

ВІДГУК
офіційного опонента
на дисертаційну роботу Володимира В'ячеславовича Касьяна
на тему: «Адміністративно-правове регулювання державної служби в
митних органах України», подану на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне
право і процес; фінансове право; інформаційне право

Правове регулювання інституту державної служби загалом та спеціального її виду – державної служби посадових осіб митних органів досить швидко розвивається в Україні із врахуванням міжнародних стандартів, правових орієнтирів, що закріплені в переглянутій Арушській декларації Всесвітньої митної організації щодо належного врядування та доброчесності в митницях, Рекомендації R (200) 10 Комітету міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11.05.2000 року, додатком до якої є відповідний Модельний кодекс, а також в Прототипах ЄС з митної етики (2007).

Як влучно зазначив дисертант, за період свого становлення інститут державної служби в митних органах потерпів значних змін, обумовлених прийняттям Митного кодексу України, Податкового кодексу України (та Закону України “Про державну службу” та інших правових актів, що регулюють види державної служби в митних органах, правовий статус посадових осіб митних органів як державних службовців, особливості проходження ними державної служби та оплати їх праці).

Незважаючи на те, що країни ЄС дуже різні, спільність митного права ЄС, правового регулювання здійснення митних формальностей, вимог до реалізації політики протидії корупції в інституціях та органах ЄС, а також в митних органах держав-членів ЄС, дає можливість здійснювати наближення митного права України та інституту державної служби посадових осіб митних органів до європейських стандартів.

У Національній стратегії доходів до 2030 року передбачено реформування Державної митної служби, у рамках якого передбачається реалізація Антикорупційної програми Державної митної служби, спрямованої на утвердження засади доброчесності в діяльності митних органів, що має відбуватися з урахуванням результатів системного аналізу правового змісту поняття «доброчесність», що проводяться науковцями, з урахуванням особливостей правового регулювання державної служби в митних органах.

Враховуючи зазначене тема дисертаційної роботи Касьяна Володимира В'ячеславовича є вельми актуальною.

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації стали праці вітчизняних та зарубіжних вчених представників адміністративно-правової науки, які досліджували проблеми правового регулювання державної служби, спеціалізованих її видів, праці науковців інших галузей права та науки державного управління.

Нормативну базу дисертаційного дослідження, як і зазначено в дисертації та авторефераті, становили положення Конституції України, чинного адміністративного, фінансового, кримінального, трудового та цивільного законодавства, міжнародні документи, що регулюють відносини в сфері державної служби в митних органах, рішення Конституційного Суду України, судів, проекти нормативних актів.

У процесі наукового дослідження використано низку різноманітних універсальних загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання, а саме: історичний, діалектичний, формально-логічний, порівняльний, системно-структурний, порівняльно-правовий та інші.

Можемо із впевненістю стверджувати, що В.В. Касьяну вдалося виконати завдання дослідження, а саме:

- узагальнити науково-теоретичні та правові засади державної служби в митних органах;
- виокремити особливості правового регулювання та міжнародні стандарти державної служби в митних органах;
- розглянути структуру правового статусу державних службовців митних органів та систему управління державною службою в митних органах;
- надати характеристику етапів проходження державної служби посадовими особами митних органів;
- охарактеризувати правові засади забезпечення додержання принципу доброчесності та інших правових заборон і обмежень державними службовцями митних органів;
- дослідити та висвітлити правове регулювання системи заходів митних органів щодо протидії корупційним правопорушенням;
- надати характеристику правового регулювання проведення службового розслідування та дисциплінарного провадження в митних органах;
- надати загальну характеристику правового регулювання дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів;
- охарактеризувати правове регулювання матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів.

Об'єкт дисертаційного дослідження визначено у відповідності до вимог МОН України, а саме визначено, що це "суспільні відносини, що виникають у

процесі державної служби в митних органах України”. Тема дисертаційного дослідження повністю розкрита у його змісті. Предмет дослідження відповідає обраній темі.

