

До Спеціалізованої вченої ради
Д 41.086.025 Національного університету
«Одеська юридична академія»

ВІДГУК

**офіційного опонента – кандидата юридичних наук, доцента
Задої Іванни Іванівни на дисертацію Негари Родіона Віталійовича
«Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика»,
поданої на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності
081 «Право»**

Актуальність теми дисертації. Після набуття Україною незалежності, в сфері державної служби було практично втілено принципи верховенства права та належного врядування, що суттєво позначилося на механізмові вступу на державну службу. Не є виключенням організація проведення конкурсу на посади державної служби.

Питання конкурсу на посади державної служби є одним із найбільш важливих, оскільки від вибору способів та вимог до його проведення, залежить подальша ефективність та якість здійснення функцій держави особами, які вступили на державну службу. Проблематика визначення специфіки конкурсу на державній службі в умовах впровадження міжнародних стандартів функціонування публічної служби, відображає спроможність влади оперативно реагувати на виникаючі суспільні проблеми та є надзвичайно актуальною з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері державної служби.

Поряд з цим, залишається ряд нерозв'язаних питань щодо нормативної регламентації конкурсу на державній службі в чинному законодавстві України, насамперед з урахуванням вітчизняної практики його застосування та передового досвіду європейських країн, так і шляхів подальшого втілення інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Потрібно брати до уваги особливості вступу на державну службу в умовах запобігання поширенню коронавірусної інфекції (COVID-19), яка набула ознак пандемії, щодо вироблення комплексного підходу до вирішення проблеми заміщення посад державної служби в надзвичайних ситуаціях. У протилежному випадку, функціонування державних органів не відповідатиме вимогам демократичної моделі управління внаслідок необґрунтованого обмеження права громадян на доступ до державної служби.

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), дослідження якої здійснюється в Національному університеті «Одеська юридична академія».

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналізуючи зміст роботи, можна дійти висновку, що проведене дослідження є самостійним, творчим, цілісним і актуальним. Дисертація Р.В. Негари характеризується системним підходом до предмету дослідження. Визначені в роботі завдання дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у характеристиці конкурсу в державній службі як способу заміщення посад державної служби, визначення його поняття, ознак, співвідношення з іншими способами заміщення посад державної служби, вивчення організаційних та процедурних засад конкурсу в

державній службі, виявлення проблем та недоліків чинного законодавства з питань державної служби і надання пропозицій щодо їх усунення.

Наукова робота є структурно логічною. У дисертації, на базі здійсненого аналізу національного законодавства в означеній сфері, з використанням сучасних методів наукового пізнання, сформовано основні характеристики, що є притаманними конкурсу у державній службі.

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, порівняльно-правовий, формально-логічний, структурно-функціональний, догматичний, статистичний методи, а також методи моделювання, аналізу, синтезу 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. Автор під час дослідження опирався на фундаментальні дослідження загальнотеоретичної юриспруденції, конституційного і адміністративного права, а також суміжних галузей науки. Емпіричною основою роботи є правозастосовна практика проведення державними органами конкурсів на зайняття посад державної служби, інформаційні звіти та роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби, судові рішення у справах з приводу вступу на державну службу, у тому числі оскарження результатів конкурсу та статистичні дані.

Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів. Новизна дисертації Р.В. Негари має прояв як у самому підході до досліджуваних проблем, так і у запропонованому способі розв'язання конкретних питань. Характеризуючи наукову новизну дослідження слід зазначити, що дисертація Р.В. Негари є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці дослідженням, присвяченим конкурсу в державній службі у

контексті оновлення чинного законодавства з питань державної служби (зокрема прийняття Законів України «Про державну службу» 2015 р., «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» 2019 р.) та практики його застосування.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать наступні.

В роботі уперше: здійснено комплексне дослідження конкурсу в державній службі (з урахуванням змін внесених до Закону–2015 Законом № 117-IX) як основного способу заміщення посад державної служби, визначено зміст та ознаки конкурсу, організаційні та процедурні засади його проведення; визначено та охарактеризовано структуру процедури проведення конкурсу в державній службі, що містить сукупність послідовно здійснюваних стадій, етапів та процедурних дій (відповідно до положень Закону–2015, з урахуванням змін, внесених Законом № 117-IX); встановлено порядок визначення, склад повноважень та співвідношення суб'єкта призначення та керівника державної служби державного органу, обґрунтовано тезу щодо необхідності чіткого розмежування повноважень суб'єкта призначення та керівника державної служби; охарактеризовано процедуру обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій державних органів з виокремленням стадій та процедурних дій; вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу, для цілей конкурсу в державній службі поділено на дві групи: 1) підтверджується в установленому порядку їх наявність або відсутність; 2) оцінюються під час проведення конкурсу; запропоновано порядок та критерії визначення «істотності» впливу порушень умов та/або порядку проведення конкурсу на його результати.

