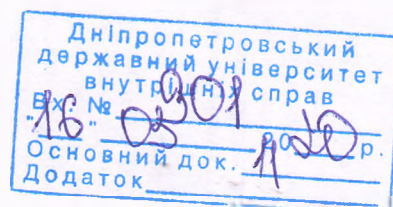


ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Соболя Євгена Юрійовича – на дисертацію Крилова Дениса Валерійовича «Публічно-сервісна діяльність як основний напрямок державної податкової політики: адміністративно-правовий аспект», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Однією із ідеологічних передумов виникнення держави є створення умов, необхідних для всебічного розвитку та існування членів громадянського суспільства. Саме для реалізації останнього державою створюються відповідні органи публічної влади, які саме під час зовнішньої діяльності забезпечують безпосередню реалізацію завдань та функцій, покладених на державу. Тому зміст публічно-сервісної діяльності як функції держави пов'язаний саме зі зміною ідеології функціонування останньої, в основі якої лежить сервісно-орієнтований підхід. Запровадження публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України є одним із кроків на шляху основних реформ, що забезпечують комплексну реформу у різних сферах державної політики. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності.

Не даремно в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» звертається увага на необхідність побудови податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів. Крім того, перед Державною фіскальною службою України постає завдання щодо переходу від наглядово-каральної функції податкових органів до обслуговуючої, що допомагає у нарахуванні та проведенні сплати податків, а не



має на меті наповнення бюджету за рахунок фінансових санкцій та переплат тощо.

Таким чином, надзвичайної наукової актуальності набувають питання про виділення та обґрунтування публічно-сервісної діяльності як основного напрямку державної податкової політики.

З огляду на наведене обрана тема дисертаційного дослідження Крилова Д.В. є надзвичайно актуальною як з теоретичної, так і з практичної точок зору.

Тема дисертаційного дослідження 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» та «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»; Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р.; Стратегії подолання бідності, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2016 р.; Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р.; Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р., та 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).

Характеристику даного дослідження, згідно з вимогами ДАК України, треба почати з визначення ступеня обґрунтованості та достовірності одержаних дисертантом наукових результатів. Про це свідчать наступні позитивні якості рецензованої праці.

Дисертація, запропонована Криловим Д.В., характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені

автором, та складається із вступу, п'яти розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Така структура роботи дозволила авторіві повно охопити предмет дисертаційного дослідження, а читачу – прослідити авторський творчий задум, краще відчувати послідовність запропонованого монографічного дослідження, яке полягає у тому, щоб на основі узагальнень наявних наукових напрацювань, а також аналізу чинного законодавства і практики його реалізації визначити поняття, сутність та особливості публічно-сервісних відносин, які виникають у процесі реалізації державної податкової політики, і на цій основі виробити відповідну концепцію, а також пропозиції та рекомендації щодо формування оновленої моделі податкової політики з урахуванням стратегічного курсу України на шляху до Європейського Союзу.

Належний ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій обумовлено тим, що його методологічною основою є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, що дозволяє сформулювати цілісне наукове уявлення про юридичну форму соціальних явищ, що супроводжують розвиток держави. Їх застосування характеризується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз публічно-правових відносин, які складаються у процесі реалізації державної податкової політики.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації склали праці фахівців у галузі адміністративного права, загальної теорії держави і права інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих актах України, міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, актах Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативних актах центральних органів виконавчої влади, а також нормативні та індивідуальні акти органів Державної податкової служби України, які регламентують питання публічно-сервісної діяльності останніх. Емпіричну базу

становлять узагальнення практичної діяльності Державної податкової служби України щодо здійснення публічно-сервісної діяльності.

Переходячи до оцінки основних положень новизни, висновків дисертації слід відзначити, що у дисертації порушені не розроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд пропозицій щодо внесення системних змін до адміністративного законодавства з метою запровадження оновленої моделі податкової політики з урахуванням стратегічного курсу України на шляху до Європейського Союзу. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації проявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі розв'язання конкретних питань.

