

## ВІДГУК

**офіційного опонента кандидата юридичних наук, доцента Коропатова Олега Миколайовича на дисертацію Гаркуші Антона Тарасовича «Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

*Актуальність теми дослідження.* Актуальність теми дисертації Гаркуші Антона Тарасовича не викликає сумнівів і зумовлена тим змінам, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя України, реформі державного управління, вдосконалення чинного законодавства, розбудові ефективної, професійної та авторитетної державної служби. Державна служба України призвана забезпечувати реалізацію та охорону прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, надання їм адміністративних послуг, подальшій розбудові демократичної соціальної і правової держави. Саме державна служба є тією рушійною силою, яка й забезпечує виконання завдань і функцій держави. Виступаючи суб'єктом державного управління, державна служба, водночас, є й об'єктом управління, а значить, особливого значення і ролі набувають ті органи, які здійснюють управління у сфері державної служби і, насамперед, Національне агентство України з питань державної служби. Крім того, прийняття нових Законів України «Про державну службу» і «Про запобігання корупції» безперечно зумовлюють необхідність проведення фундаментальних наукових досліджень теоретико-правових проблем, які стосуються правового статусу Національного агентства з питань державної служби, переосмислення цілого ряду наукових положень щодо цього державного інституту з огляду на ті реформування системи органів виконавчої влади, що здійснюються в Україні, з одного боку, та адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, з другого.



*Ступінь обґрунтованості наукових положень висновків і рекомендацій сформульованих у дисертації.* Достатній ступінь обґрунтованості і достовірності наукових результатів дисертації здобувача підтверджується вдалим використанням сукупності різних методів наукового дослідження, досить широкої джерельної бази, ретельним доктринальним тлумаченням актів законодавства, що регулюють відносини щодо визначення статусу Національного агентства з питань державної служби. Дисертантом узагальнено значний обсяг праць як зарубіжних, так і вітчизняних учених – представників адміністративно-правової науки і теорії державного управління, а також досліджено відповідні напрацювання з проблем загальної теорії права і окремих галузевих правових наук.

Джерельну базу дисертації становить 258 наукових праць а також адміністративного законодавства України та європейських країн (Польщі, Литви, Латвії, Греції, ФРН). У цілому джерельну базу дослідження можна вважати цілком достатньою для виконання роботи такого рівня.

Сприяє більшій обґрунтованості наукових результатів також логічна побудова структури дисертації. У ній послідовно висвітлюються: теоретичні та правові засади статусу Національного агентства України з питань державної служби, його компетенційна та організаційно-структурна характеристика.

Результати дослідження є обґрунтованими, оскільки вони отримані завдяки використанню наукових джерел та різноманітних методів наукового пошуку. Наукове пізнання явищ дійсності у їх розвитку та взаємозв'язку здійснено завдяки діалектичному методу. Загальнонаукові методи (структурний, функціональний та системний аналіз) знайшли своє застосування при з'ясуванні теоретичних питань тематики дослідження.

За допомогою порівняльно-правового методу з'ясовувалося закономірне і випадкове, загальне й особливе у компетенції і повноваженнях, публічній службі та державній службі, у статусі Національного агентства України з питань державної служби та спеціальних органах управління державною (публічною) службою інших країн, виявлялися спільні та відмінні риси та можливості застосування зарубіжного досвіду в Україні. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного



поглиблено понятійний апарат щодо адміністративних послуг, охарактеризовано сутність та особливості взаємодії Національного агентства України з питань державної служби з іншими державними органами.

Наукова новизна одержаних результатів представлена більшістю положеннями, які чітко виділяють новаторські результати дослідження, та положеннями, що були вдосконалені дисертантом. Висновки та пропозиції за результатами наукового дослідження автор представив на міжнародних та всеукраїнських конференціях, використовував при викладенні відповідних тем з навчальної дисципліни адміністративне право.

***Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.*** Наукова новизна одержаних результатів дисертаційного дослідження А.Т. Гаркуші зумовлена тим, що воно є одним із перших вітчизняних монографічних досліджень теоретико-правових і організаційно-структурних засад діяльності Національного агентства України з питань державної служби.

