

## ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Рябченко Олени Петрівни – на дисертацію Дорофеєвої Лілії Максимівни «Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

**Актуальність теми дослідження** випливає зі стратегічного завдання функціонування державних інституцій щодо захисту економічних інтересів держави, в тому числі – у зовнішньоекономічній сфері. При цьому ключовою умовою належного правового захисту виступає ефективність діяльності митних органів, забезпечення якої залежить від багатьох чинників політико-правового, організаційного, фінансово-економічного характеру, врахування конституційно закріпленого європейського курсу України, що є незворотнім (абзац п'ятий преамбули Конституції України).

Пошук оптимальної моделі побудови митних органів набуває особливої актуальності для держав, які впроваджують європейські цінності та враховують існуючі національні традиції і тенденції державотворення. За умови перманентних поверхових організаційних перетворень у системі управління митною діяльністю в Україні врахування досвіду країн ЄС, з одного боку, та найкращих вітчизняних практик організації цієї діяльності, з іншого, створить умови визначення необхідних шляхів вдосконалення і способів реалізації державної політики у митній сфері. Проведення такого аналізу потребує методологічно виваженого та науково обґрунтованого дослідження, результати якого у подальшому можуть і мати бути враховані

при опрацюванні стратегічних напрямків розбудови митних органів, забезпечення системного характеру їх організації та функціонування.

Звернення до наукових напрацювань дозволяє вказати про відсутність окремої комплексної роботи, в якій піддані аналізу проблеми адаптації та імплементації європейського досвіду організації та діяльності митних органів на адміністративно-правових засадах, піддано критичному аналізу існуючі вітчизняні практики організаційних перетворень у митній сфері, генезис чинного законодавства, який, до того ж, складно охарактеризувати, спираючись на ознаки системності та послідовності.

Обраний напрямок досліджуваної проблеми визначив необхідність опрацювання робіт, присвячених загальнотеоретичним питанням розвитку науки адміністративного права, вивченю митної системи, проблем впровадження міжнародних стандартів митної діяльності. Не випадково, у зв'язку з цим, дисерантка звертається не тільки до робіт з адміністративного та митного права, а й до досліджень у галузях економіки, історії, соціології, державного управління, міжнародного права.

Тож невичерпність існуючим науковим доробком проблеми адміністративно-правового регулювання організації та діяльності митних органів з урахуванням євроінтеграційного вибору України та її перспективність для подальшого наукового пошуку обумовлює актуальність і наукову значимість для розвитку науки адміністративного права.

Актуальність обраної теми визначається й тим, що дисертаційне дослідження виконане, відповідно до плану науково-дослідної роботи відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України в межах тем: «Проблеми адміністративно-правового регулювання відносин органів публічної адміністрації з громадянами в Україні» (номер державної реєстрації 0113U007856); «Проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах децентралізації виконавчої влади» (номер державної реєстрації

0117U002704)..

Безсумнівною перевагою роботи є використання великого обсягу наукових праць українських та зарубіжних вчених, нормативно-правових актів, емпіричного матеріалу.

Належна ступінь обґрунтованості і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечуються, по-перше, плідним використанням низки загальнонаукових і спеціальних методів пізнання, характерних для дослідження правових явищ; по-друге, рівнем узагальнення теоретичних висновків і поглядів, викладених у ретельно вивчених напрацюваннях вітчизняних та зарубіжних вчених; по-третє, належним критичним аналізом відповідних нормативно-правових актів; по-четверте, репрезентативними емпіричними даними з практики діяльності митних органів, їх організаційних перетворень; по-п'яте, належною апробацією результатів дослідження, оприлюдненням, відповідно вимог, що висуваються до таких робіт.

Виконане дисертаційне дослідження спирається на методологію системного підходу, що передбачає аналіз теоретичних проблем у взаємозв'язку із тенденціями, які відбуваються у сфері організації та діяльності митних органів в Україні та ЄС.

Структурно дисертація складається із вступу, п'яти розділів, що містять шістнадцять підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел і додатків.

Структура дисертації повністю відповідає меті і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, сформульовані у роботі дисертуанткою.

Представлена робота може бути визначена як така, що **має наукову новизну**, оскільки вона є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень проблематики визначення та характеристики правових та організаційних аспектів діяльності митних органів України та їх інституціонального розвитку, у тому числі в сучасних

умовах євроінтеграції, відображає авторську позицію у розв'язанні конкретних правових проблем, зумовлених сферою адміністративно-правового регулювання митної діяльності. У роботі критично проаналізовано організаційні та функціональні трансформації, що відбулись в системі митних органів України у період з 2012 року, визначено пріоритетні напрямки впровадження сучасних підходів до організації діяльності митниці, що базуються на міжнародних стандартах.