Зі змісту дисертаційного дослідження простежується, що В.В. Касьян досяг поставленої мети і відповідно дисертація є самостійною завершеною науковою працею. Кожне із завдань та висвітлені у роботі проблеми проаналізовані та підкріплені висновками та науковими положеннями дисертанта, що базуються на особистому довіді, проведеному дослідженні, аналізі останніх змін у вітчизняному законодавстві та судової практики, критичному осмисленні дисертантом нормативно-правових джерел, зарубіжного досвіду, наукових праць та правозастосовної діяльності.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою, завданнями, об’єктом і предметом дослідження. Дисертаційна робота В.В. Касьяна викладена українською мовою і складається з анотації, вступу, трьох розділів, які об’єднують дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 266 сторінок, з них основний текст – 214 сторінок. Список використаних джерел включає 232 найменування та викладений на 28 сторінках.

Підхід до визначення структури і змісту дослідження, його викладення є логічним, що надало можливість автору всебічно та повно висвітлити коло актуальних питань предмету дослідження.

Повнота викладення матеріалів у публікаціях положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, висновки, пропозиції та рекомендації, що сформульовані у дисертації, достатньо повно викладені в авторефераті, актах впровадження результатів дослідження. Основні наукові положення та результати дисертаційного дослідження висвітлено у 9 наукових публікаціях, з яких: 4 – статті в наукових фахових виданнях України, 1 – в науковому періодичному виданні іншої держави, 4 – матеріали доповідей на науково-практичних конференціях.

Серед положень та висновків, що заслуговують на особливу увагу варто відзначити наступні.

Одразу відмітимо, що положення, що виносяться на захист є обґрунтованими, достовірними і висловленими вперше. Вони та викладені в роботі висновки заслуговують підтримку.

Є досить цінним та заслуговує на підтримку запропоноване дисертантом бачення системи управління державною службою в митних органах, яка включає взаємодію між складовими її структури – суб’єктами, до яких належать: 1) Кабінет Міністрів України; 2) Національне агентство України з

питань державної служби; 3) конкурсні комісії: Конкурсна комісія з проведення конкурсу на зайняття посади голови Держмитслужби, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та конкурсна комісія Держмитслужби; 4) Міністр фінансів України; 5) голова Держмитслужби; 6) служба управління персоналом в митних органах. Відзначимо, що дисертантом чітко окреслено особливості правового регулювання відносин державної служби в митних органах встановлені Митним кодексом України (с. 76, 227 та інші), які чітко відмежовують даний спеціальний вид державної служби від інших.

Варто підтримати запропоновані в дисертаційному дослідженні висновки щодо того, що “державна служба в митних органах характеризується як: 1) форма публічної служби, а саме спеціальний вид державної служби; 2) форма реалізації громадянами рівного права доступу до державної служби, участі у управлінні державними справами шляхом здійснення прав, обов’язків та повноважень, обумовлених посадою державної служби в митних органах; 3) процес усвідомленої поведінки громадян, які перебувають на посадах державної служби в митних органах; 4) форма зовнішнього вираження діяльності митних органів, пов’язаної з реалізацією їх повноважень, завдань та функцій; 5) соціально-правова система, що має складну внутрішню організаційну структуру, ієрархію посад та інші системоутворюючі ознаки, сформована в системі митних органів, яка включає посадових осіб митних органів, їх ієрархічну організаційну структуру підпорядкування та систему управління державною службою в митних органах; 6) особлива група суспільних відносин в сфері державної служби посадових осіб митних органів – предмет адміністративно-правового регулювання” (с. 74).

Важливим аспектом дослідження є розмежування видів державної служби в митних органах на державну службу, яку проходять посадові особи митних органів, та державну службу, на якій перебувають працівники спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, які безпосередньо здійснюють розроблення програмного забезпечення для митних органів. Відмічено, що у ст. 30, 569, 585, 585, 589 МК України та інших чітко розмежовано посадових осіб та інших працівників митних органів (с. 50), які перебувають на державній службі.

Автором досліджено питання спеціальних звань посадових осіб митних органів з підготовлено дуже важливий для практичного застосування додаток до дисертації, в якому розміщено Таблицю “Співвідношення спеціальних звань посадових осіб митних органів, рангів державного службовця, категорії державної служби та найменувань посад в митних органах”.

Автором обґрунтовано, та з урахуванням змін в законодавстві визначено п'ять етапів становлення інституту державної служби в митних органах (с. 29-33), і зроблено висновок, що розпочався п'ятий етап в ході якого відбувається суттєве трансформування інституту державної служби в митних органах, обумовлене вступом в дію Закону України "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів" № 3977-IX від 17.09.2024 року.