На особливу увагу заслуговує перелік наукової новизни щодо положень, які визначенні, як «уперше»: виокремлено такий вид публічних службовців, як «функціональні публічні службовці» – посадові особи, що здійснюють свою діяльність переважно в державних колегіальних органах, наділені відповідними державно-владними повноваженнями та які не належать до категорій політичних діячів і державних службовців; виокремлено три аспекти сфери державної служби: а) інституційний (сукупність державних органів, в яких здійснюється державна служба); б) функціональний (правові, організаційні, економічні засади державної служби); в) структурний (сукупність видів державної служби: адміністративної, спеціалізованої і мілітаризованої); визначено поняття «сфера державної служби» як правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу; виокремлено та охарактеризовано такі новітні повноваження Національного агентства України з питань державної служби, як органу функціонального управління, як: а) забезпечення здійснення службової кар'єри; б) захист права державного



службовця на державну службу; аргументовано необхідність надання Національному агентству України з питань державної служби, після прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 р., статусу центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом (замість центрального органу виконавчої влади), як це було визначено до 2014 р.; встановлено, що завдання Національного агентства України з питань державної служби щодо забезпечення формування державної політики у сфері державної служби має прояв у: розробленні проектів актів Верховної Ради України, КМУ, внесення пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства, прийняття стратегій, програм, стандартів, методичних рекомендацій, здійснення кадрової політики, інформування та прогнозування тощо.

Слід підтримати автора у запропонованих ним змінах та доповненнях до Закону України «Про державну службу», Положення про Національне агентство України з питань державної служби та проекту Адміністративно-процедурного кодексу щодо процедури нормотворчості.

Досить своєчасними у теоретичному, нормативному і практичному значенні є положення новизни щодо характеристики: видів державного контролю Національного агентства України з питань державної служби у сфері державної служби в частині виокремлення функціонального обстеження державного органу і моніторингу; підстав для застосування критеріїв щодо визначення переліку посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування, зокрема: документи; штатний розпис державного органу та його організаційна структура; система класифікації посад державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків на категорії.

**Оцінка змісту дисертації.** У роботі А.Т. Гаркуші порушені важливі питання, які раніше не досліджувалися або досліджувалися фрагментарно. Розв'язання цих питань дозволило одержати цікаві результати, надати ряд корисних пропозицій до чинного законодавства про державну службу.

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. Структурно дисертація



складається із вступу, трьох розділів, які охоплюють десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатку. Структура дисертації повністю відповідає цілям і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути ключові питання щодо сутності оцінювання у державній службі.

Цікавою є теза автора про те, що реалізація особою конституційного права на державну службу є неможливою без створення належних правових, організаційних, та соціально-економічних гарантій його реалізації, які також належать до сфери державної служби, тобто вони є об'єктом функціонального управління Національного агентства України з питань державної служби. Проте, як видається, автору слід було б більше уваги приділити саме питанню соціально-економічних гарантій реалізації конституційного права на державну службу, оскільки саме ці гарантії на теперішній час є найменш визначеними, урегульованими та такими, що відповідають міжнародним стандартам.

Слід погодитися з автором у тому, що найбільш об'ємними групами повноважень Національного агентства України з питань державної служби на теперішній час є професійна підготовка державних службовців (визначення потреб у професійному навчанні державних службовців; формування пропозицій щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців; розвиток системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців: організація розроблення освітньо-професійних програм підготовки державних службовців, здійснення моніторингу працевлаштування випускників вищих навчальних закладів тощо) і забезпечення здійснення службової кар'єри державного службовця (забезпечення добору кадрів; забезпечення проходження державної служби; захист державного службовця; створення належного режиму державної служби).

Автор цілком вірно значну увагу приділив такому виду контролю Національного агентства України з питань державної служби, як спеціальний контроль з огляду на зміни у чинному законодавстві, зокрема прийняття Закону України «Про запобігання корупції», що визначає цей вид контролю, та дискусійним питанням здійснення цього контролю, зокрема таким питанням,



як: «посада, що передбачає зайняття відповідального або особливо відповідального становища» і «посада з підвищеним корупційним ризиком».

**Повнота викладу результатів в опублікованих працях.** Результати дисертаційного дослідження А.Т. Гаркуші висвітлено у 9 наукових публікаціях, 5 з яких опубліковано у вітчизняних наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні, 3 – тези доповідей на конференціях. Ці праці є свідченням того, що розробка проблеми, якій присвячена дисертація, здійснювалася системно. У публікаціях достатньо відображені всі розділи дисертаційного дослідження.

**Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації.** Аналіз дисертаційної роботи й автореферату А.Т. Гаркуші дає підстави стверджувати, що основні положення автореферату і дисертації є ідентичними. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації достатньо повно розкриті й обґрунтовані у тексті дисертації.

**Зауваження і дискусійні положення дисертації.** Поряд із загальною позитивною характеристикою змісту рецензованої дисертації, слід указати на положення дисертації, які є дискусійними або потребують додаткової аргументації.

1. Автором виокремлено та охарактеризовано такі новітні повноваження Національного агентства України з питань державної служби: а) забезпечення здійснення службової кар'єри; б) захист права державного службовця на державну службу. На мій погляд аргументації потребує саме поділ цих повноважень на два окремі види. Поняття «здійснення службової кар'єри» містить у собі, як складову, захист права на державну службу. Тому не варто було виокремлювати два види повноважень, а об'єднати їх в одне – забезпечення здійснення службової кар'єри.

2. Серед положень наукової новизни автором визначено поняття «сфера державної служби» як правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу. У цілому не заперечуючи проти цього визначення та визнаючи, що в теорії державної



служби таке визначення надається вперше, все ж хотілося б звернути увагу на два моменти:

- надане автором визначення має суто доктринальний характер і може бути використано у теорії адміністративного права. Водночас, навряд чи таке визначення поняття «сфера державної служби» може бути використано у чинному Законі України «Про державну службу», оскільки воно не містить у собі практичного аспекту;

- дисертантом запропоновано поняття «сфера державної служби» замінити на поняття «сфера публічної служби» у тих випадках, коли мова йде про повноваження Національного агентства України з питань державної служби. Не заперечуючи відносно цього положення, хотілося б зауважити, що автором не надано визначення поняття «сфера публічної служби», хоча це мало бути логічним завершенням наданої пропозиції.

3. Автором запропоновано ряд змін і доповнень до чинного законодавства про державну службу та до проекту Адміністративного процедурного кодексу України щодо процедури нормотворчості. Водночас, ні в авторефераті, ні у дисертації ним не конкретизовано ці зміни. Уявляється, що під час публічного захисту цьому питанню слід приділити увагу.

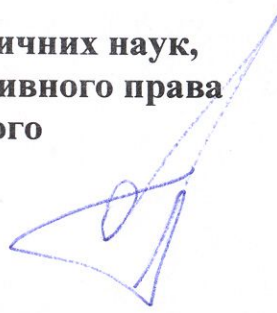
4. Автор зазначає, що важливим повноваженням Національного агентства України з питань державної служби, яке утверджує його провідну роль у функціональному управлінні державною службою та визначає додаткову форму взаємодії із суб'єктами владних повноважень і державними службовцями є надання роз'яснень із питань застосування Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування. Варто погодитися з автором в тому, що надання таких роз'яснень Закону України «Про державну службу» свідчить про особливий характер Національного агентства України з питань державної служби. Водночас, виникає запитання: який характер мають такі роз'яснення, кому вони адресуються і як бути в тому випадку, коли такі роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби не враховано про вирішенні певних питань?



Наведені зауваження мають дискусійний характер та свідчать про складність обраної тематики дослідження і не знижують загальної позитивної оцінки рецензованої дисертації. Вона сприймається в цілому як завершена монографічна праця, в якій автором самостійно отримані достатньо нові та обґрунтовані теоретичні і прикладні результати, що у сукупності мають важливе значення для розвитку адміністративно-правової науки. Основні положення дисертаційного дослідження достатньою мірою представлені у наукових фахових виданнях, автореферат дисертації цілком відтворює її зміст.

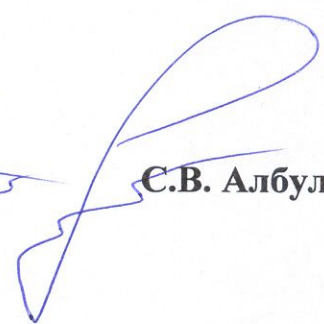
Виходячи із зазначеного можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Гаркуші Антона Тарасовича на тему «Адміністративно-правовий статус Національного агентства України з питань державної служби», відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а Гаркуша Антон Тарасович на підставі прилюдного захисту 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, професор кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу Одеського  
державного університету  
внутрішніх справ  
«\_\_» серпня 2017 року**



**О.М. Коропатов**

**Перший проректор  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ  
кандидат юридичних наук, доцент  
«\_\_» серпня 2017 року**



**С.В. Албул**