

До спеціалізованої вченої ради
Д 41.086.01 Національного університету
«Одеська юридична академія»

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора

**Приймаченко Дмитра Володимировича на дисертацію
Панової Наталі Сергіївни «Концепт державної адміністративної
служби України», подану на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і
процес; фінансове право; інформаційне право.**

Актуальність теми дослідження. Здійснення адміністративної реформи та адаптація інституту державної служби до європейських стандартів обумовлюють необхідність повного «перезавантаження» усіх державних інституцій та відносин за участю держави, що вимагає докорінного перегляду підходів щодо формування нормативного забезпечення діяльності органів державної влади в цілому, та державних адміністративних службовців, зокрема. Незважаючи на значні зрушення у правовому забезпеченні майже в усіх публічно-правових відносинах, позитивні оцінки експертів щодо якості вітчизняних нормативно-правових актів, що були прийняті протягом останніх десяти років, їх відповідності основним стандартам Європейського Союзу, головною проблемою залишається забезпечення їхнього втілення у життя.

Подальше реформування державної служби у цілому, передбачає не лише визначення її внутрішньої побудови, виокремлення видів, особливостей їх нормативно-правового регулювання та проходження, але і здійснення розмежування як видового, так і галузевого. У контексті зазначеного важливе місце належить державній адміністративній

службі, яка, будучи найменш дослідженою з теоретичної точки зору, є найбільш об'ємною за сферою охоплення державних органів, оскільки здійснюється в 1) органах виконавчої влади: службі, агентстві, інспекції, центральних органах виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцевих державних адміністраціях, органах військового управління, органах прокуратури, органів дипломатичної служби; 2) апаратах/секретаріатах державних органів.

Таким чином, на теперішній час особливо актуальною є проблема визначення сфери функціонування державної адміністративної служби, яка повинна бути орієнтованою на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння народові України, професійну компетентність державних адміністративних службовців, їх здатності ефективно, у межах закону і службових повноважень реалізовувати функції державного органу та сприяти формуванню нового позитивного сприйняття держави та її органів.

Характеризуючи актуальність теми дисертаційного дослідження Н.С. Панової варто зазначити, що роботу виконано на кафедрі адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), що є складовою 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 зроблених висновків.

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 здійсненні науково-теоретичного аналізу державної адміністративної служби, визначенні її місця, ролі і значення у структурі публічної служби і державної служби, в характеристиці її основоположних чинників і сучасного стану правового регулювання, у визначенні основних напрямків удосконалення чинного законодавства про державну адміністративну службу.

Структурно дисертація складається із анотації, вступу, 4 розділів, що містять 15 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків і вона повністю відповідає цілям і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути ключові питання концепту державної адміністративної служби України.

Авторка цілком вірно присвятила перший розділ дисертаційного дослідження теоретико-доктринальним засадам державної адміністративної служби. Нею проаналізовано наукові праці вітчизняних учених-правників, предметом дослідження яких були окремі питання державної адміністративної служби та з'ясовано, що доктринальне пізнання державної адміністративної служби, яка передбачає службу як у державних органах (міністерствах, службах, інспекціях, агентствах, місцевих державних адміністраціях тощо), так і в їх апараті (секретаріаті, офісі), стосується загальнотеоретичних питань інституту державної служби. Встановлено, що державна адміністративна служба є окремим видом державної служби, та відповідно її складовою і за своїм змістом є професійною діяльністю осіб, які займають посади в державних органах (апараті/секретаріаті), що безпосередньо пов'язані з виконанням публічно-владних управлінських та/або сервісних

(адміністративних) функцій чи завдань держави. Зазначено, що державну адміністративну службу можна розуміти і як правовий інститут. Заслуговує на схвалення позиція авторки щодо того, що державна адміністративна служба, не дивлячись на її багатоаспектність та різноманітність, характеризується єдиністю, і ця єдиність повинна зберігатися для забезпечення ефективної, дієвої та стабільної державної служби. Охарактеризовано систему принципів, на яких ґрунтується державна адміністративна служба, при цьому акцентовано увагу на характеристиці принципу верховенства права та системі новітніх принципів: професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, політичної неупередженості, стабільності. При цьому авторка доходить висновку, що саме принципи державної адміністративної служби є одним із основоположних чинників її єдності.

