

Спеціалізованій вченій раді Д 61.051.07  
Державного вищого навчального закладу  
Ужгородського національного університету  
(88000, м. Ужгород, пл. Народна, 3, каб. 21)

### **ВІДГУК**

**офіційного опонента доктора юридичних наук, професора, проректора з наукової роботи Університету митної справи та фінансів Приймаченка Дмитра Володимировича на дисертаційну роботу Черкунова Олександра Віталійовича на тему: «Публічна служба в митних органах України: теоретичні та практичні питання правового регулювання організації і її здійснення», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук із спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

**Актуальність теми дисертаційної роботи.** Тема дисертації є надзвичайно актуальною, оскільки дослідження присвячене закономірностям становлення, розвитку та сучасної трансформації публічної служби в митних органах України як важливого елементу системи адміністративного права та забезпечення економічної безпеки держави. В умовах глибоких інституційних змін, євроінтеграційних процесів і функціонування держави в умовах воєнного стану особливого значення набувають питання ефективності правового регулювання служби в митних органах, її кадрового забезпечення, професіоналізації та доброчесності посадових осіб.

Формування сучасної моделі публічної служби в митних органах України має складний і суперечливий характер, що зумовлений як історичними особливостями становлення митної системи, так і впливом численних інституційних реформ. Протягом тривалого часу правове регулювання цієї сфери розвивалося нерівномірно, поєднуючи норми адміністративного та митного законодавства, що зумовило необхідність його системного переосмислення та вдосконалення.

Сучасний етап розвитку публічної служби в митних органах характеризується трансформацією підходів до організації служби, зокрема запровадженням контрактної форми проходження служби, розвитком інструментів кадрового управління, посиленням антикорупційних механізмів та орієнтацією на міжнародні стандарти. Водночас такі зміни супроводжуються новими викликами, пов'язаними із забезпеченням стабільності службових правовідносин, належного рівня соціального захисту та професійної незалежності посадових осіб.

Актуальність дослідження посилюється також впливом воєнного стану, який істотно трансформував зміст і умови проходження публічної служби в митних органах. Підвищення ролі безпекової та гуманітарної складових, необхідність оперативного прийняття рішень, розширення повноважень та зростання рівня відповідальності службовців вимагають адаптації правового регулювання до нових реалій.

Для України результати цього дослідження мають важливе значення, оскільки спрямовані на обґрунтування напрямів удосконалення правового регулювання публічної служби в митних органах, формування ефективної кадрової політики та забезпечення відповідності національної моделі сучасним європейським стандартам публічного управління.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** О. В. Черкунов вдало та коректно сформулював об'єкт, предмет, мету та завдання свого наукового дослідження. Об'єктом визначено суспільні відносини, що виникають у сфері організації, проходження та припинення публічної служби в митних органах України. Предметом дослідження є теоретико-правові засади, нормативно-правове забезпечення та практика правового регулювання публічної служби в митних органах України, її інституційні, кадрові, дисциплінарні, антикорупційні та соціально-забезпечувальні аспекти, а також напрями вдосконалення відповідного законодавства і

адміністративної практики з урахуванням європейських стандартів та сучасних викликів.

Застосований комплексний підхід дозволив здобувачу обґрунтовано визначити завдання дослідження та послідовно реалізувати їх у структурі дисертаційної роботи. Поставлені завдання – від з'ясування теоретико-методологічних засад і дослідження генези правового регулювання публічної служби в митних органах до аналізу правового статусу посадових осіб, кадрової політики, дисциплінарної відповідальності, соціального забезпечення, а також впливу євроінтеграційних процесів і воєнного стану – логічно відображені у змісті роботи та взаємопов'язані з отриманими результатами.

Здобувач демонструє високий рівень володіння науковим матеріалом, що підтверджується значним обсягом і ґрунтовністю опрацьованих джерел, кількість яких становить 970 найменувань. Серед вітчизняних учених особливої уваги заслуговує використання праць таких авторів, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, Т. О. Коломоєць, М. І. Іншин, В. Я. Малиновський, С. М. Серьогін, С. А. Федчишин, М. І. Цуркан та інших, які сформуvalи теоретичну основу дослідження публічної служби, адміністративного та митного права. Окремо слід відзначити системне опрацювання наукових праць, присвячених проблематиці державної служби, антикорупційних механізмів, дисциплінарної відповідальності та соціального забезпечення службовців, а також досліджень, що безпосередньо стосуються функціонування митних органів і кадрового забезпечення митної служби.

Методологічна база дослідження є науково виваженою та відповідає заявленій тематиці. Автор застосував систему загальнонаукових і спеціально-юридичних методів, зокрема системний, історичний, функціональний, формально-юридичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, логіко-семантичний, а також метод правового моделювання. Такий підхід забезпечив комплексне дослідження публічної служби в

митних органах України як багатокomпонентного правового інституту та дозволив отримати обґрунтовані, теоретично й практично значущі висновки.