Логічним є те, що дисертантом з'ясовано генезис поняття та сутність публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики як окремої функції держави (с. 47-68). Доведено, що публічно-сервісна діяльність держави є основною (базовою) функцією держави, оскільки спрямована на реалізацію закріплених у Конституції України прав і свобод людини і громадянина, але не єдиною. Такий підхід надав можливість розглядати публічно-сервісну діяльність з реалізації державної податкової політики через призму концепції «сервісної держави», що дало змогу виокремити авторський підхід до поняття та особливостей останньої в податковій сфері (с. 60).

Заслугує позитивної оцінки те, що дисертантом охарактеризовано дві важливих складових державної податкової політики, а саме її мети та завдань. Проведення загальної характеристики принципів публічно-сервісної діяльності при реалізації державної податкової політики надало можливість запропонувати власне визначення цієї категорії, систематизувати останні та доповнити їх перелік (с. 96).

Заслугує на увагу авторський підхід щодо класифікації нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правове регулювання публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики. В дисертаційному дослідженні акцентовано увагу на доцільності розроблення проекту Концепції

розвитку Державної податкової служби України на 2020–2025 роки, а також окремого підзаконного нормативно-правового акта – Положення про публічно-сервісну діяльність Державної податкової служби України та її структурних підрозділів (с.105).

Дисертантом цілком повно та докладно досліджено механізм здійснення публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики. Доведено, що основними складовими елементами механізму здійснення публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики є: 1) нормативно-правовий масив, який визначає засади здійснення публічно-сервісної діяльності як напрямку державної податкової політики; 2) система суб'єктів, які задіяні як у формуванні, так і реалізації податкової політики; 3) принципи, на яких базується діяльність податкових органів при здійсненні публічно-сервісної діяльності; 4) цільова складова; 5) правовий та інформаційний інструментарій; 6) система взаємозв'язку та взаємодії між відповідними суб'єктами (с. 111-122).

У результаті аналізу законодавства України дисертантом досліджено місце Державної податкової служби України в системі органів публічної адміністрації, що дало змогу виокремити особливості її діяльності та визнати її спеціальним суб'єктом реалізації державної податкової політики (с. 151).

Досліджено сутність завдань та функцій державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою України, що засвідчує намагання державних інституцій щодо відновлення довіри суспільства до Державної податкової служби, підвищення ефективності її роботи та зниження адміністративного тиску на платників податків з її боку (с. 153-163).

Заслуговує на підтримку теза, що основу класифікації форм здійснення публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики покладено організаційно-правовий критерій, відповідно до якого виокремлено такі групи форм здійснення публічно-сервісної діяльності, як: 1) адміністративно-сервісна; 2) контрольна; 3) інформаційно-правова; 4) внутрішньо організаційна (с. 180).

В дисертації ретельно проаналізовано та досліджено особливість методів публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики, яка полягає в тому, що у своїй сукупності вони формують системне утворення, елементи якого повністю самостійні, але знаходяться у тісному взаємозв'язку. Тобто кожний метод у даній системі є окремим інструментом державного впливу, але в групі вони визначають зміст та широту публічного адміністрування саме в податковій галузі (с. 181-197).

Особливу увагу приділено ролі і місцю гарантії прав учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики. З'ясовано, що організаційні гарантії мають місце в структурі та функціях учасників адміністративно-правових відносин при здійсненні публічно-сервісної діяльності з реалізації державної податкової політики та реалізуються через такі аспекти: певну ієрархічну структуру органів державної влади та розподіл компетенції між ними у сфері реалізації державної податкової політики; чітке розмежування публічно-сервісних функцій учасників адміністративно-правових відносин з реалізації державної податкової політики з іншими напрямками роботи; наявність координаційного центру в податковій сфері, вираженого у системі вищих компетентних органів державної влади (с. 214).

Слушним є розуміння адміністративної процедури у діяльності Державної податкової служби України з реалізації державної податкової політики як сукупності нормативно встановлених, послідовно упорядкованих дій, які реалізуються підрозділами та посадовими особами Державної податкової служби України відповідно до компетенції та повноважень останніх, метою яких є реалізація поставлених перед ДПС України завдань (с. 227).

В роботі виділено та детально досліджено дозвільні процедури у діяльності Державної податкової служби України, які за своєю природою є унікальною сукупністю операцій адміністративного характеру, адже вони жодним чином не дублюються в роботі інших органів влади та в цілому є продуктом виключної компетенції Державної податкової служби України (с. 246).

