

*До Спеціалізованої вченої ради Д 61.051.07  
Державного вищого навчального закладу  
«Ужгородський національний університет»  
88000, м. Ужгород, пл. Народна, 3*

## **ВІДГУК**

### **ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА**

**Федчишина Сергія Анатолійовича,**

**доктора юридичних наук, професора,**

**професора кафедри адміністративного права**

**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого**

**на дисертацію Черкунова Олександра Віталійовича**

**на тему: «Публічна служба в митних органах України: теоретичні та  
практичні питання правового регулювання організації і її здійснення»,**

**що подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук**

**зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес;**

**фінансове право; інформаційне право**

Відгук підготовлено на підставі вивчення рукопису та реферату дисертації, наукових праць О.В. Черкунова, що опубліковані за темою дисертації.

**Актуальність теми дисертаційної роботи.** Публічна служба в митних органах є ключовим елементом забезпечення реалізації державної митної політики та зміцнення економічної безпеки держави, наповнення Державного бюджету України, запобігання і протидії контрабанді, порушенням митних правил тощо, а її ефективність безпосередньо залежить від якості нормативно-правового регулювання та кадрового забезпечення, що орієнтоване на розбудову професійної, доброчесної та стабільної моделі публічно-службової діяльності. Наведене особливо актуалізується в умовах триваючого в Україні воєнного стану,

за якого ефективного функціонування митних органів є важливою умовою активізації та розширення зовнішньоекономічної діяльності і міждержавних економічних відносин, надання міжнародної допомоги Україні тощо. Водночас, сучасний стан нормативно-правового регулювання публічної служби в митних органах не є досконалим, а характеризується фрагментарністю, наявністю колізій, нестабільністю та залежністю від постійних організаційних змін у системі митних органів. Потребують аналізу й низка теоретичних проблем у цій сфері, що пов'язуються, зокрема, із визначенням місця служби в митних органах у системі публічної служби, з'ясуванням сутності та особливостей вступу на службу в митні органи, її проходження та припинення, складових правового статусу посадових осіб митних органів тощо. Зазначені обставини зумовлюють необхідність комплексного наукового осмислення теоретичних та правових проблем організації та функціонування публічної служби в митних органах України та свідчать про актуальність дисертаційної роботи, підготовленої О.В. Черкуновим.

Публічна служба в митних органах вирізняється галузевою специфікою та характеризується диференціацією правового регулювання питань вступу на службу та її проходження, правового статусу посадових осіб митних органів тощо, що в умовах оновлення законодавства у цій сфері потребує особливої уваги. Дисертаційне дослідження набуває додаткової актуальності у зв'язку із законодавчими новаціями та запровадженням нових підходів до організації та функціонування публічної служби в митних органах України, зокрема стосовно контрактної форми проходження служби, механізму ротації, оцінювання ефективності діяльності, а також впровадження антикорупційних інструментів і стандартів професійної етики, що потребують комплексного наукового аналізу та адміністративно-правового забезпечення. Особливого значення ці питання набувають у контексті адаптації законодавства України до європейських стандартів публічного адміністрування та публічної служби, забезпечення інституційної спроможності та ефективності митної служби України в умовах відбиття збройної агресії та воєнного стану, а також у період післявоєнної відбудови.

Крім того, тематика дисертаційної роботи узгоджується із положеннями таких стратегічних, програмних та інших документів як: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, яка ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 р.; Національна програма адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis EC), що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2026 р. та визначає завданням розбудову спроможної, професійної та вмотивованої державної служби в Україні; Національна стратегія доходів до 2030 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 р.), якою відзначається необхідність реформування Державної митної служби України; урядовий пакет реформ під назвою «План України» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р.), який передбачає реформу щодо вдосконалення управління доходами, у тому числі цифровізацію Державної митної служби, реформи щодо системи оплати праці державних службовців, процедури відбору на державну службу, цифровізації управління державною службою та людськими ресурсами, та ін.; План реформування Державної митної служби України на 2024-2030 роки (наказ Державної митної служби України від 24.05.2024 р.); Стратегія управління персоналом Державної митної служби України на 2025-2030 роки (наказ Державної митної служби України від 16.09.2025 р.) та ін.

**Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій, обґрунтованість результатів дослідження.** Вивчення тексту дисертації та наукових публікацій здобувача свідчить про високий науковий рівень їх виконання. Належна обґрунтованість наукових висновків, теоретичних положень, рекомендацій та пропозицій забезпечується, зокрема:

по-перше, вдалим обранням і використанням у сукупності загально-наукових, спеціально-юридичних та міждисциплінарних способів і прийомів науково-дослідної діяльності, що дозволило забезпечити комплексний аналіз теоретичних та правових проблем організації та функціонування публічної

служби в митних органах України (логіко-семантичний, історичний, системний, формально-юридичний, порівняльно-правовий методи, правового моделювання та ін.). Методологія наукового дослідження організації та здійснення публічної служби в митних органах отримала детальне висвітлення у підрозділі 1.2. роботи;

по-друге, опрацюванням значної кількості вітчизняних та зарубіжних наукових праць із філософії, теорії права, конституційного, адміністративного, митного, трудового права, права соціального забезпечення та інших галузей права, публічного управління та адміністрування, які стосуються проблематики роботи (В.Б. Авер'янов А.В. Андрєєв, О.Ф. Андрійко, Т.С. Аніщенко, Н.Ф. Артеменко, Н.І. Бернацька, Є.В. Белоусова, Ю.П. Битяк, Р.Г. Ботвінов, О.Ю. Бусол, В.О. Галай, С.Г. Гінцбург, А.В. Головач, Я.В. Греца, Т.О. Губанова, Ю.В. Дем'янчук, С.Д. Дубенко, Є.В. Іванов, М.І. Іншин, Т.С. Кагановська, Т.О. Карабін, І.В. Ковбас, Т.О. Коломоєць, А.Ю. Коротких, Я.В. Лазур, Ю.О. Легеза, О.А. Линдюк, В.Я. Малиновський, О.Ф. Мельников, Т.П. Мельничук, Р.В. Негара, О.М. Оргієць, С.В. Островерх, І.Д. Пастух, А.В. Перепелиця, О.С. Петренко, О.В. Петришин, Д.С. Припутень, О.С. Продаєвич, С.М. Серьогін, В.М. Соколов, О.М. Стець, М.І. Цуркан, А.В. Шевченко, М.К. Якимчук, С.А. Федчишин та ін.). Список використаних джерел нараховує 970 найменувань;

по-третє, вивченням та аналізом Конституції України, міжнародних договорів України, законів України, підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства фінансів України, Державної митної служби України, Національного агентства України з питань державної служби, Національного агентства з питань запобігання корупції та інших органів державної влади України;

по-четверте, широкою емпіричною базою дослідження, що охоплює:  
а) офіційні статистичні та аналітичні матеріали Державної митної служби України щодо кадрового забезпечення, структури персоналу, вакантності посад, вікового складу працівників, контрактної форми служби, ротації, професійного навчання та інших аспектів проходження публічної служби в митних органах;

б) відповіді Державної митної служби України на інформаційні запити, що містять відомості про практику реалізації кадрових рішень, ротації, атестації, перевірки доброчесності, навчання та інші процеси, пов'язані з функціонуванням служби в митних органах; в) матеріали судової практики, зокрема рішення адміністративних судів у справах, пов'язаних із проходженням, припиненням служби, соціальним та пенсійним забезпеченням посадових осіб митних органів (опрацьовано близько 800 справ); г) офіційні стратегічні, програмні та аналітичні документи органів державної влади України, міжнародних організацій та інституцій Європейського Союзу, що стосуються реформування митної служби, державної служби, антикорупційної політики, професійного навчання й управління персоналом; ґ) результати соціологічного опитування (анкетування) посадових осіб митних органів України щодо умов проходження державної служби в митних органах за участю 40% загальної чисельності особового складу митної служби.

**Структура дисертації** є логічною, відповідає поставленим меті та завданням дослідження, дозволяє повною мірою розкрити авторське бачення правової природи, змісту та особливостей адміністративно-правового регулювання публічної служби в митних органах України, а також обґрунтувати напрями її подальшого вдосконалення. Дисертаційна робота складається з анотації, вступу, п'яти розділів, що включають двадцять підрозділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків, списку використаних джерел та дванадцяти додатків (А-І). Загальний обсяг дисертації становить 815 сторінок із додатками, що свідчить про ґрунтовність та масштабність проведеного дослідження. При цьому, значний обсяг основного тексту поєднується із широкою джерельною базою, яка включає нормативно-правові акти, наукові праці та матеріали правозастосовної практики. Структура дисертаційної роботи характеризується логічною послідовністю, внутрішньою узгодженістю та концептуальною цілісністю, відображає системне бачення автором проблематики публічної служби в митних органах України.

