

Голові разової спеціалізованої вченої ради
Національного університету «Одеська
політехніка» Міністерства освіти і науки
України за спеціальністю 281 «Публічне
управління та адміністрування»
доктору наук з державного управління,
професору
Колісніченко Н.М.

РЕЦЕНЗІЯ

офіційного рецензента, доктора наук з державного управління, професора, професора кафедри публічного управління та регіоналістики Навчально-наукового інституту публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка» **Миколайчука Миколи Миколайовича** на дисертацію **Макарової Олени Олегівни «Механізми державного управління митною справою в контексті забезпечення фіскальної політики України»**, подану до захисту в разову спеціалізовану вчену раду Національного університету «Одеська політехніка» на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

1. Актуальність теми дисертації, зв'язок із науковими програмами, темами

Війна в Україні поставила перед органами державної влади питання щодо пошуку нових логістичних рішень з перенаправлення товарних потоків, як імпорتنих, так і експортних, в бік південних і західних кордонів за існуючих ризиків та зовнішніх загроз. Ці зміни в потоках міжнародної торгівлі призвели до необхідності вирішувати питання збільшення пропускної спроможності пунктів пропуску, будівництва нових під'їзних шляхів до них, створення нових логістичних центрів поблизу кордону з урахуванням вимог безпеки.

За таких умов діяльності митних органів в період кризових явищ, як під час дії воєнного стану, так і під час пандемії COVID-19, перед державним управлінським апаратом постала нагальна потреба в ефективній організації діяльності митної служби при обмеженій кількості ресурсів.

Загалом, питання розбудови прозорої і ефективної митної служби вже багато років знаходилося в центрі уваги органів влади всіх рівнів, а також громадянського суспільства і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Після підписання у 2014 Угоди про асоціацію України з ЄС були взяті зобов'язання привести митницю до європейських стандартів, яка буде готова до інтеграції в єдиний митний простір ЄС.

Наслідки війни з Росією привели не тільки до занепаду більшості регіонів та руйнування інфраструктури. Стагнація промислового виробництва, значне скорочення обсягів приватного бізнесу привели до дефіциту бюджету та значного скорочення обсягів фінансування, необхідного для протистояння збройній агресії.

За таких умов питання виконання фіскальної функції не тільки податковими, а й митними органами, на які в Україні традиційно припадало близько 40% доходів державного бюджету, постало дуже гостро перед органами центральної влади.

Питання ефективного державного управління митною справою традиційно було в центрі уваги українських та іноземних дослідників. Однак дослідження, які саме механізми мають бути задіяні в процесі державного управління для забезпечення ефективного виконання фіскальної функції митними органами не проводилася. Відомі рекомендації міжнародних організацій, зокрема Всесвітньої митної організації, щодо ефективної розбудови сучасної цифровізованої митної системи, на жаль, не враховують фактор ведення бойових дій на території країни, безпекові ризики на кордоні, а також різку переорієнтацію великих обсягів міжнародної торгівлі до відносно невеликої кількості пунктів пропуску разом з величезними обсягами гуманітарної допомоги та потоками біженців.

Відтак, можна зробити обґрунтований висновок, що питання дослідження механізмів державного управління митною справою в контексті реалізації фіскальної політики країни є актуальним науковим завданням, вирішення якого має надзвичайно важливе практичне значення для публічного управління та адміністрування.

Позитивне вирішення визначеної проблеми має ґрунтуватися на міждисциплінарному підході, який поєднає питання ресурсного і кадрового

забезпечення, реформування системи публічного управління в сфері митної справи з одночасним урахуванням стратегічної спрямованості України до Європейського Союзу.

Дисертаційне дослідження було виконано в рамках науково-дослідної роботи Національного університету «Одеська політехніка» за темою: «Сучасні інновації в системі публічного управління в умовах глобалізаційних ризиків та кризових явищ» (№ ДР 0122U002247), у межах якої автором досліджено теоретико-методологічні засади здійснення митної справи в умовах кризових явищ.

Враховуючи усе вищевикладене, можливо зробити обґрунтований висновок, що представлене Макаровою Оленою Олегівною дисертаційне дослідження на тему «Механізми державного управління митною справою в контексті забезпечення фіскальної політики України», теоретичні результати якого представляють інноваційний підхід до формування механізмів публічного управління митною справою та мають практичне значення для підготовки подальших заходів з перебудови вітчизняної митної системи відповідно до європейських стандартів, є, безумовно, актуальним та відповідає потребам сьогодення.

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

Аналіз змісту дисертаційної роботи і наукових публікацій О.О. Макарової дозволяє зробити висновок про те, що основні наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, відповідають стандартам такого виду досліджень. Належний ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність забезпечені коректністю об'єкту та предмету дослідження та узгоджено з метою і завданнями наукового дослідження.