Позитивної оцінки заслуговує аналіз місця та особливостей реєстраційної процедури у діяльності Державної податкової служби України. Доведено, що реєстраційні процедури є формою вираження такої діяльності та в узагальненому вигляді являють собою нормативно визначену, упорядковану сукупність оцінювальних, засвідчувально-облікових дій, спрямованих на підтвердження певних юридично значущих фактів та закріплення їх у законодавчо визначеній формі (реєстрі, списку, обліку тощо) (с. 256).

Дисертантом досліджено зміст контрольно-наглядових процедур у діяльності Державної податкової служби України, які становлять собою спеціальний інструментарій адміністративного впливу ДПС України на суспільні відносини в галузі: 1) реалізації контрольних повноважень щодо дотримання податкового законодавства; 2) дотримання вимог законодавства у сфері ліцензування; 3) внутрішнькоординаційної діяльності Державної податкової служби України, спрямованої на забезпечення законності та ефективності роботи її апарату та структурних підрозділів (с. 278).

Доведено, що інформаційні процедури в діяльності Державної податкової служби України являють собою систему нормативно встановлених, послідовних, об'єднаних спільною метою дій адміністративного характеру, спрямованих на зберігання, збір, обробку, систематизацію та використання інформації у межах завдань, покладених на ДПС України, а також дій, спрямованих на впровадження та забезпечення функціонування технологічних систем по роботі з інформацією у діяльності Державної податкової служби України (с. 288).

Викликає зацікавленість зарубіжний досвід здійснення органами публічної адміністрації публічно-сервісної діяльності та можливості його використання в Україні (с. 298-313).

Велику увагу приділено найбільш перспективним тенденціям удосконалення публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України в умовах європейської інтеграції: 1) вдосконалення кадрового забезпечення органів Державної податкової служби України; 2) покращення інформаційного забезпечення органів Державної податкової служби України; 3) поліпшення матеріально-технічного забезпечення органів Державної

податкової служби України; 4) вдосконалення заходів із протидії корупції в діяльності органів Державної податкової служби України (с. 344).

Викладене дозволяє визначити, що дисертація Крилова Д.В., має наукову новизну, яка полягає у проведенні одного з перших в Україні комплексних досліджень сучасної проблеми визначення сутності та особливостей публічно-сервісних відносин, які виникають у процесі реалізації державної податкової політики, тенденцій та напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання зазначеної діяльності з урахуванням міжнародного досвіду та вироблення оновленої моделі податкової політики з урахуванням стратегічного курсу України на шляху до Європейського Союзу. Дисертантом на основі значного наукового та правового матеріалу, сформульовано пропозиції щодо необхідності розроблення та прийняття «Концепції розвитку Державної податкової служби України на 2020–2025 роки», «Програми покращення публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України», «Положення про публічно-сервісну діяльність Державної податкової служби України та її структурних підрозділів» тощо.

Поряд з викладеним, в рецензованій дисертації є положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування.

1. У підрозділі 2.3 «Завдання та функції державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою України» дисертантом констатовано, що функції державного регулювання щодо здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою України становлять цілеспрямований вплив державних інституцій на виконання завдань щодо реалізації державної податкової політики, що мають зовнішній, публічно-владний та організуючий характер, а також певний правовий інструментарій реалізації. Крім того, дисертант доводить, що кожна окремо взята функція передбачає свій правовий інструментарій та особливу процедуру здійснення. Але, зі змісту роботи, не зрозуміло, що автор розуміє під категорією «правовий інструментарій» та як останній співвідноситься із категоріями «форми та методи державного управління»?

2. У підрозділі 4.3 «Реєстраційні процедури у діяльності Державної податкової служби України» дисертант доводить, що за змістом реєстраційні процедури схожі із дозвільними, однак, ряд особливостей виокремлює їх з великого маси адміністративних важелів доступних до використання в процесі виконання Державною податковою службою України своїх завдань. Але, в роботі зазначене питання не знайшло належного висвітлення.

