

До Спеціалізованої вченої ради
ДФ 41.086.060
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ВІДГУК

**офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента
Задої Іванни Іванівни на дисертацію Смолки Олексія Вікторовича
«Особливості проходження державної служби в окремих державних
органах в Україні», поданої на здобуття ступеня доктора філософії
зі спеціальності 081 «Право»**

Актуальність теми дисертації. З огляду на те, що державна служба є невід’ємним елементом державно-правового механізму, вона набуває особливого значення у умовах реформаторських та інтеграційних процесів, які відбуваються в Україні. Будучи основною інституцією щодо забезпечення прав та свобод фізичних та юридичних осіб у всіх сферах суспільного життя, державна служба, у свою чергу, потребує оновлення, удосконалення та реформування з урахуванням як сучасних політико-правових реалій, що склалися в Україні, так і вимог щодо її адаптації до стандартів Європейського Союзу. Одним із важливих напрямків реформування інституту державної служби є переосмислення доктринальних положень щодо проходження державної служби з урахуванням особливостей державної служби в окремих державних органах та подальше удосконалення чинного законодавства про державну службу. У контексті зазначеного слід звернути увагу на те, що, якщо питанням проходження державної служби приділялася і приділяється певна увага вітчизняними науковцями, то питання проходження державної служби в окремих державних органах залишається без належного доктринального забезпечення та нормативно-правового удосконалення. Зазначене свідчить про

актуальність, важливість, своєчасність та витребуваність обраної теми дисертаційного дослідження.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, його новаторський характер підкреслює зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дане дисертаційне дослідження 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 виокремити та послідовно дослідити широке коло питань обраної тематики 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 виокремленні та характеристиці особливостей проходження державної служби в окремих державних органах як невід'ємної складової інституту державної служби, визначення стану її правового регулювання і надання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства про державну службу з урахуванням зарубіжного досвіду.

Під час дослідження було використано широкий спектр як філософських, загальнонаукових, так і спеціальних методів, що були обрані з

урахуванням поставленої мети, визначених задач, об'єкта і предмета дослідження, а саме: діалектичний, загальнонаукові методи (структурно-функціональний та системний аналіз), методи формальної логіки (гіпотези, аналізу, синтезу, індукції, дедукції, класифікації), порівняльно-правовий, формально-логічний, структурно-функціональний, догматичний, статистичний методи та ін. Усі ці методи дисертантом застосовано у взаємозв'язку та взаємодії, відповідно до поставленої мети та завдань, об'єкта та предмета дослідження.

Джерельну базу дисертації становить сукупність наукових праць і нормативно-правових актів у сфері державної служби (307 джерел). Автор під час дослідження опирався на фундаментальні дослідження загальнотеоретичної юриспруденції, конституційного і адміністративного права.

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 заявлену проблематику.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячено характеристиці теоретико-правових засад проходження державної служби в окремих державних органах. Так, автором проаналізовано розвиток наукових поглядів щодо проходження державної служби та виокремлено чотири групи наукових доробок з названої проблематики: 1) загальнотеоретичні питання проходження державної служби; 2) проходження окремих видів (підвидів) державної служби; 3) характеристика окремих елементів проходження державної служби; 4) судовий захист права на проходження державної служби. При наданні понятійно-структурної характеристики проходження державної служби виокремлено та охарактеризовано такі його аспекти, як: 1) понятійний; 2) структурний; 3) правовий; 4) процедурний; 5) організаційний; 6) інституційний. Визначення стану нормативно-правового регулювання

проходження державної служби в окремих державних органах дало змогу виокремити дві групи нормативно-правових актів: а) загальні, дія яких поширюється на проходження державної адміністративної служби; б) спеціальні, дія яких поширюється на проходження державної служби в конкретних державних органах.

У другому розділі виокремлено та охарактеризовано особливості проходження державної служби в окремих державних органах, зокрема в: Апараті Верховної Ради України; окремих органах виконавчої влади (АКУ, Фонд державного майна, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо); допоміжних органах, утворених Президентом України; судах; органах та установах системи правосуддя.

Третій розділ присвячено дослідженню зарубіжного досвіду проходження публічної служби та можливостей його запровадження в умовах України.

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 державної служби.

