

До Спеціалізованої вченої ради
ДФ 41.086.059
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ВІДГУК

**офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента
Задої Іванни Іванівни на дисертацію Кушніра Сергія Петровича
«Професійна компетентність державного службовця: сутнісно-понятійна
характеристика та правове регулювання», поданої
на здобуття ступеня доктора філософії
зі спеціальності 081 «Право»**

Актуальність теми дисертації. Інтеграція України до світової спільноти, її стратегія вступу до Європейського Союзу з перспективою набуття повноцінного членства є потужними стимулами для реформування системи органів державної влади, що потребує їх забезпечення висококваліфікованими кадрами, оскільки від ступеня ефективності та результативності діяльності державних службовців залежать: захист прав і свобод людини і громадянина, задоволення публічного інтересу, забезпечення нормального функціонування громадянського суспільства тощо. Зазначене обґрунтовує необхідність впровадження компетентнісного підходу до державної служби, що забезпечить безперервний професійний та особистісний розвиток державного службовця, покращення рівня володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками, що у сукупності дозволить більш ефективно виконувати службові повноваження.

Більше того, аналіз статистичних даних свідчить про те, що Українська держава посідає низькі місця в різних міжнародних індексах і рейтингах, які певною мірою є відображенням низької оцінки загального стану вітчизняної державної служби. Крім того, рівень довіри українців до різних органів влади і державних установ досить низький, що підтверджується результатами соціологічних досліджень, які проводилися впродовж останніх 10–15 років.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, його новаторський характер підкреслює зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Слід відзначити, що на теперішній час питання формування якісно нового типу функціонування державних службовців є одним із пріоритетних напрямків системної правової реформи. Конкретне наукове завдання щодо дослідження зазначеної проблематики виконано відповідно до Плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції», що є складовою частиною теми «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналіз загального змісту роботи свідчить про те, що здійснене дослідження має самостійний, творчий, цілісний характер, відзначається актуальністю і достатньо високим науковим рівнем, а також значним теоретичним і практичним значенням висновків дисертанта.

Дисертаційне дослідження є логічно структурованим та надає змогу послідовно дослідити широке коло питань обраної теми на теоретичному рівні, проаналізувати положення законодавства, що регулюють відповідні правовідносини, а також матеріали практики. Визначені у роботі завдання дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у характеристиці теоретичних, правових, організаційних і процедурних засад професійної компетентності державного службовця та наданні пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства в сфері державної служби.

Структурно дисертація складається із анотації, вступу, 3 розділів, що містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу та додатків. Структура дисертації повністю відповідає цілям і задачам

дослідження, дозволяє послідовно розглянути ключові питання професійної компетентності державного службовця.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячено теоретико-правовим засадам професійної компетентності державного службовця. Автором проаналізовано розвиток наукових поглядів щодо понять «вимоги до державних службовців», «кваліфікація», «професійність», «компетентність», «профіль професійної компетентності», «рівень професійної компетентності», «професійна компетентність». Встановлено, що професійна компетентність у своєму змісті поєднує змістовний (набір спеціальних знань, умінь та навичок, особистісних компетенцій, практичних навичок щодо реалізації наявних знань та досвіду для ефективного та результативного виконання службових повноважень та подальшого професійного та особистісного розвитку) та функціональний (характеристика посади державної служби, критерії рівня компетентності) компоненти. З'ясовано, що правове регулювання професійної компетентності державних службовців – це система нормативно-правових актів різної юридичної сили, за допомогою яких упорядковуються та врегульовуються відносини щодо встановлення та закріплення критеріїв професійної компетентності та порядку визначення відповідності їм. Виокремлено два блоки правового регулювання: а) зовнішній блок – нормативні акти приймаються та видаються поза межами державної служби (Конституція України, закони та постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, міжнародні нормативно-правові акти), але до їхнього створення державна служба має пряме відношення; б) внутрішній блок – відомча нормативна база (посадові інструкції, накази та розпорядження).

У другому розділі здійснено: характеристику суб'єктів забезпечення професійної компетентності державного службовця. Здійснено класифікацію

суб'єктів забезпечення професійної компетентності державних службовців у залежності від: 1) характеру компетенції: а) органи загальної компетенції; б) органи спеціальної компетенції; 2) функціональної спрямованості: а) органи нормативного, інформаційного та фінансового забезпечення; б) суб'єкти організаційного забезпечення. Обґрунтовано, з позиції нормативного визначення адміністративно-правового статусу усіх суб'єктів забезпечення професійної компетентності державних службовців, доцільність їх поділу в залежності від впливу на об'єкт управління. Охарактеризовано повноваження щодо забезпечення професійної компетентності державного службовця таких суб'єктів: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, НАДС, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, Міністерство освіти і науки України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Міністерство економіки України, Міністерство цифрової трансформації України, суб'єкт призначення та/або керівника державної служби в державному органі, служба управління персоналом та система навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців.