Наукову новизну відображають обґрунтовані нові концептуальні підходи до сутності процесу створення, формування та функціонування митних органів, сформований авторський підхід до вивчення сучасного досвіду європейських країн, виділення моделей організації та управління митними адміністраціями в країнах-учасницях ЄС, що дозволило дисертантці звернутись до кращих практик розвинених країн в питанні здійснення реформ, спрямованих на покращення керованості та контролюваності митних органів та їх діяльності в цілому.

Сформовані теоретичні положення, здійснений критичний аналіз покладені в основу вироблення наукової концепції організації та діяльності митних органів в сучасних умовах, формування науково обґрунтованих пропозицій щодо пріоритетних напрямки впровадження сучасних підходів до митної справи.

**Новаторський характер наукового пошуку** забезпечує, у першу чергу, обраний методологічний підхід до розкриття змісту досліджуваного питання, що обумовило наступну логіку дослідження: сформовано методологічні засади дослідження організації та діяльності митних органів; визначено генезу виникнення, формування та функціонування митних органів України та європейських держав; виявлено правову природу і досліджено структурно-функціональні зміни митних органів України; з'ясовано сутність та проаналізовано сучасний стан правового регулювання діяльності митних органів; здійснено аналіз ефективності реформування

організаційної структури митних органів України; досліджено міжнародні стандарти митної справи та визначено відповідність таким стандартам діяльності митних органів України; сформовано систему наукового знання про загальні закономірності та специфіку організації та діяльності митних адміністрацій країн – членів Євросоюзу; досліджено роль Всесвітньої митної організації та інших міжнародних інституцій в координації та уніфікації діяльності митних служб; розкрито зміст міжнародно-правових засобів антикорупційної політики в діяльності митних адміністрацій; визначено основні чинники формування професійної етики митних службовців та їх вплив на оновлення підходів до кадрової політики в системі національних митних органів; здійснено оцінку механізму імплементації міжнародних норм та стандартів митної діяльності, визначено пріоритетні напрямки впровадження сучасних підходів до митної справи; охарактеризовано існуючий стан правового забезпечення діяльності з протидії контрабанді та митним правопорушенням, запропоновано заходи щодо підвищення їх ефективності; окреслено перспективи уведення в практику митних органів нових форм міжнародної співпраці; розроблено Концепцію реформування митної служби України та сформовано пропозиції щодо шляхів її впровадження.

Викликає зацікавленість проведена систематизація організаційно-правових моделей побудови митних адміністрацій країн – членів ЄС та авторська класифікація, яка включає чотири організаційні моделі з огляду на організаційну структуру, ступінь їх самостійності як державного інституту та виконувані функції.

Глибоке опанування предмету дослідження дозволило авторці довести ефективність та обґрунтувати доцільність врахування у процесі реформування системи національних митних органів однієї з моделей функціонування європейських митних адміністрацій, яка успішно сформована та якісно функціонує на умовах достатньої автономності. Така модель, на думку дисертантки, дозволяє об'єднати наявні ресурси та

підвищити ефективність функціонування спеціалізованої моно-структур, не зменшуючи при цьому її керованість з боку центрального державного органу, який формує митну політику.

Привертає увагу науковий підхід, за яким сформовано довгострокову Концепцію реформування митних органів України. В основу формування Концепції покладено рекомендації Всесвітньої митної організації щодо спрощення і гармонізації митних процедур, та кращі практики європейських митних адміністрацій сформульовані у Митних прототипах (customs blueprints).

Грунтовно доведеним є положення, що за період 2012–2018 років внаслідок ряду недостатньо обґрунтованих реорганізацій системи національних митних органів, які не завжди вдосконалювали, а скоріше дестабілізували їх структуру, відбулась втрата ряду функціональних повноважень таких органів на фоні гіперболізації фіiscalnoї функції.

Додаткової актуальності здійсненому дослідженю надає комплексна оцінка структурно-організаційних змін, що відбувались у митних органах України, та стану їх правового забезпечення. Так, в роботі аргументовано результативність територіального та функціонального підходів до формування системи митних органів з трирівневою структурою управління; доведено відсутність конструктивності у спробах спростити систему управління та ліквідувати середню ланку; сформовано висновок про необхідність повернення до моделі функціонування митної служби в Україні як адміністративно виокремленої структури.