У дисертації порушено не розроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити корисні пропозиції щодо удосконалення інституту державної служби у цілому, та проходження державної служби в окремих державних органах, зокрема.

Цікавим видається здійснене автором дослідження сутності проходження державної служби в окремих державних органах шляхом не тільки виокремлення різних його аспектів, але й структурної характеристики цих аспектів, зокрема: 1) структурного аспекту через сукупність таких груп елементів: обов'язкові: ранги, просування по службі, оцінювання результатів службової діяльності, обмеження при проходженні державної служби,

підвищення рівня професійної компетентності; факультативного через контракт про проходження державної служби, переведення, службове відрядження, зміна істотних умов державної служби; універсального через загальні умови вступу на державну службу, вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу, обмеження щодо призначення на посаду, строкове призначення, випробування та встановлення відповідності державного службовця займаній посаді; 2) організаційного через: правові норми; посаду державної служби; учасників проходження державної служби; державно-службові відносини.

Заслуговує на увагу сутнісна характеристика поняття «окремі державні органи», проходження державної служби в яких є предметом цього дослідження. Зокрема варто погодитися із запропонованим групуванням цих органів на: 1) робочий орган законодавчої влади: Апарат Верховної Ради України; 2) деякі державні органи: Антимонопольний комітет України; Представництво Президента України в АРК; Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Фонд державного майна; Національне агентство з питань запобігання корупції; Рахункова палата; 3) допоміжні органи, утворені Президентом України; 4) суди органи: Конституційний Суд України; Верховний Суд України; Вищі спеціалізовані суди (Вищий суд з питань інтелектуальної власності, Вищий антикорупційний суд); апеляційні суди; місцеві суди; 5) органи та установи системи правосуддя: Вища рада правосуддя; Вища кваліфікаційна комісія суддів України; Державна судова адміністрація; Судова охорона; Національна школа суддів України; 6) державні колегіальні органи, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби: Національна комісія з державного регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації;

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Цікавим не лише з теоретичної, але з практичної точки зору є висновок автора щодо особливостей проходження державної служби в органах системи правосуддя. Так, автором зазначено, що для проходження державної служби в органах та установах системи правосуддя характерним є те, що: а) апарат створюється тільки у Вищій раді правосуддя та ВККС, а в Державній судовій адміністрації України, Службі судової охорони, Національній школі суддів України він не створюється; б) конкурс на зайняття посади керівника апарату здійснюється на підставі Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби в системі правосуддя і Положення про проведення конкурсів для призначення на посади державних службовців у судах, органах та установах системи правосуддя, які, за своїм змістом принципово не відрізняються від Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби і Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; в) вимоги до претендента на посаду керівника секретаріату ВККС, його просування по службі, оцінювання результатів його службової діяльності, звільнення з посади ні Законом «Про судоустрій і статус суддів», ні Положенням про секретаріат ВККС не передбачено, і всі ці етапи відбуваються у відповідності до положень Закону «Про державну службу»; г) працівники Національної школи суддів України не є державними службовцями, тому їх діяльність регламентується виключно трудовим законодавством, а положення ст. 91 Закону «Про державну службу» не поширюються на Національну школу суддів України, хоча вона і є, на теперішній час, єдиною «установою системи правосуддя».

Варто підтримати автора в тому, що особливостями проходження державної служби в апаратах судів є такі: 1) статус державного службовця, особа набуває одночасно з моменту набуття статусу працівника апарату

місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів, апарату Верховного Суду України; 2) прийняття особи на державну службу здійснюється у порядку та за участі системи суб'єктів, які є спеціально уповноваженими в сфері правосуддя; 3) змістовно виконання спеціальних прав та обов'язків державними службовцями апарату місцевих, апеляційних судів, вищих спеціалізованих судів, апарату Верховного Суду опосередковано завданням функціонального забезпечення діяльності відповідного суду; 4) Голова Верховного Суду/Вищого спеціалізованого суду є уповноваженим суб'єктом, що вносить подання про застосування до керівника апарату заохочень або накладення на нього дисциплінарних стягнень відповідно до законодавства; 5) поведінка державних службовців – працівників апарату місцевих, апеляційних судів, Вищих спеціалізованих судів, апарату Верховного Суду України повинна відповідати спеціальним правовим актам, прийнятим органами правосуддя; 6) на державних службовців апаратів місцевих, апеляційних судів, Вищих спеціалізованих судів, апарату Верховного Суду України поширюється гарантія державного захисту працівників суду; 7) підвищення рівня професійної компетентності державних службовців апарату суду забезпечується Національною школою суддів України з врахуванням специфіки функціонування судових органів.