При характеристиці сучасного стану законодавчого регулювання сфери державної адміністративної служби та визначення особливостей нормативно-правового регулювання її проходження в окремих державних органах, акцентовано увагу, насамперед, на визначені структури законодавства, що її регулює, у контексті адаптації інституту державної служби в цілому, і державної адміністративної служби, зокрема, до стандартів ЄС. Виокремлено два змістовних аспекти визначення сфери державної адміністративної служби: 1) характеристика відносин, що виникають у зв'язку із: а) вступом на державну службу, тобто при набутті статусу державного службовця шляхом реалізації права на державну службу; б) проходженням державної служби (службова кар'єра); в) припиненням державної служби; г) правовим статусом державного службовця (йдеться про права, обов'язки, правообмеження, відповідальність); 2) визначення меж дії чинного Закону на державних службовців.

На особливу увагу заслуговує дослідження питання права на державну адміністративну службу, якому присвячено третій розділ

дисертаційної роботи, в якому визначено правову природу права на державну адміністративну службу, виокремлено основні компоненти його структури та охарактеризовано зміст окремих елементів. З'ясовано, що право на державну адміністративну службу є логічним за змістом продовженням права на участь в управлінні державними справами, оскільки поєднує майже всі інші конституційні політичні права і свободи громадян: право вільно обирати і бути обраними, брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, рівне право доступу до державної служби, тобто це є правомочності політичного характеру, які розкривають зміст загального права громадян на безпосередню участь в управлінні. Виокремлено такі основні структурні елементи права на державну службу, у відповідності до його змістовно-розширювальної характеристики, як: 1) право на доступ до державної служби, тобто право на вступ на державну службу; 2) право на призначення на посаду; 3) право на проходження державної служби; 4) право на захист права на державну службу.

Як видається, авторка цілком логічно приділяє значну увагу своєї роботи дослідженню правової природи дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців. Нею охарактеризовано підстави дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців, визначено поняття та зміст дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних адміністративних службовців у випадку вчинення дисциплінарного проступку та виокремлено основні умови їх застосування, охарактеризовано дисциплінарне провадження як внутрішньоорганізаційну адміністративну процедуру, з'ясовано зміст основних гарантій прав державних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження та застосування дисциплінарних стягнень.

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, 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 функціонування державної адміністративної служби в Україні.

Так, автором здійснено сутнісно-понятійну характеристику державної адміністративної служби. У наслідок чого, визначено, державна адміністративна служба – це вид державної служби, пов'язаний із публічною, професійною, політично неупередженою діяльністю осіб, які займають посади в державних органах (або їх апараті/секретаріаті) щодо забезпечення реалізації державної політики та/або надання адміністративно-сервісних послуг, і регламентований Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами. Обґрунтовано можливість визначення державної адміністративної служби як правового інституту, тобто системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані зі вступом на державну адміністративну службу, її проходженням і припиненням.

Цікавою є думка авторки щодо визначення змісту поняття «сфера державної адміністративної служби», як важливої ознаки визначення державної адміністративної служби як правового інституту, та виокремлення таких її елементів, як: а) службові відносини, що виникають під час вступу на адміністративну службу, її проходження та припинення; б) межі дії Закону «Про державну службу», яких уперше визначено ним через його «поширення» або «не поширення» на відповідне коло державних службовців конкретних державних органів.