**Наукова новизна дисертаційної роботи.** Дисертаційне дослідження О.В. Черкунова дало можливість виокремити низку науково обґрунтованих

висновків, положень, пропозицій і рекомендацій, що характеризуються різним ступенем наукової новизни та мають теоретичне і практичне значення, зокрема:

– обґрунтовано, що публічна служба в митних органах України є самостійним різновидом публічної служби спеціалізованого характеру, який поєднує загальні засади державної служби із спеціальними елементами, зумовленими функціональним призначенням митних органів. Встановлено, що правова природа публічної служби в митних органах України визначається тим, що вона забезпечує реалізацію митної політики держави, охорону митних інтересів, захист економічної безпеки, здійснення контрольної, сервісної, правоохоронної та міжнародно-коопераційної діяльності; сукупність наведених ознак відрізняє службу в митних органах від інших видів державної служби та зумовлює необхідність її спеціального правового регулювання (с. 28, 97, 478);

– проаналізовано еволюцію правового регулювання публічної служби в митних органах України. Доведено, що така еволюція відображає поступовий перехід від фрагментарного нормативного закріплення окремих питань проходження служби до формування більш складної системи спеціального правового регулювання. Зроблено висновок, що митні кодекси 1991, 2002 та 2012 років послідовно розширювали зміст правового статусу посадових осіб митних органів, конкретизували умови вступу на службу, проходження служби, присвоєння звань, дисциплінарної відповідальності, соціального та пенсійного забезпечення, закріплювали спеціальні антикорупційні обмеження (підрозділ 1.3., с. 100-102, 469);

– охарактеризовано особливості правового статусу посадових осіб митних органів України, зокрема визначено його структуру (права, обов'язки, обмеження, гарантії, відповідальність), а також обґрунтовано необхідність його подальшого вдосконалення з урахуванням специфіки митної діяльності. Сформульовано авторське бачення правового статусу посадової особи митного органу як носія спеціальних адміністративно-правових повноважень, що поєднує статус державного службовця з особливим режимом прав, обов'язків, обмежень, гарантій і відповідальності у сфері митної справи. Удосконалено підходи до

визначення структури повноважень посадових осіб митних органів, зокрема в частині співвідношення прав, обов'язків, обмежень, заборон, гарантій та відповідальності (підрозділ 2.1., с. 30, 199-201, 469);

– здійснено комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання вступу на публічну службу в митні органи, запропоновано напрями вдосконалення процедур добору, відбору та оцінювання кандидатів на основі компетентнісного підходу та сучасних HR-практик. Зокрема, обґрунтовано, що одним із перспективних напрямів такого розвитку є нормативне впровадження профілів посад, митних компетентностей, стандартизованих критеріїв оцінювання результативності, а також поєднання кваліфікаційних, психологічних, етичних і безпекових параметрів оцінювання кандидатів та службовців (підрозділ 3.2., с. 289-295, 474);

– обґрунтовано доцільність перегляду підходів до контрактної форми проходження служби в митних органах з метою досягнення балансу між гнучкістю управління персоналом і забезпеченням стабільності службових правовідносин та гарантій державних службовців. Проаналізовано специфіку організації та правового забезпечення контрактної служби в митних органах та визначає напрями її вдосконалення (підрозділ 4.1., с. 30, 368-370, 473-474);

– однією зі специфічних особливостей проходження публічної служби в митних органах є механізм ротації. Позитивним є те, що проблеми організаційно-правового забезпечення ротації у митних органах стали предметом окремої уваги у дисертаційній роботі. Здобувачем визначено правові та організаційні засади впровадження ротації посадових осіб митних органів як інструменту інституційного оновлення та протидії корупційним ризикам (підрозділ 4.2., с. 472, 474);

– заслуговує на схвалення звернення дисертанта до проблематики забезпечення доброчесності публічної служби в митних органах України. Здобувачем здійснено теоретичне обґрунтування та практичний аналіз сучасних механізмів забезпечення доброчесності посадових осіб митних органів, включаючи перевірку на доброчесність, моніторинг способу життя та психофізіологічні

дослідження, із формулюванням пропозицій щодо їх правового вдосконалення. Обґрунтованим є твердження автора, що сучасні механізми забезпечення доброчесності посадових осіб митних органів мають оцінюватися не ізольовано, а у взаємозв'язку із системою соціального, матеріального, медичного та житлового забезпечення службовців (підрозділи 5.2., 5.3., с. 31, 462-465, 472-473);

– проаналізовано особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів і запропоновано шляхи підвищення ефективності дисциплінарних процедур. Зроблено слушний висновок, що сучасне правове регулювання дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів потребує подальшого вдосконалення, у тому числі з урахуванням нових умов проходження служби, контрактної форми, ротації кадрів та посилення антикорупційних механізмів (підрозділ 2.3., с. 32, 204-205, 472);

