

До Спеціалізованої вченої ради Д 58.082.04

у Західноукраїнському національному університеті

46009, м. Тернопіль, вул. Львівська, 11а

ВІДГУК

офіційного опонента

Петровської Ірини Ігорівни

на дисертацію **Бакаліни Олександра Миколайовича**

на тему «**Адміністративно-правовий статус митних органів України: сучасний стан та напрями модернізації**», поданої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Ступінь актуальності обраної теми. У сучасних умовах глибоких соціально-економічних змін, активізації євроінтеграційних процесів та глобалізації міжнародної торгівлі митна система України набуває виняткового значення для гарантування національної безпеки, підтримання економічної стабільності та забезпечення ефективного функціонування системи публічного адміністрування.

Митні органи відіграють провідну роль у реалізації митної політики, здійснюють контроль за переміщенням товарів через митний кордон і беруть участь у формуванні бюджетних відносин. Тому в сучасних умовах дослідження їх адміністративно-правового статусу, особливостей функціонування та напрямів модернізації є актуальним і необхідним.

Митна система незалежної України орієнтується на демократичних принципах управління та міжнародно-правових стандартах. Для вступу до ЄС важливо забезпечити гармонізацію митного законодавства, підвищення прозорості митних формальностей та зміцнення інституційної спроможності митних органів. Проте, попри певний прогрес, ця сфера залишається вразливою до проявів корупції, правової невизначеності та організаційної неефективності.

Сучасні тенденції розвитку митних правовідносин пов'язують із складними питаннями режимів воєнного стану, митного регулювання та статусу прикордонних територій; переорієнтацією зовнішньоекономічної діяльності тощо. Це підсилює потребу в цифровій трансформації та адаптації митних відносин до нових реалій. Тут важливим є не лише оновлення технічної інфраструктури митних органів, а й перегляд їх правового статусу, зокрема правових основ діяльності, функціональних повноважень, структури, підзвітності та взаємодії з іншими органами публічної влади.

Недостатня чіткість у визначенні адміністративно-правового статусу митних органів в нормативних актах, відсутність ефективного розмежування повноважень та дублювання функцій з іншими інституціями на практиці зумовлюють низький рівень ефективності публічного адміністрування митної сфери. Це вимагає комплексного теоретичного осмислення та розробки нових підходів до модернізації митної системи в межах адміністративного права.

Крім того, адміністративно-правовий статус митних органів тісно пов'язаний із проблемами кадрової політики, підзвітності та прозорості їхньої діяльності. Нормативне закріплення прав, обов'язків, гарантій і меж повноважень працівників митниці безпосередньо впливає на законність їхніх дій, а також на рівень правового захисту громадян і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Аналіз сучасного стану правового регулювання у цій сфері дає змогу виявити наявні прогалини, суперечності та запропонувати науково обґрунтовані шляхи їх усунення.

Отже, дослідження обраної тематики має як теоретичне, так і практичне значення. З одного боку, воно сприяє глибшому розумінню природи та специфіки адміністративно-правового статусу митних органів, а з іншого — створює основу для розробки ефективної моделі їх модернізації як складової частини системи публічного управління. В умовах трансформації державного управління, впровадження європейських норм і стандартів, а також зростання загроз національній безпеці, дана проблематика набуває

особливої актуальності й стратегічного значення для забезпечення ефективного функціонування митної системи України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертація Бакаліни О. М. є самостійним, завершеним науковим дослідженням, у якому запропоновано новий теоретико-правовий підхід до розв'язання актуальної наукової проблеми, що становить суттєвий внесок у розвиток адміністративно-правової науки. Робота вирізняється логічною структурованістю, послідовним і чітким викладом матеріалу, заснованим на ґрунтовній науковій аргументації. Авторська позиція простежується на всіх етапах дослідження, що забезпечує цілісність і завершеність роботи. Основні висновки та положення, винесені на захист, є результатом особистої наукової діяльності здобувача.

Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

У **вступі** наукової роботи обґрунтовано актуальність теми дисертації, встановлено її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, грантами, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано методи, які використано в роботі, розкрито наукову новизну, практичне значення одержаних результатів, аргументовано особистий внесок здобувача, наведено відомості про апробацію результатів дисертації, анонсовано структуру роботи, зазначено її обсяг. У першому розділі **«Теоретико-правові засади становлення та функціонування митних органів в Україні»** визначено основні передумови створення і формування митних органів, охарактеризовано доктринальні підходи щодо особливостей митної політики України, здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення функціонування митних органів в Україні. У другому розділі **«Особливості реалізації адміністративно-правового статусу митних органів України в умовах воєнного стану»** досліджено систему митних органів України та їх

діяльність у період війни, сформульовано цілі та окреслено завдання й функції митних органів України, означено напрями удосконалення роботи митних органів України в умовах воєнного стану. У третьому розділі дисертаційного дослідження **«Міжнародно-правові орієнтири удосконалення адміністративно правового статусу митних органів України»** проаналізовано основні аспекти міжнародного співробітництва України з питань митної справи, вивчено зарубіжний досвід правового забезпечення організації та функціонування митних органів, окреслено шляхи імплементації міжнародних правових засад та іноземного досвіду в діяльності митних органів України. Результатом роботи є **висновки**, які повністю відповідають сформульованим завданням та змісту самої роботи та впливають з її основних положень, а, зокрема, розв'язують важливу наукову проблему щодо питань адміністративно-правового статусу митних органів України, а також визначення особливостей його сучасного стану та напрямів модернізації.

Для досягнення наукової об'єктивності результатів дослідження в дисертації було слушно використано загальнонаукові та спеціально-правові методи наукового пізнання. Зокрема, історико-правовий метод надав можливість проаналізувати основні передумови створення і формування митних органів (підрозділ 1.1.). Догматичний метод використано при аналізі доктринальних підходів щодо особливостей митної політики України (підрозділи 1.2.). Формально-юридичний метод застосовано для розкриття змісту правових норм відповідного законодавства (підрозділ 1.3.). Системний і структурно-функціональний методи допомогли у дослідженні системи митних органів України в період війни (підрозділ 2.1.). З'ясування цілей, завдань та функцій митних органів України здійснено з використанням методів аналізу та синтезу (підрозділ 2.2.). Методи прогнозування і абстрагування було використано під час дослідження міжнародного співробітництва України з питань митної справи (підрозділ 3.1.). Застосовування методу порівняльного правового дослідження дозволило

здійснити аналіз зарубіжного досвіду правового забезпечення організації та функціонування митних органів (підрозділ 3.2.). Метод правового прогнозування надав можливість окреслити шляхи імплементації міжнародних правових засад та іноземного досвіду в діяльності митних органів України (підрозділ 3.3.). Метод моделювання застосовано як універсальний для наукової аргументації низки висновків та пропозицій при розробленні рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового статусу митних органів України.

Достовірність і новизна наукових положень. Достовірність отриманих результатів забезпечується використанням значного списку використаних джерел, до якого увійшли праці вітчизняних і зарубіжних науковців, законодавство з досліджуваної проблематики.

Новизна забезпечується розробкою низки наукових положень, запропонованих вперше, тих, що автор удосконалив, та таких, що набули подальшого розвитку на матеріалі дослідження дисертації Бакаліни О.М.

Дисертантом вперше обґрунтовано виокремлення нового VII періоду функціонування і переформатування митних органів, передумовами якого стала збройна агресія російської федерації проти України; проведено аналіз динаміки реалізації нормативно-правового забезпечення здійснення митної політики із врахуванням законодавчих змін, ухвалених у період дії воєнного стану; запропоновано доповнити Митний кодекс України окремою статтею під назвою «Функції митних органів», в якій визначено авторське поняття функцій та перелік їх видів.