У вступі до дисертації обґрунтовано актуальність дослідження, сформульовано мету та завдання, визначено об'єкт, предмет роботи. Розкрито наукове та практичне значення дисертаційного дослідження.

Перший розділ присвячено вивченню теоретичних підходів до визначення поняття «механізми державного управління митною справою» та його відмінність від поняття «механізми публічного управління» щодо митної справи. Надано авторське визначення поняття «механізми державного управління митною справою». Розмежовано державне та публічне управління, досліджено суб'єктно-об'єктні зв'язки та залучення стейкхолдерів в кожному з них. Аргументовано, що сферу управління митною справою доцільно віднести не до державного, а до публічного управління. Проаналізовано понятійно-категоріальний апарат сфери. Запропоновано авторську класифікацію механізмів державного управління митною справою.

У другому розділі досліджено виконання фіскальної функції митними органами України. Виявлено та розкрито особливості, сучасний стан державно-правового регулювання адміністрування митних платежів митними органами України. Встановлено, що реалізація фіскальної функції митними органами носить визначальний характер в діяльності цих органів, враховуючи їх організаційну структуру, кадровий потенціал та функціональні повноваження.

Визначено основні механізми державного управління митною справою, які задіяні при виконанні фіскальної функції митними органами. Виявлено проблеми у функціонуванні існуючих механізмів, розкрито джерела недоліків в роботі митних органів в напрямку реалізації фіскальної політики, визначено проблемні питання організаційно-управлінської сфери та надано пропозиції щодо можливих шляхів їх вирішення. Обґрунтовано необхідність перегляду ролі митних органів України в здійсненні фіскальної політики, враховуючи зарубіжний досвід посилення безпекових функцій митних органів та зменшення податкового навантаження на експортно-імпорتنі операції з метою сприяння розвитку міжнародної торгівлі.

У третьому розділі розглянуто напрями удосконалення механізмів державного управління митною справою. Досліджено організаційно-адміністративні механізми трансформації митних органів для ефективної реалізації фіскальної функції. Обґрунтовано нагальну потребу в посиленні сервісної

складової при виконанні покладених на митні органи завдань. Також надано аргументацію щодо необхідності зменшення контролюючого фактору з метою спрощення митних процедур та сприяння розвитку міжнародній торгівлі, особливо під час кризових явищ. Надано пропозиції щодо застосування певних механізмів державно-управлінським апаратом, які мають вплинути на подальшу організаційну та інституційну розбудову системи митних органів.

Досліджено роль фінансово-економічних механізмів в управлінні митною справою. Визначено, що інституційна слабкість, недостатній рівень матеріально-технічного забезпечення митних органів погіршує якість виконання основних функцій Держмитслужбою та підвищує корупційні ризики. Запропоновано класифікувати фінансово-економічні механізми управління діяльністю митною справою в залежності від їх сфери застосування.

Опрацьовано очікувані результати від криміналізації товарної контрабанди. Визначено основні можливі шляхи ухилення від запровадженої кримінальної відповідальності. Також досліджено можливі загрози в ході реалізації правової новели. Запропоновані механізми, які мають бути задіяні з боку державно-управлінського апарату для збільшення економічного ефекту від запровадження кримінальної відповідальності за порушення митних правил.

Дисертаційне дослідження характеризується системним підходом, достатньою повнотою представлення матеріалу, чіткою аргументацією основних теоретичних положень та висновків.

Практичне впровадження результатів дисертаційного дослідження підтверджено відповідними довідками. Ознайомлення з текстом дисертації дозволяє визначити актуальність представленої авторкою досліджуваної проблематики в цілому, виокремлення нею найбільш важливих завдань у межах предмета проведеного дослідження, а також – наявність новизни їх наукового доробку.

3. Наукова новизна одержаних результатів.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена тим, що в дисертаційній роботі обґрунтовано авторську позицію щодо віднесення управління митною

справою до більш широкої публічної, а не виключно до державної, сфери, формулюванням авторського визначення поняття «механізми державного управління митною справою», наданням авторської класифікації механізмів державного управління митною справою, дослідженням впливу конкретних механізмів публічного управління на виконання фіскальної функції митними органами. У результаті проведеного дослідження отримано нові наукові й практичні результати:

вперше

– за допомогою методів аналізу і синтезу запропоновано класифікацію механізмів державного управління митною справою (с. 50-65);

– запропоновано авторську концепцію процесу державного управління в сфері митної справи, яка може бути застосована в практичній діяльності Державної митної служби України (с. 128-145);

удосконалено

– підходи до визначення поняття «механізми державного управління митною справою» (с. 50-55);

– методика аналізу виконання фіскальної функції митними органами (с.79-101);

– методологію порівняльного аналізу фіскального навантаження на митні органи в зарубіжних країнах (с. 102-121);

набули подальшого розвитку

– механізми отримання очікуваного економічного ефекту від запровадження криміналізації товарної контрабанди (с. 155-172);

– підходи щодо інституційного розвитку та функціональної трансформації митної справи на основі організаційно-адміністративних механізмів державного управління митними органами для ефективного реалізації фіскальної функції (с. 125-145).

