 16).

Дисертантом здійснено аналіз генези становлення підрозділів правової роботи ДФС України починаючи з 1917 року, пов'язуючи розвиток української державності з утворенням Української Соціалістичної Радянської Республіки (стор. 17). Слушним є зауваження дисертанта про те, що причиною становлення підрозділів податкових та митних органів став розвиток податкового та митного законодавств в результаті змін правовідношень, що відбулися у відповідних сферах (стор. 36).

Дисертант досліджуючи етапи розвитку підрозділів правової роботи ДФС України на основі першоджерел виокремлює періодизацію розвитку стосовно: юридичних підрозділів податкових органів (стор. 17-29); розвитку юридичних підрозділів митних органів (стор. 30-34); розвитку підрозділів правової роботи фіскальних органів (стор. 34-36).

Дисертантом зазначається, що дослідження діяльності підрозділів правової роботи органів ДФС України повинно здійснюватися із розумінням того, що така діяльність не є самостійним видом адміністративно-правової діяльності, а реалізовується у певному комплексі загально-податкової та митної, адміністративно-юрисдикційної, контрольно-перевірочної, правозастосовчої діяльності фіскальних органів України. Тому, нормативно-правове регулювання діяльності підрозділів правової роботи фіскальних органів автор досліджує та аналізує через призму адміністративно-правового регулювання діяльності податкової та митної сфер (стор. 40).

Автором встановлено, що основними нормативно-правовими актами, які регулюють діяльність підрозділів правової роботи є Конституція України, Податковий кодекс України, Митний кодекс України, «Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації», затверджене Постановою КМУ № 1040 від 26.11.2008 року (стор. 41-49).

Дисертантом слушно зауважено, що на сьогоднішній день основним недоліком у сфері нормативно-правового та організаційно-методичного забезпечення діяльності підрозділів правової роботи органів ДФС України є відсутність єдиного нормативного акту, який би визначив повноваження, функції та завдання зазначених вище підрозділів. Автором доведено, що розпорошеність положень серед великої кількості нормативних актів, у більшості випадків, значно ускладнює діяльність підрозділів правової роботи (стор. 55-56).

На основі аналізу організаційно-функціональної структури підрозділів правової роботи ДФС України автор зазначає, що організаційною структурою підрозділів правової роботи необхідно вважати ієрархічне розташування

підрозділів у відповідності до їхнього функціонального призначенням, з урахуванням ефективності виконуваних покладених на них завдань (стор. 57).

Автором запропоновано створення єдиного підрозділу з питань правової роботи – Департаменту правового забезпечення, у структурі ДФС України у складі якого утворюватимуться управління за напрямами правової роботи – регуляторної; методологічної та нормотворчої; адміністративного оскарження та судового супроводження шляхом об'єднання трьох департаментів у структурі ДФС України з питань правової роботи, а саме: Регуляторно-правового департаменту; Департаменту методологічної та нормотворчої роботи; Департаменту адміністративного оскарження та судового супроводження (стор. 61-62).

У *другому розділі* дисертаційної роботи автором розкрито правові основи організації діяльності підрозділів правової роботи ДФС України.

Наголошується, що правова робота – це комплекс заходів спрямований на правове забезпечення діяльності відповідної установи, організації з метою дотримання принципу законності (стор. 82). При цьому, як слушно наголошує автор, що проаналізований термін «правова робота» дає підстави вважати, що підрозділи правової роботи ДФС організують та координують діяльність юридичного супроводження, пов'язану із застосуванням норм права і спрямовану на правове забезпечення діяльності фіскального органу (стор. 83).

Досліджуючи правовий статус підрозділів правової роботи, автор робить висновок, що визначення місця підрозділів правової роботи в системі ДФС України ускладнюється у зв'язку з відсутністю єдиного нормативного акту, котрий би визначав поняття, права, обов'язки завдання, функції, діяльності підрозділів правової роботи ДФС України (стор. 84).

Аналізуючи форми та методи діяльності підрозділів правової роботи ДФС України, автором запропоновано поділити методи на такі види: організаційно-технічні та спеціальні методи діяльності підрозділів правової роботи: спонукання (стор. 100). Окрім того, автором запропонована класифікація форм діяльності підрозділів правової роботи ДФС України за наступними критеріями: за впливом на платників податків; за принципом адміністративного підпорядкування; за характером дії; за видами нормотворчої діяльності; за суб'єктом взаємодії (стор. 111-118).