Структура дисертації відповідає меті та завданням дослідження, забезпечує логічну послідовність і завершеність викладення матеріалу. Робота складається з п'яти розділів і двадцяти підрозділів, що свідчить про глибину, системність і комплексний характер проведеного дослідження.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному теоретико-правовому осмисленні публічної служби в митних органах України як самостійного інституту публічної служби, що функціонує у межах взаємодії адміністративного, митного та фінансового права в умовах інституційних трансформацій, євроінтеграційних процесів і воєнного стану.

У дисертації вперше в українській юридичній науці обґрунтовано цілісну теоретико-правову концепцію публічної служби в митних органах України, визначено її правову природу, що зумовлюється поєднанням адміністративно-управлінських, фіскальних, правоохоронних, сервісних і безпекових функцій, а також доведено необхідність її розгляду як окремого різновиду публічної служби з відповідним правовим режимом.

Здобувачем здійснено комплексне дослідження еволюції правового регулювання публічної служби в митних органах України від моменту становлення митної системи незалежної держави до сучасного етапу реформування, що дозволило виявити закономірності розвитку цього інституту, а також обґрунтувати негативні наслідки інституційної нестабільності та втрати функціональної спеціалізації митної служби.

Важливим науковим результатом є розроблення моделі компетентнісно орієнтованої кадрової політики в митних органах України, яка базується на принципах професіоналізму, доброчесності, підзвітності, функціональної спеціалізації та безперервного професійного розвитку, а також передбачає перехід від формально-кваліфікаційного підходу до

системи оцінювання і розвитку професійних та поведінкових компетентностей посадових осіб.

У роботі сформульовано концептуальні підходи до реформування контрактної форми проходження служби в митних органах та обґрунтовано необхідність поєднання гнучкості кадрового управління зі стабільністю службових правовідносин і гарантіями професійної незалежності службовців. Окрему наукову цінність має обґрунтування ролі ротації як інструменту інституційного оновлення, запобігання корупційним ризикам і підвищення стійкості митної системи.

Значущим результатом дослідження є розкриття особливостей трансформації правового регулювання публічної служби в митних органах в умовах воєнного стану, зокрема в частині розширення дискреційних повноважень, зміни умов проходження служби, підвищення рівня відповідальності посадових осіб та посилення безпекової складової діяльності.

Окремої уваги заслуговує обґрунтування положення про необхідність комплексного підходу до забезпечення доброчесності посадових осіб митних органів, який передбачає оцінювання антикорупційних механізмів у взаємозв'язку із системою соціального, матеріального та правового забезпечення службовців.

Узагальнюючи, слід зазначити, що наведені результати не є вичерпними, оскільки дисертаційна робота містить значний обсяг нових наукових положень, які характеризуються високим рівнем теоретичної новизни та практичної значущості, формують сучасне бачення публічної служби в митних органах України та визначають напрями її подальшого розвитку.

**Значення одержаних результатів для науки й практики та рекомендації щодо їх можливого використання.** Результати дисертаційного дослідження вирізняються значною теоретичною та

практичною цінністю й є належно обґрунтованими. Теоретичні положення та висновки дисертації сприяють поглибленню наукових уявлень про правову природу публічної служби в митних органах України, її місце у системі публічної служби та державного управління, а також про закономірності розвитку адміністративно-правового регулювання службових правовідносин у митній сфері в умовах інституційних трансформацій, євроінтеграції та воєнного стану.

Практична цінність отриманих результатів полягає у можливості їх використання у правотворчій діяльності – зокрема при підготовці змін до митного законодавства, законодавства про державну службу та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють порядок вступу, проходження та припинення публічної служби в митних органах, питання контрактної форми служби, ротації, дисциплінарної відповідальності, забезпечення доброчесності та соціального захисту посадових осіб.

Отримані результати можуть бути використані у правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації та судів при вирішенні спорів, пов'язаних із проходженням служби в митних органах, а також у діяльності органів державної влади при формуванні та реалізації кадрової політики у митній сфері. Крім того, вони мають значення для навчального процесу та правопросвітницької діяльності, зокрема при викладанні адміністративного, митного та службового права.

Зазначені результати мають міждисциплінарний характер і можуть бути використані у подальших наукових дослідженнях проблем публічної служби, адміністративного права, державного управління та інституційного розвитку митної служби України.

**Оцінка змісту та завершеності дисертації.** Структура дисертаційної роботи є логічною, послідовною та повною мірою відповідає предмету дослідження. Усі п'ять розділів утворюють цілісну систему наукових положень, у межах якої послідовно розкрито генезу, сучасний стан та

напрями розвитку правового регулювання публічної служби в митних органах України.

У першому розділі викладено теоретико-методологічні засади дослідження, проаналізовано стан наукової розробки проблематики, розкрито методологічні підходи до вивчення публічної служби в митних органах, а також здійснено історіографічний аналіз, що дозволило сформулювати наукове підґрунтя подальшого дослідження.

Другий розділ присвячений дослідженню правового регулювання публічної служби в митних органах України. У ньому розкрито правовий статус посадових осіб, проаналізовано їх права та обов'язки, особливості відповідальності, а також питання соціального захисту та пенсійного забезпечення, що дало змогу комплексно охарактеризувати зміст службових правовідносин у митній сфері.