Заслуговує на увагу новий підхід до формування кадрового потенціалу митних органів, який, на думку дослідниці, має включати: посилення якісного складу кандидатів на посади, у тому числі через встановлення спеціальних вимог та додаткових обмежень для таких осіб; спрощення процедури розірвання службових відносин з несумлінними працівниками шляхом запровадження первинного прийняття осіб на службу в митні органи на контрактній основі на період до двох років; впровадження особливостей

дисциплінарної відповідальності посадових осіб, зокрема через встановлення чотирирічного терміну для накладення дисциплінарного стягнення; запропоновано відповідні проекти нормативних актів.

Наукового значення набувають теоретичні підходи до визначення основних понять, що застосовуються при адміністративно-правовому регулюванні діяльності митних органів; положення, що розкривають механізм імплементації міжнародних норм та стандартів митної діяльності в роботу системи національних митних органів, у тому числі деталізовано окремі найбільш важливі елементи змін в організації та діяльності національних митниць; пропозиції щодо впровадження права зворотної вимоги (регресу) держави (в особі суб'єкта призначення) до державного службовця, який умисно заподіяв шкоду протиправними діями чи бездіяльністю, для чого пропонується деталізувати та більш чітко окреслити формування механізму такої компенсації; тези щодо необхідності впровадження дієвого механізму захисту прав осіб та створення нормативно врегульованого адміністративного порядку захисту громадян від неправомірних дій та рішень, що приймаються представниками державних органів, який має забезпечити максимальне швидке, прозоре, не затратне для особи (фінансово та морально) відновлення порушених прав та відшкодування збитків, завданих органами влади; впровадження антикорупційних механізмів в роботу митних органів України.

Логічним підсумком проведеної дослідницької роботи виступають пропозиції щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства, а також презентована Концепція реформування митної служби України.

Виходячи з цього, можна із впевненістю констатувати, що використання одержаних результатів дозволить вдосконалити адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів з урахуванням євроінтеграційного вибору України.

Положення та висновки, сформульовані в дисертaciї, безумовно, мають теоретичну і практичну цiннiсть, їх може бути використано для формування пропозицiй по внесенню змiн та доповнень до актiв законодавства, що регулює митнi правовiдносини та питання проходження державної служби. Обґрунтованi авторкою положення i рекомендацiї можуть бути рекомендованi для використання у правозастосовнiй дiяльностi посадових осiб митних органiв, пiдвищення квалiфiкацiї, а також у навчальному процесi при викладаннi дисциплiн «Адмiнiстративне право України», «Митне право України», «Митне право Європи», «Мiжнародне митне право», при здiйсненнi науково-дослiдної дiяльностi у напрямку аналiзу проблем реформування органiв державної виконавчої влади, до компетенцiї яких вiднесено реалiзацiю функцiї захисту економiчних iнтересiв держави, в тому числi – у митнiй сферi.

Результати дисертацiйної роботи викладенi в 72 наукових працях, зокрема в двох iндивiдуальних монографiях, у двох роздiлах у колективних монографiй, у 29 статтях, що опублiкованi у фахових виданнях України, наукових перiодичних виданнях iнших держав i наукових перiодичних вiтчизняних виданнях, що включенi до мiжнародних наукометричних баз даних (у тому числi 5 – у наукових перiодичних виданнях iнших держав), у 38 тезах доповiдей на конференцiях.

Автореферат дисертацiї вiдповiдає її змiсту та повнiстю вiдображає основнi положення проведеного дослiдження. Дисертацiю та автореферат оформлено вiдповiдно до встановлених вимог.

### **Дискусiйнi положення.**

Висока оцiнка змiсту дисертацiйного дослiдження не вiключає наявнiсть окремих питань, якi мають дискусiйний характер або потребують додаткового обґрунтування.

1. Аналiзуючи правове регулювання дiяльностi митних органiв в сучасних умовах (п.2.2), авторка вiдзначає змiну прiоритетної функцiї митної

служби з фіiscalної на економіко-регулятивну у відносинах між митницею та бізнесом, що пов'язано із приєднанням України до міжнародних договорів, у тому числі з питань митної справи в період 2000–2008 років. У подальшому науковому аналізі питання зміни пріоритетів у функціях митних органів висвітлювались у контексті дослідження численних реорганізацій митних та податкових органів, які проводились в Україні. Визнаючи необхідність презентації стратегічних напрямків розвитку митних органів, в роботі запропоновано Концепцію реформування митної служби, розраховану до впровадження протягом десяти років, в якій виділено 19 базових напрямків реформування митної служби. Зокрема, зазначено про необхідність «створити сучасну митну службу, орієнтовану на надання послуг, діяльність якої відповідає національній стратегії й міжнародним стандартам, шляхом ефективного управління та планування» (п.2 Концепції). Поряд із цим, вказано про «створення ефективної та раціональної митної служби, здатної виявляти, запобігати та розслідувати шахрайство й готовати матеріали для притягнення правопорушників до відповідальності» (п.12 Концепції), «Посилення правоохоронної функції митних органів» (п.20 Висновків). Визнання ґрунтовності та наукового значення проведеного дослідження не виключає зацікавленість авторською думкою про пріоритетну функцію митних органів або доцільність її виділення за існуючих умов соціально-економічного розвитку економіки України, триваючої операції Об'єднаних сил на сході України, що сприятиме посиленню аргументації, спрямованої на визначення напрямку системних перетворень при здійсненні реформування митної служби України.