Заслугує на увагу авторська позиція щодо виокремлення чинників, які об'єднують усі різновиди державної адміністративної служби в єдину державну адміністративну службу: 1) правові засади: Закон України «Про державну службу», підзаконні нормативно-правові акти (як правило, КМУ та НАДС); 2) інституційні засади: система органів управління у сфері державної служби (КМУ, НАДС, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, керівник державної служби, служба управління персоналом); 3) організаційні засади: принципи, конкурс як спосіб заміщення державних посад, категорії посад державної служби, загальні вимоги до кандидатів на заміщення посад державної служби; правообмеження; ранги державних службовців; загальна дисциплінарна відповідальність; підстави припинення державної адміністративної служби; режим державної адміністративної служби (оплата праці, робочий час і час відпочинку, соціально побутове забезпечення); 4) забезпечувальні засади: загальна дисциплінарна відповідальність; 5) процедурні засади: сукупність процедур щодо вступу на державну адміністративну службу, її проходження та припинення.

Цікавим не лише з теоретичної, але й з нормативної та практичної точки зору є аналіз чинного законодавства, що регулює державну адміністративну службу. Авторкою встановлено, що законодавство про державну адміністративну службу являє собою, на теперішній час, сукупність (а не систему) законів та підзаконних нормативно-правових актів (переважно відомчого характеру), що регулюють суспільні відносини щодо її організації та функціонування і службові відносини щодо вступу на службу, її проходження та припинення. При цьому зазначено, що прийняття Закону України «Про державну службу» (2015) вирішило ряд питань щодо початкової систематизації законодавства про державну адміністративну службу в єдиному законодавчому акті, зокрема щодо: 1) регулювання питань

державної служби виключно законом (конкурс на зайняття посад державної служби; випробовування та встановлення відповідності державного службовця займаній посаді); 2) регулювання

питань державної служби виключно адміністративним законодавчим актом (контракт про проходження державної служби; переведення державних службовців; зміна істотних умов державної служби; робочий час і час відпочинку; відпустки державних службовців; підстав та процедури застосування дисциплінарної та матеріальної відповідальності; підстав і процедури припинення державно-службових відносин).

Науковий інтерес викликає також удосконалена автором структура права на державну адміністративну службу: 1) право на доступ до державної служби, тобто право на вступ на державну службу, зміст якого становлять: а) вимоги (загальні і спеціальні); б) обмеження; 2) право на призначення на посаду, зміст якого становлять: а) визначення особи, яка є переможцем конкурсу; б) контракт (у разі укладення); в) присяга; г) правообмеження (обмеження спільної роботи близьких осіб); д) процедура призначення; 3) право на проходження державної служби, зміст якого становлять: а) можливості (ранг, заохочення, оплата праці, відпустки, просування по службі); б) вимоги (політична неупередженість, підвищення рівня професійної компетентності); в) обмеження [оцінювання результатів службової діяльності державного службовця; юридична відповідальність (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна)]; г) заборони; 4) право на захист права на державну службу (позасудовий і судовий порядок).

Значний інтерес становить здійснена дисертантом: 1) характеристика дисциплінарного провадження як внутрішньоорганізаційної адміністративної процедури, яка являє собою регламентований нормами публічного права порядок діяльності уповноважених суб'єктів, який триває у часі та має на меті притягнення

винних державних службовців у здійсненні дисциплінарних проступків до дисциплінарної відповідальності; 2) визначення структури дисциплінарного провадження, яку становлять такі стадії та етапи: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) підготовка до розгляду дисциплінарної справи: формування дисциплінарної комісії та її складу; визначення повноважень дисциплінарної комісії; визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; 3) формування та розгляд дисциплінарної справи; 4) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи; 5) оскарження рішення.

Авторка сформулювала цілком логічні висновки, щодо необхідності прийняття Кодексу державної адміністративної служби України.

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

Повнота викладу результатів в опублікованих працях. Результати дисертаційного дослідження Н.С. Панової висвітлено у 31 науковій публікації, 23 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку. 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 Н.С. Панової 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.