Механізм визначення професійної компетентності державного службовця досліджується у третьому розділі дисертаційного дослідження. Виокремлено у залежності від нормативного закріплення такі дві групи критеріїв професійної компетентності державних службовців: 1) загальнослужбові – застосовуються до всіх державних службовців з урахуванням категорії посади державної служби, без урахування особливостей функціональної спрямованості конкретного органу державної влади та специфіки службових повноважень осіб, до яких вони застосовуються: а) володіння спеціальними знаннями, державною мовою та/або однією з офіційних мов Ради Європи; б) наявність ступеня вищої освіти; в) стаж та досвід діяльності; 2) посадові – виокремлюються на підзаконному рівні та деталізуються посадовими інструкціями: а) наявність досвіду роботи в

конкретній сфері діяльності; б) здобуття відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня кандидатом на державну службу; в) необхідні додаткові знання, уміння та навички; особистісні компетенції. Виокремлено та охарактеризовано у залежності від міри використання формалізованих підходів такі методи визначення професійної компетентності державних службовців: а) неформалізовані методи – співбесіда, спостереження, біографічний метод, самозвіт, документальний метод; б) формалізовані – матричний, сумарних оцінок, стандартної оцінки, заданої бальної оцінки, еталону.

Достовірність та наукова новизна одержаних результатів досягнута за рахунок формування значного методологічного підґрунтя дисертаційного дослідження, а також вивчення значного обсягу спеціальної літератури як українських вчених, так і зарубіжних, законодавства в сфері захисту та охорони державної таємниці, практики його застосування, статистичних даних та судової практики.

У дисертації порушено не розроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити корисні пропозиції для удосконалення інституту професійної компетентності державного службовця.

Так, автором здійснено сутнісно-понятійну характеристику професійної компетентності державного службовця. У наслідок чого, визначено, що професійна компетентність державного службовця – це практична здатність державного службовця у межах наданих службових повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти необхідні особистісні якості (моральні та ділові) при належному виконанні встановлених завдань і обов'язків, при підвищенні кваліфікації, професійному та особистісному розвитку. Автором виокремлюються такі види професійної компетентності, як: а) розумова – має прояв у здатності до критичного та аналітичного мислення державного службовця, вміння синтезувати професійні знання,

навички для виконання службових повноважень; б) ситуаційна – полягає в уміннях діяти у відповідності до конкретних обставин; в) функціональна – здатність до застосування у практичній діяльності наявних спеціальних знань, умінь та навичок; г) комунікативна – виявляється в умінні проявляти здатність до ефективного спілкування, підтримання відносин не лише з колегами, але й з громадянами під час виконання посадових завдань та обов’язків, застосування інтеграційних здібностей та можливостей впливати на оточуючих, сприймати й адекватно реагувати на критичні думки третіх осіб, формувати щодо них певне ставлення.

Заслуговує на увагу авторська дефініція «інституційні засади професійної компетентності державного службовця» як важливої складової системи управління державною службою, яка полягає у застосуванні уповноваженими державою суб’єктами, що регулюють відносини у визначеній сфері або суб’єктів, що провадять у ній діяльність, комплексу заходів правового, організаційного та технічного характеру, спрямованих на підвищення рівня спеціальних знань, умінь та навичок державних службовців, їх можливостей виявляти необхідні моральні та ділові якості для належного виконання службових повноважень, навчання, професійного та особистісного розвитку.

Цікавою не лише з теоретичної, але й з практичної точки зору є класифікація суб’єктів забезпечення професійної компетентності державних службовців у залежності від їх впливу на об’єкт управління: 1) суб’єкти опосередкованого забезпечення професійної компетентності державного службовця – здійснюють забезпечення шляхом нормативно-методичного упорядкування процедури визначення рівня професійної компетентності та його підвищення, що у цілому не передбачає встановлення прямих зв’язків із державними службовцями (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, НАДС, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, Міністерство

освіти і науки України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Міністерство економіки України, Міністерство цифрової трансформації України); 2) суб'єкти безпосереднього забезпечення професійної компетентності державного службовця – характеризуються наявністю сталих правових зв'язків між суб'єктом та об'єктом управління (державним службовцем) у вигляді взаємних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків з метою професіоналізації державної служби шляхом оцінки рівня професійної компетентності державних службовців та у разі необхідності його підвищення (суб'єкт призначення та/або керівник державної служби в державному органі, служба управління персоналом та система навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців).