Державні службовці митних органів володіють адміністративно-правовим статусом, до структури якого віднесено такі елементи як: організаційна підпорядкованість (посада, спеціальне звання); публічний інтерес (захист митних інтересів та митна безпека України); принципи державної служби (загальні, закріплені в ст. 4 Закону № 889, та спеціальні, закріплені в ст. 8 та інших статтях МК України, Арушській декларації та Принципах (PICARD) ВМО, Прототипі ЄС з митної етики); правосуб'єктність; права (базові та професійні) і обов'язки (загальні і спеціальні, пов'язані зі сферою митної справи), повноваження, зумовлені посадою; гарантії діяльності державного службовця митних органів (соціальні, фізичного захисту, правові); заборони (прямі і непрямі) та інші обмеження (загальні та спеціальні, зумовлені посадою); засади відповідальності (загальні, спеціальні).

Важливо відмітити, що в дисертації висвітлено особливості правового регулювання відносин з призначення та проходження державної служби державними службовцями митних органів в період воєнного стану (с. 89), досліджена судова практика з цих питань.

Відмітимо, що дисертантом досліджено як загальні обов'язки посадових осіб митних органів як державних службовців, так і спеціальні обов'язки обумовлені не лише їх посадовими обов'язками, а й митною процедурою, яку вони реалізують (с. 61-63). Зокрема, наведено та систематизовано ряд обов'язків, що чітко закріплені в МК України, які реалізуються залежно від участі посадової особи митного органу в тій я і ншій митній процедурі.

Досить детально досліджено питання проходження державної служби посадовими особами митних органів, зокрема прийняття а державну службу до митних органів (с. 78-89), перебування та просування на державній службі посадових осіб митних органів (с. 90-108), переведення по службі посадових осіб митних органів (с. 108-111) та її припинення (с. 112-116). Погоджуємося з висновками автора, зокрема відмітимо цікавий висновок, щодо відмінних рис ротації як форми тимчасового переміщення, що врегульована в ч. 2 ст. 57-3 МК

України, яка впроваджена лише в окремих спеціальних інститутах державної служби.

Важливою відмінністю інституту державної служби в митних органах, яка була наголошена дослідником, є те, що на посадових осіб митних органів не поширюються загальні вимоги ст. 44 Закону України “Про державну службу” щодо оцінювання результатів службової діяльності, натомість висвітлено: 1) особливості правового регулювання процедури оцінювання діяльності керівника Державної митної служби та його заступників; 2) спеціальну процедуру оцінювання рівня професійної компетентності, що проводиться в формі перевірки рівня митних компетенцій посадових осіб митних органів один раз на рік, яка запроваджена в ч. 1 ст. 570-1 МК України; 3) окремий вид оцінювання, яким є “одноразова атестація”, запроваджена п. 3 Закону України “Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів” (с. 106-108). Враховуючи результати дослідження вказаних питань, погоджуємося з висновком, що слід розмежовувати процедури оцінювання результатів службової діяльності (пост-контроль) та оцінювання рівня професійної компетентності (поточний контроль якості), а також за колом осіб, щодо яких вони проводяться.

Цікавим і таким, що заслуговує на увагу є висновок автора щодо того, що в ст. 570-1 МК упущено таку вимогу п. 1 ч. 2 ст. 19 Закону України “Про державну службу”, яка поширюється на осіб, які претендують на зайняття посад категорії “А” та прирівняних до них посад, як “володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи”, відповідно дисертант запропонував доповнити ч. 2 ст. 570-1 МК України після слів “вільно володіє державною мовою,” додати “володіє іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи”, а також з метою приведення у відповідність з ч. 4 ст. 19 Закону № 889 додати наприкінці абзацу слова “і якщо це особа чоловічої статі, не визнана за станом здоров’я непридатною до військової служби, яка вперше вступає на державну службу, пройшла базову загальновійськову підготовку або військову службу”. Запропоновані зміни до законодавства, з огляду на тісну взаємодію митних органів з аналогічними службами іноземних держав, належність до митних компетенцій знання іноземної мови, наявність якої має бути обов’язковим як для рядових посадових осіб митних органів, так і для керівництва.

