

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Чумака Володимира Валентиновича на дисертацію Сімчука Віталія Петровича на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки в умовах євроінтеграції», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дослідження

В умовах активізації глобалізаційних процесів, які характеризуються одночасним зростанням масштабів та розширенням географії міжнародної торгівлі й трудової міграції, відкритості національних економік, поживлення інтеграційних процесів, спостерігається посилення впливу на економічну систему національної економіки та суспільства загроз зовнішнього характеру. З метою нівелювання та формування адекватної відповіді на зазначені загрози відбувається трансформація змісту та функції державної митної справи. В сучасних умовах уряди багатьох країн стоять перед проблемою пошуку балансу щодо забезпечення економічної безпеки національної економіки та надання спрощень суб'єктам ЗЕД. Відповідно до міжнародних угод і конвенцій з питань міжнародної торгівлі передбачено подальше розширення переліку спрощень для бізнесу, які направлені на зменшення втручання посадових осіб митних адміністрацій в зовнішньоекономічну діяльність господарюючих суб'єктів. У контексті цього, на рівні урядів країн та державних інтеграційних об'єднань розробляються та імплементуються сучасні інструменти виявлення та запобігання порушення митних правил недобросовісними суб'єктами ЗЕД і максимального сприяння суб'єктам з високим ступенем довіри.

Входження України до європейського співтовариства вимагає зміни не просто правил митного оформлення та контролю, а повного переформування відповідних митних процедур. Певні кроки у цьому напрямі були спрямовані на вдосконалення та спрощення процедури митного контролю, приведення норм національного митного законодавства до вимог європейської спільноти,

удосконалення окремих елементів митної процедури в частині функціонування нової інституції – авторизованого економічного оператора; уведення електронного декларування та механізму «єдиного вікна»; функціонування автоматизованої системи управління ризиками; введення інституту гаранта забезпечення виконання зобов'язань. Незважаючи на відповідні позитивні інновації у митній сфері, чимало питань залишаються невирішеними та потребують відповідного удосконалення адміністративно-правового регулювання забезпечення митної безпеки в умовах євроінтеграції.

Така ситуація зумовлена тим, що в умовах глобалізаційних процесів, розвитку ринкових відносин, збільшення кількості експортно-імпортних операцій митний контроль перестає бути просто засобом адміністративного впливу на учасників зовнішньоекономічних відносин. Сучасна європейська митниця – це орган, покликаний сприяти міжнародному руху товарів шляхом спрощення митних процедур за умови одночасного забезпечення гарантування економічної безпеки держави.

Відповідно, все це, потребує комплексного наукового дослідження, яке б дозволило розв'язати не тільки теоретичні аспекти поставлених перед державою та суспільством завдань, але й на практиці сприяло б удосконаленню, а подекуди, кардинальній зміні діяльності відповідних органів публічної влади у сфері адміністративних правовідносин у митному напрямку. Ознайомившись із текстом дисертації, можемо стверджувати, що теоретичне та практичне значення проблем, що розглядаються, характер обговорюваних питань, спрямованість рекомендацій, сформульованих автором, обумовлюють актуальність теми поданого на рецензування дисертаційного дослідження.

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

Необхідно наголосити, що положення, висновки і рекомендації, які містяться у дисертації, достатньою мірою науково обґрунтовані. Під час дослідження застосовано окремі методи, обрані автором з урахуванням специфіки визначеної мети, а також об'єкта і предмета дослідження. Об'єкт та предмет

дослідження не викликають суттєвих зауважень. Так, об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері митної безпеки, які виникають під час її забезпечення та гарантування митних інтересів особи, суспільства й держави.

Можна стверджувати, що реалізація визначених завдань дозволила авторіві досягти мети дослідження, яка полягала у комплексному дослідженні адміністративно-правових засад забезпечення митної безпеки в умовах євроінтеграції та напрямів їх удосконалення з урахуванням загальної характеристики, правового статусу, організації їх діяльності, вітчизняного та зарубіжного досвіду в цій сфері. Цьому сприяло виважене та кваліфіковане формування методологічної основи дисертації.

Науковий апарат рецензованої дисертації та її автореферату є достатньо високим, матеріал викладений чітко, логічно, послідовно, доступно і юридично грамотно. Позиції, які відстоює автор, ґрунтуються на наявних досягненнях сучасного адміністративного права, положеннях суміжних дисциплін. Свої думки, висновки, пропозиції дисертант підтверджує фактами, критичним аналізом чинного законодавства, а також висловлених позицій провідних фахівців даної галузі. Доволі великою за обсягом та широкою є емпірична база дослідження, яку складають чинне, ретроспективне та перспективне законодавство України і зарубіжних країн, наукові праці з теорії держави та права, теорії управління, адміністративного права та процесу, юридична публіцистика. Автор використав достатню кількість літературних і нормативних джерел (239 найменувань) та творчо підійшов до їхнього опрацювання.