У третьому розділі досліджено правові та організаційні засади вступу на публічну службу в митних органах. Розглянуто питання кадрової політики, нормативного регулювання добору та процедури вступу на службу, визначено вимоги до кандидатів, а також проаналізовано особливості виникнення службових правовідносин, у тому числі в умовах воєнного стану.

Четвертий розділ зосереджений на питаннях проходження та припинення публічної служби в митних органах. У ньому досліджено контрактну форму служби, організацію ротації посадових осіб, систему навчання та підвищення кваліфікації, а також правові підстави та особливості припинення служби, що дозволило розкрити динаміку службових правовідносин.

У п'ятому розділі визначено пріоритетні напрями формування сучасної митної служби України. Проаналізовано зарубіжний досвід публічної служби, міжнародні та європейські стандарти професійної етики, антикорупційну політику в митній сфері, а також сформульовано пропозиції

щодо вдосконалення правового регулювання публічної служби в митних органах України.

У підсумку слід зазначити, що дисертаційна робота має завершений і цілісний характер, містить системний аналіз теоретичних і практичних проблем правового регулювання публічної служби в митних органах України, а сформульовані висновки відповідають поставленим завданням і свідчать про високий рівень наукової самостійності здобувача. Порухень вимог академічної доброчесності не виявлено.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Попри загалом високий науковий рівень дисертаційної роботи, доцільно висловити окремі зауваження та міркування, які спрямовані на уточнення і подальше поглиблення окремих положень дослідження.

1. У дисертації ґрунтовно проаналізовано теоретико-методологічні підходи до дослідження публічної служби в митних органах (розділ 1), однак певного уточнення потребує питання її місця у системі публічної служби в цілому. Автор переконливо обґрунтовує специфіку публічної служби в митних органах як спеціалізованого різновиду, проте доцільним було б чіткіше окреслити критерії її відмежування від інших видів державної служби, зокрема у правоохоронних та контролюючих органах, що дозволило б більш аргументовано визначити її інституційну самостійність.

2. У другому розділі роботи детально розкрито правовий статус посадових осіб митних органів, їх права, обов'язки, відповідальність та соціальне забезпечення. Водночас дискусійним видається питання співвідношення норм митного, адміністративного, податкового та фінансового права в регулюванні цих відносин. Доцільним було б ширше висвітлити механізми подолання колізій між зазначеними галузями, з огляду на виявлену у роботі фрагментарність нормативної бази.

3. Значну увагу в дисертації приділено кадровій політиці та процедурі вступу на службу в митних органах (розділ 3). Разом з тим потребує додаткового обґрунтування питання оптимального співвідношення

формалізованих процедур добору та компетентнісного підходу, зокрема з урахуванням ризиків суб'єктивізму при оцінюванні кандидатів. Більш детальне розкриття цих аспектів дозволило б посилити прикладну цінність запропонованої моделі кадрової політики.

4. У роботі обґрунтовано доцільність застосування контрактної форми проходження служби в митних органах, а також досліджено її вплив на ефективність кадрового управління (розділ 4). Водночас певного уточнення потребує питання забезпечення балансу між особливостями контрактної моделі та гарантіями стабільності службових правовідносин, зокрема у частині запобігання надмірній залежності службовців від управлінських рішень керівництва.

5. У п'ятому розділі дисертації автором проаналізовано міжнародний досвід, стандарти професійної етики та антикорупційну політику у митній сфері. Разом з тим доцільним видається конкретизувати механізми практичної імплементації окремих міжнародних стандартів у національну систему, з урахуванням існуючих інституційних та правових обмежень, що дозволило б більш чітко окреслити перспективи їх адаптації.

Висловлені зауваження мають переважно дискусійний характер і спрямовані на подальший розвиток наукових положень дисертації. Вони не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її наукової і практичної значущості.

**Загальний висновок.** Дисертаційна робота Черкунова Олександра Віталійовича на тему «Публічна служба в митних органах України: теоретичні та практичні питання правового регулювання організації і її здійснення» є самостійно виконаним, завершеним науковим дослідженням, що містить суттєвий внесок у розвиток науки адміністративного права, а також у вдосконалення теоретичних і практичних засад правового регулювання публічної служби.

Дисертація є фундаментальною та комплексною науковою працею, у якій отримано нові теоретично й практично значущі результати, що

вирішують важливу наукову проблему щодо виявлення закономірностей становлення, розвитку та сучасної трансформації публічної служби в митних органах України, визначення її адміністративно-правової природи, інституційних і кадрових особливостей, а також обґрунтування напрямів удосконалення правового регулювання її організації та здійснення в умовах євроінтеграційних процесів і воєнного стану.

Вищевикладене дає підстави вважати, що дисертація Черкунова Олександра Віталійовича відповідає за своїм змістом, достовірністю одержаних результатів, науковою новизною, теоретичною та практичною значущістю вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ**

проректор з наукової роботи  
Університету митної справи та фінансів  
д.ю.н., професор



~~Дмитро ПРИЙМАЧЕНКО~~