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

Зауваження і дискусійні положення дисертації. В цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Панової Наталі Сергіївни, слід відмітити наявність положень, що потребують уточнення позиції авторки при захисті роботи:

1. У дисертаційному дослідження авторка висловлює доволі цікаву позицію, не лише з теоретичної, але і практичної точки зору, щодо виокремлення в структурі державної адміністративної служби дипломатичної служби, яка: по-перше, регламентується, Законом «Про дипломатичну службу України» (зокрема питання щодо: правових засад та порядку організації дипломатичної служби, принципів, категорій дипломатичних посад, особливостей вступу на дипломатичну службу, її проходження та правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, дипломатичних рангів, додаткових підстав припинення дипломатичної служби тощо; по-друге, у частині, не врегульованій вищеназваним Законом, регламентується Законом «Про державну службу» (зокрема питання щодо: принципів дипломатичної служби, прав та обов'язків дипломатичних службовців, вступу на службу та загальних вимог до кандидатів на посади, переведення, просування, оплата праці, обмежень, заохочень, робочого часу, часу відпочинку, відпусток тощо).

Водночас така позиція є дискусійною, оскільки загальноприйнятим є віднесення за нормативним критерієм дипломатичної служби до державної спеціалізованої, а не адміністративної служби. У зв'язку із зазначеним, питання віднесення дипломатичної служби до структури державної адміністративної служби потребує додаткової аргументації.

2. Авторка досліджуючи принципи державної адміністративної служби (підр. 1.3.), акцентує значну увагу на принципі верховенства

права, який є основоположним щодо функціонування державної служби в цілому і структурно складається із сукупності додаткових вимог, зокрема таких, як: якість закону, захист від свавілля, доступ до незалежного та безстороннього суду, юридична визначеність, невтручання законодавчої влади у здійснення правосуддя. На перший погляд такі вимоги як якість закону та юридична визначеність можна тлумачити однаково в деяких аспектах, тому хотілося б почути думку дисертантки із приводу їх змістовного розмежування.

3. Досліджуючи сучасний стан нормативно-правового забезпечення державної адміністративної служби (підр. 2.1.), авторка зазначає, що її становлять: Конституція України; міжнародні правові акти; закони; підзаконні нормативно-правові акти; адміністративні (індивідуальні) акти. Водночас, занадто мало уваги приділено висвітленню питань щодо змісту та особливостей саме адміністративних (індивідуальних) актів. Виникає запитання, яку роль відіграють адміністративні (індивідуальні) акти щодо правового регулювання державної адміністративної служби?

4. У підрозділі 4.1. авторка досліджує підстави дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців, серед яких зазначає та аналізує таку, як порушення правил етичної поведінки. Варто акцентувати увагу на тому, що правозастосовна практика свідчить про неоднозначність тлумачення змісту цієї підстави, що безпосередньо пов'язано із недосконалістю правового регулювання етичних засад державної служби. Так, характеризуючи етичні засади діяльності державних адміністративних службовців, Наталя Сергіївна оминає увагою таку, як лояльність у діяльності державного службовця, хоча позитивно-правова фіксації цієї фундаментальної цінності, була в новітньому періоді, правда досить нетривалий проміжок часу, зокрема у 2016-2017 рр. Тому хотілося би почути думку авторки щодо перспективності відновлення уваги до «лояльності» державних

адміністративних службовців та її становлення в якості повноцінного принципу професійної етики, за порушення якого буде передбачатися дисциплінарна відповідальність.

5. У додатках до дисертаційної роботи містяться численні пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства України в сфері державної служби. Водночас ці пропозиції не були належним чином відображені у положеннях змісту автореферату, що є не зовсім прийнятним, у зв'язку із можливістю окреслення їх основних положень, наприклад у висновках.

Висвітлені зауваження багато в чому мають дискусійний характер та не знижують загального позитивного враження від дисертаційної роботи у цілому та достовірності основних наукових положень, висновків і рекомендацій і є свідченням творчого характеру цієї роботи.

Виходячи із зазначеного можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Панової Н.С. на тему «Концепт державної адміністративної служби України», за актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною цінністю здобутих результатів відповідає обраній спеціальності та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами), а її авторка – Панова Наталя Сергіївна на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

проректор з наукової роботи

Університету митної справи та фінансів

доктор юридичних наук, професор,

Д.В. Приймаченко

підпис Приймаченко Д.В.

власний секретар

підпис



підпис