Удосконалено дослідження заходів модернізації митної політики України на основі здійснення гармонізації та приведення митного законодавства України у відповідність до стандартів митного і податкового контролю в ЄС, цифрової трансформації, яка передбачає впровадження сучасних інформаційних технологій для автоматизації митних процедур, посилення контролю за митними кордонами для боротьби з контрабандою, модернізації митних пунктів пропуску для підвищення їх пропускну

спроможності; бачення про перелік основних критеріїв та способів визначення оцінки якості надання послуг національними митними органами, до яких, на думку Бакаліни О. М., слід віднести: компетентність та професіоналізм, затрати, матеріально-технічне забезпечення, ефективність проведення митного контролю, забезпечення інформаційної безпеки митними органами, захист прав інтелектуальної власності; систему основних напрямів діяльності митних органів України в умовах воєнного стану; наукову позицію щодо визначення поняття «міжнародне співробітництво України у митній справі», під яким слід розуміти комплексну діяльність органів державної влади, насамперед митних органів України, спрямовану на розвиток партнерських відносин із іншими державами, міжнародними організаціями та інституціями для гармонізації митного законодавства, забезпечення ефективного контролю, спрощення міжнародної торгівлі, боротьби з митними правопорушеннями та захисту економічних інтересів держави на основі принципів взаємності, прозорості та відповідності міжнародним стандартам і нормам.

Набули подальшого розвитку: визначення понять «митна політика» як система організаційних, правових, політичних та економічних заходів, які впроваджуються державою, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування митних органів з метою регулювання зовнішньоекономічних відносин та захисту національної безпеки у сфері митної справи та «система митних органів» як обумовлена функціональною спільністю сукупність самостійних ланок, що характеризуються єдиними цілями та завданнями, а також вертикальною підпорядкованістю нижчестоящих ланок вищестоящим; висновок щодо необхідності створення у структурі Державної митної служби України Департаменту митного консультування та стратегічного партнерства; наукові підходи до впровадження автоматизованих систем аналізу ризиків, що дозволяє зосередити контроль на ризикових операціях, мінімізуючи адміністративні бар'єри. Аргументовано, що використання електронних систем декларування, механізму «єдиного вікна» та

автоматизації процесів сприяє спрощенню торгівлі, зниженню корупційних ризиків і зміцненню довіри бізнесу до митних органів; дослідження двостороннього митного співробітництва України з Республікою Польща, Республікою Молдова, Румунією, Словацькою Республікою, Угорською Республікою.

Таким чином, можна стверджувати, що здобувач здійснив наукове опрацювання теми на високому рівні, що дозволило отримати теоретичні та практичні результати, які є новими або містять елементи наукової новизни.

Заслуговує на увагу висновок Бакаліни О. М. про те, що «оптимальна митна політика для України повинна враховувати особливості національної економіки та міжнародні зобов'язання, забезпечуючи баланс між розвитком внутрішнього ринку та інтеграцією до світової економіки. Для цього необхідно розробити та впроваджувати заходи реформування та вдосконалення митної політики та митного адміністрування» (ст. 70 дисертації).

Викликає інтерес аргументація автора того, що «усі вищезазначені функції митних органів є рівнозначними, взаємопов'язаними та взаємообумовленими, а в сукупності визначають узагальнюючу особливість призначення й направленість дій митних органів, що спрямовані на досягнення об'єктивно обумовлених цілей та завдань. Вони втілюються безперервним чином, взаємодіючи між собою, закріплені в нормативно-правових актах, становлять органічну єдність, є об'єктивно необхідними і як наслідок встановлюють організацію та структурні елементи митних органів» (ст. ст. 152-153 дисертації).

Сприятливе враження формує переконливість наведених аргументів, які Бакаліна О. М. висуває на користь своєї тези про те, що «великий вплив на визначення ефективності діяльності митних органів справляють значні умови, до яких належать: ефективність митної політики, ефективність митного адміністрування, ефективність адміністративно-управлінського потенціалу митної служби, ефективність використання інформаційних

митних ресурсів, ефективність людського чинника митниці, ефективність використання матеріально-технічної бази митних органів» (ст. 163 дисертації). Вважаємо за доцільне повністю підтримати авторські узагальнення.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням. Наукова новизна, мета, завдання, висновки і пропозиції сформульовані автором самостійно на підставі власних міркувань. При застосуванні наукових праць учених, законодавства України, міжнародно-правових актів, інших джерел інформації у дисертації зроблено на них посилання.