Автором удосконалено доктринальні положення щодо визначення конкурсу в державній службі основним способом заміщення посад державної служби та обґрунтовано недоцільність розширення способів позаконкурсного заміщення посад державної служби; наукові підходи до співвідношення

конкурсу з іншими способами заміщення посад державної служби (переведення, повторне призначення, поворотне прийняття на державну службу), а також механізму добору на вакантні посади державної служби, на період дії карантину; наукові положення щодо змісту та співвідношення просування по службі шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу та переведення державних службовців на вищу посаду за результатами конкурсу; положення щодо дії законодавства з питань державної служби у часі стосовно конкурсу в державній службі; наукові положення щодо структури процедури відбору представників громадських об'єднань та закладів вищої освіти, що здійснюють підготовку у сфері публічного управління та адміністрування до складу Комісії; наукові підходи щодо визначення системи принципів проведення конкурсу в державній службі, їх змісту, значення та ресурсу практичного застосування; поділ вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу на загальні (досягнення повноліття; наявність громадянства України; вільне володіння державною мовою; наявність ступеня вищої освіти; стаж роботи; досвід роботи; володіння іноземною мовою) та спеціальні (кваліфікаційні вимоги – досвід роботи у відповідній сфері, ступінь та/або спеціальність вищої освіти; вимоги до компетентності – уміння, навички, особистісні, моральні та ділові якості; вимоги до професійних знань – знання спеціального законодавства).

У роботі набули подальшого розвитку положення щодо наукових підходів до класифікації конкурсів у державній службі (у залежності від належності посад державної служби до гілок влади, від категорій посад державної служби, від виду посад державної служби, від порядку проведення); тези щодо здійснення правового регулювання конкурсу та процедура його проведення виключно законодавством з питань державної служби (без застосування законодавства про працю); порядок делегування окремих повноважень керівника державної служби керівникам самостійних структурних підрозділів апарату та територіальних органів чи відокремлених підрозділів центрального органу виконавчої влади; організаційні засади діяльності Комісії та конкурсних

комісій державних органів щодо проведення конкурсу в державній службі; тези щодо визначення поняття, ознак та завдань процедури проведення конкурсу в державній службі; положення стосовно ефективності громадського контролю проведення конкурсу в державній службі та можливих правових наслідків його реалізації; наукові підходи щодо порядку, правових підстав та способів (адміністративного та судового) оскарження результатів конкурсу в державній службі; позиції щодо процесуального складу учасників справи щодо оскарження результатів конкурсу в державній службі.

Також в дисертації сформульовано конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України з питань державної служби.

Оцінка змісту дисертації. Дисертантом висвітлено і опрацьовано комплекс проблемних питань теоретичного та практичного характеру, що виникають у зв'язку з проведенням конкурсу у державній службі.

Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, що містять 11 підрозділів, висновків, списків використаних джерел до кожного розділу та додатків. Структура дисертації повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути ключові питання щодо формування якісних характеристик проведення конкурсу у державній службі. У дослідженні Негари Р.В. порушено не розроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд корисних пропозицій.

Серед сформульованих в роботі положень, що заслуговують на першочергову увагу, слід відзначити авторську позицію стосовно визначення конкурсу як основного способу заміщення посад державної служби всіх категорій та державних органів, який визначається єдиним і безальтернативним для реалізації конституційного права на рівний доступ до державної служби. При цьому, що альтернативними (позаконкурсними) способами заміщення посад державної служби є переведення (в одному державному органі, між державними органами, одночасне переведення між посадами), повторне призначення та поворотне прийняття на державну службу. Обґрунтовано, що

зазначені способи не обмежують сфери застосування конкурсу, а також забезпечують своєчасне заміщення посад державної служби та реалізацію права на державну службу.

Автором сформульовано цілком логічні висновки щодо необхідності розмежування керівника державної служби та суб'єкта призначення, з урахуванням таких висновків: 1) «керівник державної служби» та «суб'єкт призначення» є різними за змістом поняттями, введення яких покликано розмежувати політичні та адміністративні посади, забезпечити реалізацію принципу стабільності державної служби; 2) повноваження керівника державної служби та суб'єкта призначення щодо конкурсу в державній службі характеризуються однаковою спрямованістю, проте мають різний склад та обсяг; 3) носії повноважень «керівника державної служби» та «суб'єкта призначення» завжди уособлюють різні особи (крім того, повноваження суб'єкта призначення можуть здійснювати державні органи), які не можуть співпадати; 4) керівник державної служби та суб'єкт призначення визначаються щодо конкретної посади державної служби, при цьому щодо однієї посади може бути або керівник державної служби, або суб'єкт призначення; 5) суб'єкт призначення здійснює повноваження щодо державних службовців категорії «А» та окремих державних службовців категорії «Б», а керівник державної служби – щодо всіх інших державних службовців категорії «Б» та всіх державних службовців категорії «В» відповідних державних органів.

Цілком обґрунтовано дисертант стверджує, що процедура проведення конкурсу являє собою сукупність послідовно здійснюваних процедурних дій (об'єднаних в етапи та стадії), спрямованих на визначення громадян України, здатних професійно виконувати посадові обов'язки шляхом оцінки їх відповідності встановленим вимогам до професійної компетентності. Виокремлено та охарактеризовано завдання процедури проведення конкурсу: 1) забезпечення практичної реалізації права рівного доступу до державної служби; 2) визначення осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки; 3) збереження вакантних посад державної служби.