Також підтримуємо обґрунтовані пропозиції щодо внесення змін до ст. 67 Закону України “Про державну службу”, де пропонується “закріпити відсилання до положень п. 12 ч. 2 ст. 53-3 Закону України “Про запобігання

корупції”, де закріплено право викривача «на звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом випадках», а також обов’язок негайного поновлення на попередній роботі (посаді) викривача, його близьких осіб, звільнених з роботи у зв’язку з повідомленням про можливі факти корупційних або пов’язаних з корупцією правопорушень” (с. 227).

Системно досліджено питання підвищення кваліфікації державних службовців митних органів і встановлено, що вони мають право: 1) на підвищення рівня професійної компетенції», що здійснюється шляхом професійного навчання, протягом проходження служби з відривом від служби в формах: а) підготовки (підготовки фахівців з вищої освітою та перепідготовки; б) стажування; в) участі у заходах з обміну досвідом; 2) на підвищення кваліфікації (протягом проходження служби не рідше одного разу на три роки підвищення кваліфікації); 3) на навчання працівників митних органів без відриву від роботи. І заслуговує на підтримку обґрунтована пропозиція щодо необхідності приведення ст. 575 МК України у відповідність до положень Закону № 889 та доповнена такими формами підвищення рівня професійної компетентності як стажування, участі у заходах з обміну досвідом (с. 95, 222).

Погоджуємося з висновком дисертанта, що частиною державно-правового механізму протидії корупції є правовий механізм протидії корупції в митних органах, що включає: 1) утвердження правової культури та доброчесності діяльності митників; 2) забезпечення дотримання ними правові антикорупційних обмежень та гарантій їх додержання, що поширюються на державних службовців та інших працівників митних органів.

Заслуговує на увагу і пропозиція щодо необхідності внесення змін ч. 1 ст. 1 Закону України “Про запобігання корупції”, в якій визначено перелік регулярних каналів повідомлення про корупцію, шляхом доповнення до їх числа офіційний канал повідомлення Бюро економічної безпеки України, через який інформація вноситься до Єдиного порталу повідомлень викривачів (с. 157, 163), особливо зважаючи на те, що злочини, що вчиняються в сфері митної справи належать до компетенцію вказаного органу держави. Заслуговує на підтримку пропозиція щодо доповнення ст. 12 Закону України “Про звернення громадян” абзацом: “Якщо вирішення питань, порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян, належить до предмета регулювання Закону України “Про запобігання корупції”, вони розглядаються в порядку, встановленому зазначеним Законом України”. Також підтримуємо пропозицію щодо укладення другого речення п 1 ч. 7 ст. 346 МК України в новій редакції.

Важливим елементом дослідження є співвідношення предмету, суб’єктів та складових таких проваджень як “службове розслідування” та “дисциплінарне

провадження”, які проводяться для аналізу діянь, які вчиняють посадові особи митних органів (с. 179-189).

Важливими для науки адміністративного права є результати наукового дослідження питань правове регулювання матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів, викладені в підрозділі 3.3 дисертації (с. 198-212), проведеного вперше за результатами аналізу законодавства та судової практики, особливо зважаючи на те, що відносини з притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців є предметом регулювання пріоритетно Закону України “Про державну службу” і лише в частині, що не врегульован ним – Кодексу законів про працю України.

У роботі містяться й інші слушні положення, висновки та пропозиції.

Дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи.