– розкрито проблематику соціального та пенсійного забезпечення службовців митних органів, зокрема на основі аналізу судової практики, та обґрунтовано необхідність удосконалення відповідного правового регулювання (підрозділи 2.4., 2.5., с. 32, 206-210, 476);

– з огляду на триваючий процес європеїзації публічної служби в Україні окремо слід відзначити підрозділ 5.1., який присвячений зарубіжному досвіду впровадження стандартів публічної служби. Зокрема, дисертант звертається до аналізу досвіду організації та правового забезпечення публічної служби Великої Британії, Латвії, Нідерландів, Польщі, Словаччини, Франції, ФРН, Чехії та ін. У результаті дослідження у роботі визначено основні напрями гармонізації правового регулювання публічної служби в митних органах України з європейськими стандартами, зокрема у частині регулювання професійної етики, кадрової політики та антикорупційних механізмів (с. 460-467, 474-475).

Наведеними положеннями не вичерпується наукова новизна дисертаційного дослідження. У роботі міститься низка інших оригінальних теоретичних положень, висновків і пропозицій, які у своїй сукупності формують цілісну наукову концепцію публічної служби в митних органах України як складного

адміністративно-правового інституту, що перебуває у стані трансформації під впливом внутрішніх реформ та зовнішніх євроінтеграційних процесів.

**Практичне значення одержаних результатів.** Теоретичні положення, висновки та пропозиції, сформульовані у дисертації, мають істотне практичне значення і можуть бути використані: *а) у правотворчій діяльності* – під час підготовки змін та доповнень до Митного кодексу України, законодавства про державну службу, підзаконних нормативно-правових актів Міністерства фінансів України та Державної митної служби України з питань публічної служби в митних органах. Пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в частині проходження служби в митних органах систематизовані дисертантом у додатках до роботи (додаток Е); *б) у правозастосовній діяльності* – для вдосконалення практики застосування законодавства в частині регулювання публічної служби в митних органах України; *в) у науково-дослідній роботі* – як основа для подальших досліджень теоретичних та організаційно-правових проблем публічної служби в митних органах та інших спеціалізованих видів публічної служби; *г) у навчальному процесі* – при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Митне право», «Службове право» та ін., а також при підготовці підручників, навчальних посібників, методичних рекомендацій тощо. Результати дисертації впроваджені у практичну діяльність Державної митної служби України (довідка від 29.04.2025 р., додаток Є), Міністерства фінансів України (довідка від 06.06.2025 р., додаток Ж), а також у освітній процес і науково-методичну діяльність Вищої школи публічного управління НАДС (додаток З), у науково-дослідну діяльність та навчальний процес Університету митної справи та фінансів (акти впровадження від 06.06.2025 р., додаток И; від 25.06.2025 р., додаток І).

**Повнота викладення результатів дисертації в опублікованих працях та їх апробація.** Основні наукові положення, висновки, пропозиції та рекомендації дисертації достатньо повно висвітлені у працях, що опубліковані здобувачем. За темою дисертаційного дослідження опубліковано 59 наукових праць, з яких: 21 стаття у наукових виданнях України, 2 розділи у колективних монографіях,

9 статей у зарубіжних наукових виданнях, 7 з яких – у періодичних наукових виданнях, що індексуються в наукометричних базах Scopus та/або Web of Science, а також 27 тез доповідей на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях. Отже, є підстави стверджувати, що О.В. Черкунов виконав усі встановлені вимоги щодо повноти висвітлення результатів дисертаційного дослідження у наукових публікаціях та належного представлення їх у рефераті. Результати дисертаційного дослідження належним чином апробовані.

**Оцінка ідентичності змісту реферату та основних положень дисертації.** Реферат дисертації О.В. Черкунова адекватно та повною мірою відтворює основні положення, результати, висновки та рекомендації дисертаційного дослідження. Зміст реферату є узгодженим із текстом дисертації, а положення, що виносяться на захист, є ідентичними тим, що обґрунтовані у самій роботі.

**Оцінка мови та стилю дисертації, відповідність її змісту спеціальності, із якої вона подається до захисту.** Дисертація виконана українською мовою, стиль викладення – науковий. Текст відзначається єдністю змісту, послідовністю, структурною логікою викладу, системним підходом до аналізу проблематики та належною аргументованістю викладених положень. Дослідження теоретичних та практичних проблем правового регулювання організації і здійснення публічної служби в митних органах України відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Дотримання академічної доброчесності.** Вивчення рукопису та реферату дисертаційної роботи не дає підстав констатувати допущення дисертантом фактів академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації або інших порушень вимог академічної доброчесності. Використання у дисертації ідей, наукових положень і результатів інших авторів здійснено з належним дотриманням вимог щодо наукового цитування та супроводжується відповідними посиланнями на джерела.