Апробація матеріалів дисертації є достатньою. Зокрема, результати дисертаційного дослідження оприлюднено на науково-практичних конференціях: VI міжнародній науково практичній конференції «Російсько-українська війна: право, безпека, світ» (м. Тернопіль, 29–30 квітня 2022 р.); VII Міжнародній науково-практичній конференції «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід» (м. Тернопіль, 28 квітня 2023 р.); VIII Міжнародній науково практичній конференції «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід» (м. Тернопіль, 19–20 квітня 2024 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Пріоритети зміцнення безпеки держави та підвищення ефективності правоохоронної діяльності: національні та міжнародні контексти» (м. Тернопіль, 25 квітня 2024 р.); VII Міжнародній науковій студентській конференції «Правова система України в умовах європейської інтеграції: погляд студентської молоді» (м. Тернопіль, 15 травня 2024 р.).

Структура дисертації побудована згідно з логікою викладання матеріалу і завершується чітко сформульованими висновками.

Водночас, у дослідженні Бакаліни О. М. наявні **дискусійні моменти**, на які слід звернути увагу.

1. На ст. 78 здобувач зазначив, що «автоматизація процесів є одним із ключових напрямів, що покликаний спростити митні процедури, а також гармонізувати контрольні і аудиторські механізми митних органів відповідно до європейських стандартів. Використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у роботі митних служб покликані значно зменшити вплив людського фактору на митний контроль, створити умови, за яких корупційні ризики будуть мінімізовані, а суб'єктивність при ухваленні рішень не впливатиме на його результати». З цього приводу хотілося б почути наскільки вплив людського фактору може бути мінімізований завдяки автоматизації та використанню інформаційно-комунікаційних технологій?

2. Характеризуючи основні заходи щодо попередження контрабанди та порушення митних правил, автор вказав, що до них можна віднести наступні: «облаштування пунктів пропуску на усіх кордонах України; заходи щодо удосконалення митного контролю та митного оформлення; удосконалення взаємодії митних органів з прикордонною службою та іншими правоохоронними органами; підвищення рівня правових та спеціальних знань працівників митних органів» (ст. 167). Водночас у тексті дисертації недостатньо представлено конкретних прикладів і фактичних даних, здатних продемонструвати вплив запропонованих заходів на динаміку зменшення контрабанди та порушень митних правил.

3. У підрозділі 3.1. «Міжнародне співробітництво України з питань митної справи» дисертант акцентував увагу на тому, що «Угода про асоціацію між Україною та ЄС має вагоме значення для реформування митної сфери. Вона забезпечила модернізацію законодавства, спрощення процедур, зміцнення транзитного потенціалу та покращення співпраці з європейськими партнерами. Водночас повна реалізація положень Угоди потребує подолання низки викликів» (ст. 184). Вбачається, що цю тезу необхідно більш детально пояснити під час публічного захисту.

4. У роботі (ст. 217) Бакаліна О. М. наголосив, що «важливим для України, з огляду на перспективи інтеграції до європейського митного

простору, є дослідження досвіду функціонування митних органів Польщі». Цікаво було б дізнатися, які елементи польського досвіду доцільно імплементувати в практику українських митних органів з метою підвищення їх ефективності?

Загальний висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Загалом виявлені зауваження мають переважно дискусійний характер і не нівелюють наукової чи прикладної значущості дисертаційного дослідження, а також не впливають на його загальну позитивну оцінку.

Зазначений вище аналіз та оцінка дисертації дають підстави стверджувати, що дисертаційна робота Бакаліни Олександра Миколайовича є завершеною самостійною науковою працею, актуальним та якісним дослідженням адміністративно-правового статусу митних органів України в умовах сучасного стану.

Дисертаційна робота за змістом, структурою, актуальністю, оформленням, науковою новизною та висновками відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право.

Офіційний опонент:

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права
навчально-наукового юридичного інституту
Карпатського національного університету
імені Василя Стефаника

Ірина ПЕТРОВСЬКА