1. Одним із нововведень законодавства є закріплення положення ч. 1 ст. 572-3 МК України, де зазначено, що “Дисциплінарний комітет утворюється з метою сприяння митним органам в організації проведення перевірки посадових осіб митних органів на доброчесність та моніторингу способу життя”, утворення якого наразі відбувається. У зв’язку з цим, як відмічає дисертант на с. 150, виникає проблема дублювання його повноважень та діючого уповноваженого підрозділу (осіб) митних органів з питань запобігання та виявлення корупції, функціонування яких у взаємодії з НАЗК є вимогою Закону України “Про запобігання корупції”. З цього приводу дисертант пропонує з метою вирішення проблеми дублювання повноважень – закріпити за новостворюваним Дисциплінарним комітетом функції уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції, в розумінні Закону № 1700. Однак, на с. 156 дисертант також зазначає, що “окремим предметом уваги та повідомлення через внутрішні канали Державної митної служби України є те, що в повідомленні про можливий факт корупції, може міститися інформація про корупційне діяння, що впливає на фінансові інтереси ЄС та України”, “шахрайство, конфлікт інтересів та інші порушення, які впливають на фінансові інтереси ЄС та України – так зване “митне шахрайство” (“custom fraud”)”. На сьогодні згідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1110 від 25 жовтня 2017 (зі змінами від 06.09.2024) Державна митна служба України зобов’язана визначити “уповноваженого працівника, на якого покладаються функції із забезпечення співпраці із Службою координації боротьби із шахрайством”, зокрема надсилання повідомлень про виявлені факти шахрайства, що впливають на фінансові інтереси України та ЄС. Отже, хотілося б почути думку дисертанта з питань, чи не слід за відповідною посадовою особою (працівником) Дисциплінарним комітетом закріпити і

функцію взаємодії зі Службою координації боротьби з шахрайством, функцію якої на сьогодні реалізує Державна аудиторська служба України.

2. Досліджуючи в пункті 2.1.2 дисертації питання перебування та просування на державній службі посадових осіб митних органів автор зазначає, що ч. 1 ст. 574 МК України слід привести у відповідність до ст. 56 Закону № 889, але не уточнює зміст змін до законодавства, які пропонується внести.

3. На с. 43 дисертації зазначається, що в п. 342.6 ст. 342 ПК України закріплено, що правовий статус посадових осіб контролюючих органів, їх права та обов'язки визначаються Конституцією України, Податковим кодексом України та Митним кодексом України, а в частині, що не регулюється ними, - законами України "Про державну службу" та "Про запобігання корупції" та іншими законами", однак, в ч. 3 ст. 569 МК України закріплено, що "відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям на державну службу до митних органів, проходженням та припиненням державної служби в митних органах, визначаються законодавством про державну службу, крім особливостей, передбачених цим Кодексом." Однак в роботі не висвітлено позицію дисертанта щодо ролі саме ПК України в регулюванні правового статусу посадових осіб митних органів як державних службовців, оскільки в МК України він не згадується.

4. В дисертаційній роботі автор розмежовує державних службовців митних органів на посадових осіб митних органів та працівників спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, які безпосередньо здійснюють розроблення програмного забезпечення для митних органів, які перебувають на державній службі, однак в роботі більшу увагу приділено дослідженню питань проходження державної служби саме посадовими особами митних органів. Дослідження б було більш повним, якби в ньому більше уваги було приділено питанню проходження державної служби працівниками спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби.

Однак, зазначені зауваження носять дискусійний і рекомендаційний характер та не впливають на загальну високу оцінку дисертаційного дослідження, виконаного В.В. Касьяном.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Під час вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій автора фактів порушення академічної доброчесності не виявлено. Дисертація В.В. Касьяна є оригінальною, самостійно виконаною науковою працею.

Висновок про відповідність дисертації поставленим вимогам. Актуальність і новизна, важливість одержаних здобувачем результатів, їх обґрунтованість і достовірність, а також практична цінність сформульованих

положень і висновків в сукупності становлять необхідні підстави для висновку про те, що дисертаційна робота Володимира В'ячеславовича Касьяна на тему: «Адміністративно-правове регулювання державної служби в митних органах України» є самостійною завершеною науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, висновки, положення та рекомендації, що в сукупності вирішують важливе наукове завдання, котре полягає у системному аналізі та з'ясуванні теоретичних та практичних проблем адміністративно-правового регулювання державної служби в митних органах України, визначення шляхів їх подолання задля вдосконалення діяльності цієї служби. Дисертаційне дослідження відповідає Вимогам до оформлення дисертацій, затвердженим Наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40, Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, що пред'являються до дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, його результати та оформлення відповідають спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, і заслуговує на високу оцінку, а її автор – Володимир В'ячеславович Касьян – заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07.

Офіційний опонент:

завідувач кафедри службового та медичного права

Навчально-наукового інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

д.ю.н., професор, заслужений юрист України

А.І. Берлач

«13» травня 2025 р.

Підпис засвідчений
Вчений секретар
КАРАУЛЬНА

13.05



[Handwritten signature]