Фактичний матеріал не лише репрезентативний із позицій широти охоплення об'єкта дослідження, але й адекватно опрацьований на сучасному науковому рівні. Характерним є те, що більшість положень, висновків і практичних рекомендацій, сформульованих у дослідженні, належним чином обґрунтована й апробована.

Основні результати дослідження досить повно викладені в 10 публікаціях, з них: 5 – статей, опублікованих у наукових фахових виданнях України, 1 – стаття – у наукових виданнях інших держав, а також в 4 – тезах доповідей і повідомлень на конференціях. Важливим аспектом проведеної дисертантом роботи є апробація

результатів наукового пошуку. Автор давно і плідно бере участь у різноманітних наукових та науково-практичних конференціях, симпозіумах, семінарах як на національному, так і міжнародному рівнях. Результати рецензованого дисертаційного дослідження було реалізовано в законотворчій та правозастосовній діяльності.

Слід відзначити, що зміст тексту дисертації відповідає змістові опублікованих наукових праць за темою дослідження, а також наведеній загальній характеристиці роботи та викладенню її основного змісту і висновків у авторефераті. Констатуємо їх ідентичність. Структура дисертації побудована згідно з логікою викладення матеріалу, робота завершується чітко сформульованими висновками. Зміст та оформлення дисертаційного дослідження, а також списку використаних літературних та нормативних джерел відповідає встановленим вимогам.

Отже, обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, визначається обсягом та достовірністю використаних автором наукових джерел.

Наукова новизна та достовірність результатів дослідження

Оцінюючи новизну основних положень дисертації, слід зауважити, що структура роботи, перелік і зміст розглянутих питань свідчать і про новизну дисертаційного дослідження. Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є першою спробою комплексно дослідити адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки в умовах євроінтеграції. У результаті проведеного дослідження сформовано пропозиції, спрямовані на вдосконалення забезпечення митної безпеки в умовах євроінтеграції в частині діяльності відповідних суб'єктів публічної адміністрації у зазначеній сфері.

Можна підтримати більшість положень наукової новизни дисертаційної роботи Сімчука Віталія Петровича. Перш за все привертає увагу авторське визначення поняття «державна політика забезпечення митної безпеки», що визначено як сукупність науково обґрунтованих і закріплених у законодавстві цілей і завдань, які віддзеркалюють митні інтереси особи, суспільства, держави, а

також відповідні інструменти і механізми реалізації таких інтересів, у тому числі заходів, спрямованих на усунення митних загроз, запобігання реалізації небезпек та нівелювання митних ризиків незалежно від їх виду чи характеру (с. 22).

Певною науковою новизною відзначається визначення, що суб'єкти забезпечення митної безпеки – це суб'єкти митних правовідносин; коло суб'єктів забезпечення митної безпеки є ширшим, ніж коло суб'єктів митних правовідносин і охоплює законодавчі та виконавчі органи влади, які визначають засади реалізації митної політики та митної справи, інститути громадянського суспільства, незалежні громадські організації тощо (с. 94).

Автором наукового пошуку досить влучно визначено, через призму реформування державної митної діяльності та на підставі аналізу чинного законодавства, елементи адміністративно-правового статусу Держмитслужби, в результаті чого визначено, що під даним статусом Державної митної служби України слід розуміти сукупність прав та обов'язків, наданих центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, завданням якого є забезпечення митної безпеки та захист митних інтересів держави, боротьба з порушеннями застосування законодавства з питань державної митної справи, митних правил та протидії контрабанді (с. 110).

Можна підтримати позицію дисертанта, спираючись на запропоновані Б. Авер'яновим форми державного управління, виділили відповідні правові форми адміністративно-правового регулювання забезпечення митної безпеки Державною митною службою, віднісши до них: 1) видання правових актів, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правове забезпечення організації діяльності даної служби та забезпечення митної безпеки (загальні та спеціальні акти, індивідуальні акти управління); 2) надання дозволів на провадження митної брокерської діяльності, відкриття та експлуатацію митних складів видання сертифікатів про походження товару з України та надання статусу уповноваженого (схваленого) експортера тощо; 3) укладання в установленому порядку міжнародні міжвідомчі договори з митними органами іноземних держав; 4) проведення у межах повноважень, визначених законом, переговори та консультації щодо підготовки міжнародних договорів з питань державної митної

справи та митної безпеки; 5) матеріально-технічні операції (с. 125).