**Зауваження та дискусійні положення по дисертаційній роботі.** Поряд із загальною позитивною оцінкою результатів дисертаційного дослідження, підтвердженням його наукового і практичного значення, слід зазначити, що

окремі положення дисертації О.В. Черкунова мають дискусійний характер або потребують додаткового уточнення, що може стати підґрунтям для наукової дискусії:

*По-перше*, дискусійним видається підхід автора до визначення правової природи публічної служби в митних органах як самостійного різновиду публічної служби зі специфічним правовим режимом. Попри загальну обґрунтованість цієї позиції, у роботі потребують додаткового уточнення окремі критерії відмежування публічної служби в митних органах від інших видів державної служби спеціального характеру (зокрема служби в правоохоронних органах), що зумовлює необхідність їх подальшої теоретичної деталізації.

*По-друге*, певні зауваження викликає авторська оцінка контрактної форми проходження служби в митних органах. Хоча автор обґрунтовано вказує на ризики нестабільності службових правовідносин, водночас можливості її застосування як інструменту підвищення ефективності управління персоналом могли б бути розкриті більш повно, з урахуванням належного нормативного врегулювання та гарантій захисту прав службовців.

*По-третє*, у частині дослідження механізмів забезпечення доброчесності посадових осіб митних органів доцільним було б більш ґрунтовно проаналізувати співвідношення між превентивними антикорупційними інструментами (перевірка доброчесності, моніторинг способу життя, поліграф) та гарантіями дотримання прав і свобод людини, зокрема права на приватність і недоторканність особистого життя.

*По-четверте*, потребує додаткового обґрунтування підхід автора до розгляду ротації як універсального інструменту реформування публічної служби в митних органах. Зокрема, доцільно було б більш детально визначити межі застосування цього інституту та його вплив на стабільність кадрового складу і професійну спеціалізацію службовців.

*По-п'яте*, у дослідженні соціального та пенсійного забезпечення посадових осіб митних органів доцільним виглядає ширше залучення порівняльно-

правового матеріалу щодо практики держав-членів Європейського Союзу, що дозволило б посилити аргументацію відносно напрямів гармонізації національного законодавства.

*По-шосте*, окремі положення дисертації, що присвячені впливу інституційних реформ на функціонування митної служби, могли б бути доповнені більш детальним аналізом практичних наслідків таких реформ для кадрової стабільності та ефективності діяльності митних органів.

Водночас, зазначені зауваження мають дискусійний і рекомендаційний характер, спрямовані на подальший розвиток досліджуваної проблематики та не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи О.В. Черкунова.

**Відповідність дисертаційної роботи встановленим вимогам.** Дисертаційне дослідження виконано О.В. Черкуновим самостійно, усі сформульовані у ньому положення та висновки є результатом особистих наукових досліджень автора та належним чином обґрунтовані. Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані у дисертації, знайшли своє відображення у необхідній кількості наукових публікацій здобувача. За актуальністю теми, рівнем наукової новизни, обґрунтованістю та достовірністю отриманих результатів, їх теоретичною та практичною значущістю, повнотою викладення у наукових публікаціях, а також за оформленням дисертація О.В. Черкунова на тему «Публічна служба в митних органах України: теоретичні та практичні питання правового регулювання організації і її здійснення» відповідає вимогам, що висуваються до докторських дисертацій, встановленим Порядком присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 р. № 1197. Реферат дисертації адекватно відтворює її основні положення, зміст та висновки, є узгодженим із текстом роботи, а положення, що виносяться на захист, є ідентичними. Дисертація та реферат виконані з дотриманням установлених вимог.

## ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Дисертація Черкунова Олександра Віталійовича на тему «Публічна служба в митних органах України: теоретичні та практичні питання правового регулювання організації і її здійснення» є завершеною кваліфікаційною науковою працею, що характеризується єдністю змісту, відповідає вимогам академічної доброчесності та у якій отримано нові теоретично обґрунтовані результати, що у сукупності розв'язують важливу наукову проблему у сфері адміністративно-правового регулювання публічної служби в митних органах України. Таким чином, дисертація відповідає вимогам, що висуваються до докторських дисертацій і встановлені пунктами 7, 8, 9 Порядку присудження та позбавлення наукового ступеня доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2021 р. № 1197, а її автор – Черкунов Олександр Віталійович за результатами публічного захисту заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

### ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого



Сергій ФЕДЧИШИН