Основні наукові положення, рекомендації дисертаційної роботи мають досить глибоке теоретичне, методичне та емпіричне обґрунтування.

Вірогідність отриманих результатів дослідження ґрунтується на теоретичному аналізі, узагальненні наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених та спеціальної наукової літератури з державного управління митною справою.

4. Повнота викладу результатів дисертації в опублікованих працях.

Основні положення та результати дисертаційного дослідження опубліковано у 20 працях, у тому числі: у 4 статтях, 3 з яких у наукових фахових виданнях України, 1 – у зарубіжному виданні; та 16 публікаціях у збірниках матеріалів науково-комунікативних заходів.

Участь у науково-комунікативних заходах свідчить про ознайомлення наукової спільноти з результатами дисертаційного дослідження. Кількість опублікованих праць відповідає вимогам, що встановлені МОН України щодо дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії.

5. Значення роботи для науки, практики та суспільства.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки та рекомендації, підготовлені за результатами дисертаційного дослідження були запропоновані та використані в діяльності органів державної влади при підготовці заходів з економічного розвитку Одеської області та в роботі Одеської митниці.

Висновки та рекомендації дисертаційного дослідження використано:

– Департаментом економічної політики та стратегічного планування Одеської обласної державної адміністрації – в ході реалізації управлінської складової під час здійснення планування розвитку торгівельної та зовнішньоекономічної політики Одеського регіону;

– Одеською митницею – в практичній діяльності Одеської митниці в ході реалізації управлінсько-організаційної складової під час здійснення адміністрування митних платежів.

6. Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності.

У результаті вивчення дисертаційної роботи порушень академічної доброчесності не було виявлено.

7. Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації.

Відаючи належне здобуткам дослідження Макарової О.О. разом з тим, не можна не звернути увагу на деякі висновки і твердження, що викликають певні дискусії, недостатньо обґрунтовані положення, тощо.

1. В роботі детально розглянуті механізми державного управління митною справою, виокремлені та класифіковані фінансово-економічні та організаційно-адміністративні механізми. Однак, оскільки в роботі згадується важливість перебудови системи митних органів після закінчення дії воєнного стану з урахуванням можливих безпекових викликів у майбутньому, доцільно було б розглянути в роботі ті механізми **публічного управління та адміністрування**, які мають бути застосовані в рамках післявоєнного відновлення цієї інституції.

2. У запропонованій класифікації механізмів **публічного управління митною справою** дисертанткою за інституційним характером механізми поділяються на державні і недержавні. У роботі більшою мірою розглядаються саме державні механізми. З огляду на запропонований підхід віднесення сфери управління митною справою до публічного управління доцільно було б більше уваги в дослідженні приділити також ролі недержавних механізмів.

3. У дисертаційному дослідженні авторкою зазначається, що попри значні суми номінальної вартості предметів порушень митних правил, реальні суми від покарання у вигляді штрафів та конфіскації майна, стягнуті в дохід держави, є мізерними у порівнянні з обсягами товарних правопорушень (с. 161). Не кращою є і ситуація із реалізацією того майна, яке вилучається в рамках провадження у справах про порушення митних правил (ПМП) або конфіскується за рішенням суду на користь держави. Суттєвим доробком могли б стати пропозиції щодо застосування інших механізмів стягнення покарання в справах про ПМП.

Однак, усі зазначені зауваження жодною мірою не знижують загальної позитивної оцінки представленого дисертаційного дослідження. В роботі на високому науковому рівні розглянуто складні практичні управлінські проблеми, обумовлені темою дослідження, і висуваються цікаві наукові гіпотези та пропозиції.

8. Загальний висновок про відповідність роботи встановленим вимогам.

Дисертаційна робота Макарової Олени Олегівни «Механізми державного управління митною справою в контексті забезпечення фіскальної політики України» є цілісним, самостійним, завершеним науковим дослідженням, що вирішує важливе науково-прикладне завдання, має теоретичну і практичну цінність у галузі публічного управління та адміністрування.

На підставі вищезазначеного можна констатувати, що дисертаційна робота Макарової О.О. на тему: «Механізми державного управління митною справою в контексті забезпечення фіскальної політики України», відповідає вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, а її автор – Макарова Олена Олегівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Офіційний рецензент:

доктор наук з державного управління,
професор, професор кафедри публічного управління
та регіоналістики Навчально-наукового інституту
публічної служби та управління
Національного університету
«Одеська політехніка»

Микола МИКОЛАЙЧУК

« 05 » серпня 2024 року