Слушною є позиція дисертанта, у результаті аналізу Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція) від 18.05.1973 визначити шляхи вдосконалення і впровадження адміністративних процедур митними службами з урахуванням впровадження міжнародних стандартів такої діяльності у національне законодавство. На підставі аналітичного звіту, підготовленого в межах проекту «Діалог зі сприяння торгівлі», що реалізується Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження», проведена оцінка функціонування механізму «єдине вікно» на митниці. Виділено труднощі, з якими стикаються суб'єкти підприємницької діяльності, під час проходження митних процедур. У результаті запропоновано шляхи покращання механізму «єдине вікно» (с. 145).

На нашу думку, слухним є погляд автора, в частині визначення форм взаємодії Державної митної служби України з іншими державними органами та міжнародними організаціями в сфері забезпечення митної безпеки. Такі форми можна виокремити лише шляхом аналізу окремих норм законодавчих актів, тож автором досить вдало пропонується власна класифікація форм взаємодії, до яких можна віднести наступні: прийняття спільних нормативно-правових актів у сфері забезпечення митної безпеки; формування і реалізація державної політики у сфері митних відносин; створення та реалізація навчальних програм для працівників митниці; інформаційна взаємодія (забезпечення комунікації) з використанням механізму «Єдиного вікна»; розробка стратегій, процедур та методів співпраці для сприяння торговим потокам, уникнення дублювання вимог і профілактиці правопорушень; спільний митний контроль в пунктах пропуску для забезпечення митної безпеки, шляхом впровадження концепції «однієї зупинки»; укладання меморандумів та міжнародних договорів у митній сфері; представництво інтересів в міжнародних організаціях; проведення робочих зустрічей з питань митної безпеки та управління ризиками (с. 162-163).

Слід акцентувати на обґрунтовані та необхідності сформулювати пропозиції щодо вдосконалення напрямів діяльності державних органів у сфері забезпечення

митної безпеки в умовах євроінтеграції шляхом: 1) обґрунтування розширення кола об'єктів аналізу ризику шляхом внесення змін до ч. 2 ст. 362 «Аналіз ризику та його об'єкти» Митного кодексу України від 13.03.2012 р. № 4495-VI, доповнивши її окремим пунктом: «4) Інформація про зовнішньоекономічну операцію»; 2) упорядкування діяльності митних органів з приводу застосування системи управління ризиків шляхом розробки та прийняття проекту «Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю»; 3) впровадження заходів, спрямованих на підготовку, розроблення та затвердження реєстру ризиків на рівні нормативно-правового акту з одночасною розробкою та затвердженням «Положення про Експертну комісію із застосування системи управління ризиками»; 4) удосконалення діяльності митних органів щодо організації та здійснення митного контролю, а також оформлення товарів шляхом розробки і затвердження нового «Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа» (с. 204-205).

Стиль написання дисертації відрізняється об'єктивністю викладення матеріалу, логічністю і не викликає зауважень. Дисертант викладає матеріал згідно із вимогами до наукових праць, що подаються до друку, а також виявляє високу культуру у використанні цитат. Структура і зміст роботи свідчать про цілісність дослідження. Робота завершується сформульованими висновками, пропозиціями щодо вдосконалення чинного законодавства України.

Автореферат дисертації за своїм змістом відповідає основним положенням дисертації. Публікації автора достатньо повно відображають зміст дисертації.

У дисертації визначено нові підходи до вирішення нагальних питань пов'язаних з адміністративно-правовими засадами забезпечення митної безпеки в умовах євроінтеграції, які обумовлюють достовірність та наукову новизну наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Наукова і практична цінність дисертації

Викладені в дисертації теоретичні положення, узагальнення і пропозиції мають як загальнотеоретичне, так і спеціально галузеве значення для адміністративного права та процесу. Зокрема, результати дослідження можуть бути використані та використовуються у: *науково-дослідній сфері* – як основа для подальших наукових розробок адміністративно-правових засад забезпечення митної безпеки в умовах євроінтеграції (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права); *правотворчій діяльності* – для вдосконалення митного законодавства, спрямованого на забезпечення митної безпеки в умовах євроінтеграції та реформування органів публічної влади; *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності діяльності системи суб'єктів забезпечення митної безпеки та окремої її складової – Державної митної служби України щодо забезпечення митної безпеки (акт впровадження в практичну діяльність Рівненської митниці Державної фіскальної служби України); *освітньому процесі* – під час розробки навчальних посібників, методичних рекомендацій та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Митне право», «Актуальні проблеми адміністративного права та адміністративної реформи в Україні», «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» (акти впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ, Науково-дослідного інституту публічного права).

Усі зазначені напрацювання підтверджуються відповідними актами впровадження та листами.