Проводячи аналіз інформаційно-аналітичного забезпечення автор пропонує поділити інформаційно-телекомунікаційні системи на види: зовнішні (державні та комерційні); внутрішні (вказаними інформаційно-телекомунікаційними системами можуть користуватися лише працівники органів ДФС України) (стор. 123).

Третій розділ дисертаційної роботи присвячений дослідженню шляхів удосконалення діяльності підрозділів правової роботи ДФС України шляхом з'ясування засобів забезпечення законності в їх діяльності, шляхів подолання корупції, дослідження міжнародного досвіду з метою удосконалення діяльності підрозділів правової роботи.

Автор на підставі проведеного аналізу засобів забезпечення законності в діяльності підрозділів правової роботи ДФС України виділяє такі їх види: внутрішній та зовнішній контроль за діяльністю працівників підрозділів правової роботи; оскарження неправомірних дій або бездіяльності посадових осіб підрозділів правової роботи; притягнення до юридичної відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, кримінальної) за порушення законодавства в діяльності підрозділів правової роботи (стор. 150).

Дисертант зазначено, що корупція у підрозділах ДФС України – це протиправні дії працівників ДФС України, спрямовані на досягнення власної корисної мети, шляхом порушення моральних засад суспільства та його інтересів, що ефективно впливає на розвиток тіньової економіки, зростання фінансових махінацій, шахрайства, сприяє суб'єктам господарської діяльності уникненню від сплати податків, реалізації злочинних схем тощо, тим самим спричиняючи державі значні збитки у вигляді відсутності належних надходжень до державного бюджету (стор. 166).

У роботі автором сформульовані пропозиції та рекомендації щодо імплементації у діяльність органів ДФС України, результатів дослідженого досвіду та практики діяльності юридичного управління податково-митного департаменту Естонської Республіки. В юридичному управлінні податково-митного департаменту створена та успішно працює інтегрована комп'ютерна система. Зазначена система забезпечує доступ у режимі реального часу до всіх категорій справ (податкові та митні спори), які перебувають на розгляді у судових інстанціях (стор. 199).

Положення дисертації ґрунтуються на широкій інформаційній та емпіричній базі дослідження, а саме на: узагальненнях практичної діяльності підрозділів правової роботи ДФС України, довідникових видань, публікацій та офіційних інформаційних джерел; офіційних статистичних та аналітичних звітах.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає у тому, що сформульовані й аргументовані у дисертації теоретичні положення є достовірними і мають завершений ступінь готовності. Висновки, пропозиції та рекомендації мають науково-прикладний характер і можуть бути використані у: науково-дослідній діяльності – для подальших досліджень загальнотеоретичних питань удосконалення правового регулювання відносин у сфері

функціонування та діяльності підрозділів правової роботи ДФС України щодо здійснення адміністрування податків, зборів, митних платежів та єдиного внеску; законотворчій сфері – для удосконалення норм адміністративного законодавства, а також інших законодавчих актів, з метою поліпшення правового регулювання діяльності підрозділів правової роботи ДФС України; практичній діяльності – для забезпечення ефективності правового забезпечення діяльності всіх органів ДФС України шляхом; навчальному процесі – під час викладання дисципліни «Адміністративний процес», у вищих навчальних закладах, які готують юристів.

Водночас, у рецензованій роботі є певні твердження та висновки, що викликають сумніви й можуть слугувати підґрунтям дискусії під час захисту дисертації. Зокрема:

1. На стор. 56 дисертації автор обґрунтовує власне бачення уніфікації нормативного забезпечення діяльності підрозділів правової роботи митних та податкових органів та пропонує проект «Положення про підрозділи правової роботи органів Державної фіскальної служби України». На нашу думку, така пропозиція потребує додаткової аргументації у зв'язку з тим, що хоча митні та податкові органи об'єднанні у складі єдиного органу виконавчої влади – Державна фіскальна служба Україна, практичного повного інтегрування функцій даних органів не відбулося, окрім того, стан правової роботи ДФС України фактично залишається розділеним на підрозділи правової роботи у складі митниць та у складі податкових органів.