Науковий інтерес викликають також положення щодо можливості запровадження окремих положень зарубіжного досвіду проходження публічної служби, зокрема:

залежність просування по службі виключно від вислуги років, тобто досвіду професійної діяльності і відсутність автоматичного просування за посадам (Велика Британія);

основу системи оцінки результатів діяльності британських чиновників становить принцип: результати діяльності кожного чиновника мають бути очевидними і за можливістю скрупульозно вимірюваними й урахованими;

складання, на початку кожного року, компетентними службами реєстрів всіх державних службовців за категоріями, рангами, галузями і спеціалізаціями

із зазначенням стажу роботи у кожному ранзі, на основі яких спеціально уповноважені службові ради складають списки на підвищення, яке отримують службовці, чиї імена було включено до цих списків не пізніше, ніж через місяць після дати їх затвердження;

структура висновку про оцінювання публічного службовця, яку становлять дві частини: 1) оцінки («відмінно» або «недостатньо») за: здатність готувати документи; швидкість виконання завдань; ініціативність, ретельність опрацювання матеріалу; дисциплінованість; лояльність, уміння будувати відносини в колективі; 2) описовість характеру і передбачення ним, насамперед, критичних зауважень, які висловлював керівник в «неофіційних листах», що направлялися протягом року підлеглому (Японія);

зацікавленість державної інституції у діяльності кваліфікованих та професійних державних службовців, для чого їм створюються відповідні умови для навчання, зокрема: публічний службовець, під час навчання, вважеться таким, що виконує службові обов'язки і цей час зараховується до стажу служби; передбачення обов'язкових навчальних періодів, протягом яких публічні службовці зобов'язані відвідувати освітні курси (Австрія, Франція, Італія, Данія, Фінляндія).

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 О.В. Смолки висвітлено у 6 публікаціях, у т.ч. 2 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні, 3 – 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 Смолки Олексія Вікторовича, слід відмітити наявність положень, що потребують уточнення позиції автора під час захисту роботи:

1. Автором запропоновано нову редакцію ст. 91 Закону України «Про державну службу»: «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах», яка викликає певний інтерес з точки зору аргументованих ним змін і доповнень у змісті дисертаційної роботи. Водночас, потребує уточнення положення автора щодо того, що необхідно виключити із змісту чинної ст. 91 положення про те, що «Керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України у порядку, передбаченому Конституцією України та законами України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади»». Ця позиція потребує додаткової аргументації.

2. При розгляді питання щодо особливостей проходження державної служби в органах та установах системи правосуддя автором цілком вірно зазначено, що єдиною, на теперішній час, установою системи правосуддя є Національна школа суддів України, в якій відсутня державна служба, а діяльність її працівники регулюється нормами трудового права. У зв'язку із цим виникає запитання: чому автором не передбачено внесення відповідних змін до ст. 91 чинного Закону України «Про державну службу» щодо виключення із її змісту поняття «установи»?

3. У цілому, погоджуючись із запропонованою автором класифікацією допоміжних органів, утворених Президентом України на види, видається, дещо некоректною класифікація за особливостями правового регулювання на:

конституційні (РНБО, Представник Президента України в АРК); законодавчі (РНБО, Представник Президента України в АРК); нормативно-правові (всі інші). Це зауваження стосується, насамперед, такого виду, як «законодавчі». Автору під час захисту слід звернути увагу на це положення.

4. Дещо непослідовним видається те, що автором не приділено хоча б незначної уваги характеристиці проходження державної служби в державних колегіальних органах, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби, тим більше, що ним виокремлено таку групу «окремих державних органів» у контексті ст. 91 чинного Закону України «Про державну службу».

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 О.В. Смолки на тему «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах в Україні», 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 засад проходження державної служби в окремих державних органах в Україні.

2. Дисертація О.В. Смолки на тему «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах в Україні» 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 – Смолка Олексій Вікторович 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