3. Однією із важливих, на мою думку задач, які автор поставив до виконання за результатами дослідження є опрацювання зарубіжного досвіду здійснення органами публічної адміністрації публічно-сервісної діяльності та можливості його використання в Україні. Слід відмітити, що така задача була досить успішно виконана (реалізована) автором у підрозділі 5.1 в межах якого автором акцентовано увагу на досвіді публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації розвинутих країн світу як США та країни Західної Європи, так і країн посткомуністичного простору (Польща, Литва, Естонія). Однак хотілося б почути думку автора стосовно найбільш сприятливої моделі реалізації публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації в окремо взятій країні, яку хоча б частково можна було б реалізувати в Україні.

4. Досліджуючи у підрозділі 5.2 «Тенденції удосконалення публічно-сервісної діяльності Державної податкової служби України в умовах європейської інтеграції», дисертант виокремлює пріоритетні шляхи удосконалення заходів із протидії та запобігання корупції в діяльності органів Державної податкової служби України. На наше переконання, в межах даного розділу, доцільно було б приділити увагу процесу оцінки корупційних ризиків під час реалізації публічно-сервісної діяльності посадових осіб органів Державної податкової служби України.

5. Дисертаційне робота тільки виграла, якби дисертант зміни до норм діючого законодавства та проекти нормативних актів, які спрямовані на покращення публічно-сервісних відносин, що виникають у процесі реалізації державної податкової політики виклав окремо в додатках до дисертаційної роботи.

Висловлені зауваження характеризують складність досліджених проблем. Багато в чому мають дискусійний характер, а тому не впливають на загальну позитивну оцінку наукового дослідження.

Теоретичні положення і практичні рекомендації, які знайшли своє відображення в дисертації, можуть і в подальшому використовуватися: для подальшого розроблення та поглиблення існуючих уявлень про сутність і правову природу публічно-сервісних відносин, які виникають у процесі реалізації державної податкової політики і можуть бути основою для подальших наукових досліджень з відповідної проблематики; під час внесення змін і доповнень до нормативних актів, що регламентують питання здійснення публічно-сервісної діяльності Державною податковою службою України, особливо тієї його частини, яка стосується оптимізації процедури надання публічних послуг останніми; з метою покращення практичної діяльності Державної податкової служби України щодо впровадження сервісної ідеології в її роботу; підготовці навчально-методичних посібників та інших навчально-методичних матеріалів.

Автореферат відповідає змісту дисертації та повністю відображає основні положення і результати дослідження. Апробація результатів дослідження здійснена за вимогами МОІІ України і повною мірою їм відповідає.

Аналіз тексту дисертації дозволяє відмітити, що автором здійснено комплексне вивчення, теоретичний аналіз, осмислення та розгляд доктринальних ідей та практичних аспектів становлення та розвитку публічно-сервісних відносин, які виникають у процесі реалізації державної податкової політики і формулюванням рекомендацій щодо напрямків і перспектив їх подальшої оптимізації. Використання належної методологічної та інформаційної основ дисертаційного дослідження надало авторові можливість отримати нові науково обґрунтовані результати, які мають як теоретичне, так і практичне значення.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено сорока публікаціях, з яких: одна монографія, сімнадцять статей опубліковано у наукових фахових юридичних виданнях України, шість статей – у наукових виданнях інших держав, п'ятнадцять тез доповідей і повідомлень на конференціях та семінарах.

На підставі викладеного можна зробити наступний в и с н о в о к:

дисертація Крилова Дениса Валерійовича «Публічно-сервісна діяльність як основний напрямок державної податкової політики: адміністративно-правовий аспект» є завершеною самостійною працею, в якій отримано ряд нових науково обґрунтованих теоретичних результатів, що в сукупності вирішують важливу наукову проблему формування теоретичної моделі публічно-сервісних відносин, які виникають у процесі реалізації державної податкової політики та має значення для розвитку науки адміністративного права. Дисертаційна робота відповідає вимогам п. п. 10, 12, 13 постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок присудження наукових ступенів» від 24 липня 2013 року № 567 щодо докторських дисертацій, а її автор – Крилов Денис Валерійович – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

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

С.Ю. Соболев

Підпис Є.Ю. Соболев
Генеральний секретар Є.В. Олександрович