Науковий інтерес викликають також виокремлені автором ознаки процедури визначення професійної компетентності державного службовця: а) встановлюється та регламентується нормами публічного права, зокрема адміністративного; б) є формою реалізації особливого виду публічно-владної діяльності – публічного адміністрування; в) забезпечує реалізацію уповноваженими суб'єктами функції щодо ефективного управління державною службою шляхом прийняття об'єктивних кадрових рішень; г) відбувається за обов'язкової участі спеціального суб'єкта – суб'єкта призначення або керівника; д) метою є визначення ефективності, результативності та якості виконання поставлених завдань, а також прийняття рішення щодо преміювання, планування кар'єри державного службовця.

Значний інтерес становить здійснена дисертантом кореляція понять «кваліфікація», «професійність», «компетентність» і «професійна компетентність». Цілком виправданими є пропозиції С.П. Кушніра щодо необхідності внести зміни до чинного законодавства України, зокрема до Закону України «Про державну службу» та Постанов Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів

службової діяльності державних службовців», «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».

Заслуговує на увагу те, що дисертант використав результати більшості фундаментальних праць, присвячених обраній темі дослідження. Належно витримані вимоги до коректності, доцільності та доречності посилань.

Повнота викладу результатів у наукових публікаціях. Результати дисертаційного дослідження С.П. Кушніра висвітлено у 6 публікаціях, у т.ч. 3 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні, 2 – у тезах доповідей за матеріалами науково-практичних конференцій. Ці праці є свідченням того, що розробка проблеми, якій присвячена дисертація, здійснювалася системно. У публікаціях достатньо відображені всі розділи дисертаційного дослідження.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Фактів порушень академічної доброчесності у дисертації і у наукових публікаціях не виявлено.

Зауваження щодо змісту дисертації. В цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Кушніра Сергія Петровича, слід відмітити наявність положень, що потребують уточнення позиції автора при захисті роботи:

1. Серед положень новизни дисертант вказує на необхідність виокремлення гендерної компетентності державних службовців як додаткового критерію професійної компетентності. Уявляється, що основи гендерної рівності являють собою сукупність спеціальних знань щодо забезпечення принципу гендерної рівності у сфері публічного управління та уміння їх практичної реалізації під час виконання службових повноважень, зокрема у межах міжстатевої взаємодії. Як наслідок виникає запитання, а що являє собою гендерна компетентність та які конкретні знання, уміння та навички вона передбачає?

2. Характеризуючи суб'єктів забезпечення професійної компетентності державного службовця, дисертант акцентує увагу на необхідності розширення обсягу повноважень Центру оцінювання кандидатів на посади державної служби, зокрема в частині забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців. Ця думка потребує додаткової аргументації.

3. У підрозділі 3.3. дисертаційного дослідження автор характеризує механізм визначення професійної компетентності державного службовця в межах процедури оцінювання результатів службової діяльності, вказуючи на те, що обсяг дисертаційного дослідження не дозволяє на належному рівні розглянути зміст усіх видів процедур, що охоплюють можливість визначення професійної компетентності. Із таким підходом автора видається за можливе погодитися, водночас хотілося б почути його думку з приводу інших процедур в межах проходження державної служби.

4. Цікавими, але не безумовними видаються запропоновані автором зміни до пп. 1, 2 ч. 2 ст. 48 Закону України «Про державну службу». Поясніть Вашу основну ідею запровадження таких змін.

Висвітлені зауваження багато в чому мають дискусійний характер та не знижують достовірність основних наукових положень, висновків і рекомендацій, висловлених в рецензованій дисертації і є свідченням творчого характеру роботи.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

1. Дисертація Кушніра С.П. на тему «Професійна компетентність державного службовця: сутнісно-понятійна характеристика та правове регулювання», подана на здобуття ступеня доктора філософії, є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням. В ній отримано нові науково обґрунтовані результати, що мають значення для подальшого розвитку науки адміністративного права, та вирішують конкретне наукове завдання, яке

полягає у характеристиці теоретичних, правових, організаційних і процедурних основ регулювання професійної компетентності державного службовця.

2. Дисертація Кушніра С.П. на тему «Професійна компетентність державного службовця: сутнісно-понятійна характеристика та правове регулювання» за актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною цінністю здобутих результатів відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 261 (із змінами і доповненнями від 3 квітня 2019 р. № 283), п. 10 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167 (із змінами від 21 жовтня 2020 р. № 979), а її автор – Кушнір Сергій Петрович на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент –

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Національного університету
«Одеська морська академія»

І.І. Задоя

Підпис Задоя Іванни Іванівни засвідчую –

Вчений секретар
Національного університету
«Одеська морська академія»



І.О. Щабельська