2. У підрозділі 1.3, для ефективного використання результатів робіт та аналітичних матеріалів працівників підрозділів правової роботи автор розглядає необхідність створення окремого дорадчого підрозділу в структурі ДФС України – Управління з питань податкової та митної реформ. Разом з тим, автором не досліджені передумови створення такого дорадчого органу та не проаналізована реальна необхідність у його створенні.

3. Додаткового обґрунтування потребує здійснена автором класифікація форм діяльності підрозділів правової роботи. Так, у підрозділі 2.1. «Форми і методи діяльності підрозділів правової роботи Державної фіскальної служби України», автором зазначається, що класифікація здійснена за такими критеріями: за впливом на платників податків; за принципом адміністративного підпорядкування; за характером дії; за видами нормотворчої діяльності; за суб'єктом взаємодії. Однак, з дисертаційної роботи не зрозуміло, які саме вихідні дані вплинули на вибір запропонованих критеріїв, на основі яких наукових розробок була запропонована саме така класифікація. Окрім того, дана класифікація не дає уявлення про практичне її застосування.

4. У підрозділі 2.3 автор на стор. 119 зазначає, що органи ДФС

України, здійснюючи податкову політику отримують податкову та іншу інформацію двома шляхами: через отримані документи від платників податків та через отримання електронної інформації за допомогою використання інформаційно-телекомунікаційних систем. Разом з тим, автор основну увагу приділяє дослідженню інформаційно-аналітичного забезпечення саме інформаційно-телекомунікаційним систем. Однак, автор не бере до уваги той факт, що дані, які містяться в інформаційно-телекомунікаційних системах мають документальне походження, наприклад: електронна бухгалтерська звітність формується на основі документально підтверджених господарських операцій, реєстратори розрахункових операцій формують електронні звіти на основі сформованих документальних чеків і т.д. Крім того, у підрозділі 2.3. необхідно було більш детально дослідити яким чином інформаційно-телекомунікаційні системи можуть вирішити питання зменшення документообігу.

5. У пункті 3.2. автор аналізує прояви корупційних ризиків, під час здійснення претензійно-позовної роботи в підрозділах правової роботи ДФС України, передумови, що сприяють проявам корупції в зазначених підрозділах та пропонує заходи, спрямовані на попередження корупції. На нашу думку, у дисертації автором залишилися не дослідженими питання нормативного врегулювання заходів, спрямованих на попередження корупції у підрозділах правової роботи ДФС України.

Разом із тим, висловлені зауваження зумовлені складністю теми, обраної дисертантом, а висвітлені спірні положення можуть стати приводом для дискусій під час процедури захисту дисертаційного дослідження Мороз С.С. Вони не впливають на загальну позитивну оцінку виконаної Мороз С.С. дисертації.

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи викладено у двадцяти двох наукових публікаціях, з яких: дві - навчальні посібники (у співавторстві), шість – у наукових фахових юридичних виданнях України, дві – у іноземному юридичному виданні та дванадцять – у тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях. Це дозволило не лише довести до широкого загалу наукові здобутки, але й певною мірою скорегувати власні наукові погляди, апробувати їх наукову обґрунтованість та достовірність. Автореферат у цілому відображає зміст дисертації.

Висновок щодо відповідності дисертації вимогам «Порядку присудження наукових ступенів». Дисертаційне дослідження Мороз С.С. «Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів правової роботи Державної фіскальної служби України», подана на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право є самостійною завершеною науково-дослідною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки адміністративного права завдання щодо діяльності підрозділів правової роботи ДФС України, виявленню недоліків у правовому регулюванні та обґрунтуванні на цій основі пропозицій до законодавства. Вказане дисертаційне дослідження відповідає вимогам, що пред'являються до відповідного різновиду наукових робіт згідно Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор – Мороз Світлана Сергіївна заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право».

Офіційний опонент
завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного
економічного університету
доктор юридичних наук, доцент



Підпис *С.К. Гречанюк*

Завіряю:
 Зав. загальним відділом *Гречанюк С.К.*

С.К. Гречанюк