2. Авторка зазначає про наявність міжнародних зобов'язань України щодо використання «customs blueprints» у ході реформування митниці, що обумовлює забезпечення ефективності закладеного в митних прототипах підходу, коли функціональна перебудова ініціюється і здійснюється «з середини» митного відомства. У зв'язку з цим виникає питання про те, які саме першочергові організаційно-правові заходи доцільно впровадити з

метою реалізації такого підходу.

3. Дисертанткою обґрунтовано зазначено про відсутність єдиної моделі організації діяльності митних адміністрацій країн-учасниць Європейського Союзу та вказано про доцільність врахування у процесі реформування митних органів України однієї з моделей європейських митних адміністрацій, яка успішно сформована на умовах достатньої автономності і здійснює митну справу під керуванням та контролем міністерства фінансів. Вказана авторська позиція заслуговує на підтримку. Поряд із цим, слід зауважити про доцільність визначення певного строку та етапності переходу до такої моделі в Україні, враховуючи існуючий стан організаційних зв'язків (насамперед, у сфері обміну інформацією) усередині ДФС Україні, а також із іншими державними органами (в тому числі – правоохоронними).

4. В роботі запропоновано уведення нових видів дисциплінарних стягнень для державних службовців, в тому числі й тих, що проходять службу в ДФС України, що полягають у грошових відрахуваннях (штрафи), зменшенні на певний період розмір окладу (до 25–30 %) та різного роду надбавок і виплат, а також впровадження особливостей дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів, у т.ч. шляхом встановлення чотирирічного терміну для накладення дисциплінарного стягнення. Реалізація таких пропозицій передбачає ретельне опрацювання підстав застосування дисциплінарної відповідальності, забезпечення співмірності запропонованих видів стягнень та шкоди, завданої внаслідок вчинення дисциплінарного проступку.

5. Авторка, аналізуючи адміністративно-правові засади протидії контрабанді та митним правопорушенням, досліджує актуальні питання вдосконалення компетенції у межах реалізації митними органами правоохоронної функції (п.5.3). Серед таких питань виділено адміністративно-правове співробітництво з країнами ЄС у сфері боротьби з митними правопорушеннями, вдосконалення інформаційного обміну. При цьому підкреслено наявність у вітчизняній правовій науці підходів щодо

надання права митним органами здійснювати оперативно-розшукові заходи. Однак проблема пошуку шляхів вдосконалення міжнародного співробітництва, обміну інформацією під час здійснення митної діяльності є ширшею за змістом, суб'єктами і засобами реалізації, що обумовлює можливість формування авторської позиції щодо визначення ключових (основних) положень, на яких має ґрунтуватись таке співробітництво. При цьому мова може йти тільки про основні (ключові) положення, враховуючи необхідність вирішення системної проблеми перерозподілу компетенції між різними правоохоронними структурами в Україні з питань захисту економічних інтересів держави, в тому числі – шляхом активізації протидії контрабанді та іншим порушенням митних правил.

Втім, наявність вказаних дискусійних питань свідчить про зацікавленість змістом дисертаційного дослідження, обґрунтованими висновками, не знижує в цілому високого рівня, але свідчить про його перспективність та науковий дослідницький потенціал.

Зважаючи на вказане, можна дійти такого загального **висновку**.

Дисертація на тему «Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України» відповідає науковій спеціальності, за якою вона виконана, і являє собою закінчену науково-дослідну роботу, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати в галузі адміністративного права, що в сукупності вирішують важливу наукову проблему, що полягає у формуванні наукової концепції організації та діяльності митних органів в сучасних умовах, а також науково обґрунтованих пропозицій щодо пріоритетних напрямків впровадження сучасних підходів до митної справи, яка має істотне значення для цієї науки.

Основні результати дисертації відображають особистий внесок

здобувачки в їх досягненні.

Отже, представлене наукове дослідження є самостійним і завершеним, за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем та практичною значимістю, обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567 щодо докторських дисертацій, а його автор – Дорофеєва Лілія Максимівна – заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

### **Офіційний опонент:**

**начальник кафедри  
адміністративного права і процесу  
та митної безпеки Університету ДФС України,  
доктор юридичних наук, професор**