Положення, які викладені в дисертації та виносяться на захист, розроблені автором особисто. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам опублікованих робіт, у дисертації не використовуються. Висновки та положення дисертації мають повністю самостійний характер.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Позитивна оцінка окремих аспектів рецензованої роботи та проведеного дисертаційного дослідження в цілому не виключає можливості і необхідності висунути низку зауважень критичного характеру, які потребують певної

конкретизації, а в окремих випадках, додаткової аргументації положень дисертації. Зокрема:

1. У підрозділі 1.2 «Система суб'єктів забезпечення митної безпеки та місце серед них Державної митної служби України» виокремлено суб'єктів забезпечення митної безпеки, залежно від рівня у системі органів державної влади виокремлено чотири основні групи суб'єктів забезпечення митної безпеки: 1) вищі органи державної влади, які беруть участь у розробленні державної митної політики, у тому числі в частині забезпечення митної безпеки і, для яких це один із напрямків їх діяльності; 2) центральні органи державної влади, у тому числі центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом, які беруть участь як у розробці, так і в реалізації державної митної політики, у тому числі в частині забезпечення митної безпеки; 3) територіальні митні органи (митниці й митні пости), які беруть участь в реалізації державної митної політики, у тому числі в частині забезпечення митної безпеки, що є для них основним напрямком діяльності, і на яких покладене безпосереднє здійснення митної справи; 4) спеціалізовані заклади освіти та науково-дослідні установи митних органів, які покликані сприяти науковому обґрунтуванню безпекової складової державної митної політики і підготовці фахівців, готових і здатних до здійснення діяльності із захисту митних інтересів України. Поряд з цим слід зазначити, що Митний кодекс України визначає перелік суб'єктів у відповідній сфері наукового пошуку, який не відповідає заявленому. У зв'язку з цим автору слід більш детально аргументувати зазначену позицію.

2. У повній мірі підтримуємо позицію здобувача, що підґрунтям оновлення законодавства є сучасні принципи здійснення митної справи, у тому числі й забезпечення митної безпеки, до яких автором віднесено біля 18 принципів. Основою формування зазначеної системи принципів, на думку автора повинні стати принципи здійснення митної справи та принципи забезпечення митної безпеки, зазначене твердження можна виокремити із змісту дисертаційного дослідження. У зв'язку з цим виникає дискусійне питання щодо розподілу на відповідні групи зазначених принципів, їх подальшого законодавчого закріплення та правозастосування в практичній діяльності Державної митної служби України.

3. У дисертаційному дослідженні обґрунтовано доцільність прийняття «Положення про Експертну комісію із застосування системи управління ризиками»; «Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю», «Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа». Хотілося б почути думку дисертанта з приводу необхідності внесення відповідних змін та їх обґрунтуванні.

4. У підрозділі 3.2 «Напрями вдосконалення діяльності державних органів щодо забезпечення митної безпеки в умовах євроінтеграції» автор зазначає, що для належної організації та здійснення аналізу ризиків, на рівні нормативно-правового акту необхідним є затвердження реєстру ризиків. Проте на сьогодні вже існує нормативно-правове підґрунтя функціонування та наповнення реєстру ризиків. У зв'язку з цим доцільним є необхідність авторської аргументації зазначеної пропозиції.

5. При висвітленні досвіду країн Європейського Союзу у сфері забезпечення митної безпеки та можливості його використання в Україні, дисертант досить змістовно характеризує досвід країн Європейського Союзу на прикладі Німеччини, Франції та Польщі, на основі проведеного дослідження пропонує відповідні організаційно-правові аспекти, які потребують відповідного впровадження в діяльність Державної митної служби України. При цьому звертається увага як на раніше діюче, чинне та перспективне вітчизняне законодавства, так і на зарубіжне. Дисертант наголошує на потребі запозичення передового зарубіжного досвіду, однак акцент робить переважно на законодавстві країн лише трьох країн ЄС (Німеччини, Франції та Польщі тощо), і не звертає уваги на законодавство інших європейських держав, що у контексті інтеграції України до європейської спільноти, слід було б зробити.

Утім, зазначені зауваження не знижують наукової цінності та загального позитивного враження від наукової праці, а дискусійність низки її положень свідчить про складність досліджуваної проблеми, наявність у автора власних думок щодо концептуальних положень дослідження та певну наукову зрілість.

Висновок

Дисертація є самостійним доробком автора, посилання на наукові праці оформлені належно. Наукові статті, опубліковані за темою дисертаційного дослідження у фахових виданнях, свідчать про якість проведеної роботи, базуються на особистих поглядах та результатах праці дисертанта.

Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог Міністерством освіти та науки України.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що дисертація Сімчука Віталія Петровича на тему «Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки в умовах євроінтеграції» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову задачу, яка має суттєве значення для науки адміністративного права, відповідає Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а сам автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Т.в.о. начальника відділу
організації наукової роботи
Харківського національного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, доцент**



Володимир ЧУМАК