Проведений правовий аналіз, що дозволив автору визначити конкретні пропозиції щодо особливостей визначення відповідності осіб, які бажають взяти участь у конкурсі на зайняття посад державної служби, вимогам та обмеженням реалізації права на державну службу, вимогам до професійної компетентності під час допуску до участі у конкурсі. Для цілей проведення конкурсу в державній службі вимоги, що висуваються до осіб, які бажають взяти участь у конкурсі, поділено на дві групи: перші – підтверджується в установленому порядку їх наявність або відсутність, (досягнення повноліття та недосягнення 65-річного віку, наявність громадянства України та відповідного ступеня вищої освіти, вільне володіння державною мовою, стаж роботи, досвід роботи тощо); другі – оцінюються під час проведення конкурсу (встановлені спеціальні вимоги, зокрема вимоги щодо компетентності та професійних знань; володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи).

Значний інтерес становлять пропозиції автора щодо існуючого порядку оскарження результатів конкурсу в державній службі (у випадку наявності порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати) не забезпечує ефективного захисту та поновлення порушеного права на державну службу відповідних осіб, а спрямовується лише на створення можливості реалізувати право на рівний доступ до державної служби у повторно оголошеному конкурсі.

Повнота викладу результатів в наукових публікаціях. Результати дисертаційного дослідження Р.В. Негари висвітлено у 6 наукових публікаціях, із них: 2 наукові статті опубліковано у колективних монографіях, одна з яких є зарубіжною; 3 – опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку; 1 – у науковому виданні, включеному до наукометричної бази Scopus; а також в 11 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Відсутність порушень академічної доброчесності. У ході вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій, фактів порушень академічної доброчесності не виявлено.

Зауваження і дискусійні положення дисертації. Поряд з позитивними здобутками дисертаційного дослідження Р.В. Негари, які є важливими для теорії адміністративного права й подальшого розвитку державної служби, в рецензованій дисертації мають місце положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування.

1. У п. 1.2. автором встановлено випадки заміщення посад державної служби без проведення конкурсу, які не обмежують сферу застосування останнього, а скоріше навпаки – згладжують деякі проблемні питання заміщення посад державної служби, коли неможливо або недоцільно. Проте, назва підрозділу «Конкурс у системі способів заміщення посад державної служби», опосередковує потребу виокремлення як загальних ознак, що детермінують способи заміщення посади державної служби, так і специфічних ознак саме конкурсу як способу заміщення посади державної служби. Під час захисту, доцільним є зосередження уваги Р.В. Негари на вказану неточність.

2. Родіоном Віталійовичем слушно звернуто увагу на те, що положення Закону–2015 допускають наявність особливостей проведення конкурсу в окремих державних органах. Проте, нормативно-правових актів, якими визначено вказану специфіку не наведено. Виходячи з того, що вони є невід’ємною частиною нормативно-правового регулювання конкурсу у державній службі, їх необхідно було би зазначити та проаналізувати встановлену ними специфіку проведення конкурсу у державній службі.

3. У п. 2.1 автором здійснено аналіз виявлених випадків використання понять «керівник державної служби» та «суб’єкт призначення» (одночасне, шляхом з’єднання розділовим сполучником «або»; паралельне, в залежності від категорій посад державних службовців; окреме), який вказує на наявність у кожному з них неузгодженостей та прогалин, а отже жодний із них не може визнаватися повністю прийнятним. Виправлення ситуації з використанням понять «керівник державної служби» та «суб’єкт призначення», автор вбачає в

комплексному перегляді чинного законодавства з питань державної служби. Хотілось би зрозуміти у чому має полягати цей «комплексний підхід».

4. Автором зазначено, що організаційне забезпечення процедури проведення конкурсу, діяльності Комісії та конкурсної комісії, а також здійснення суб'єктом призначення або керівником державної служби своїх повноважень покладається на адміністратора та службу управління персоналом державного органу. Одночасно, виокремлено порядок визначення особи, яка виконуватиме функції адміністратора та окреслено специфіку його статусу. Натомість, відносини адміністратора з Комісією або конкурсною комісією залишились поза увагою.

5. Не достатньою повнотою характеризується розгляд питання процедури проведення конкурсу в частині співвідношення поняття «процедура проведення конкурсу», «конкурсна процедура», «конкурсний відбір», «відбір/добір на державну службу».

Наведені вище критичні зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань, і не применшують значення отриманих в роботі висновків, не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, що відзначаються корисністю для вирішення конкретного наукового завдання, сприяють з'ясуванню сутності та особливостей конкурсу у державній службі.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

1. Дисертація Негари Р.В. на тему «Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика», подана на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням. В ній отримано нові науково обґрунтовані результати, що мають інноваційний характер, відрізняються новизною в постановці проблем, що сприяє обґрунтованості та системності реформування державної служби в Україні.

2. Дисертація Негари Р.В. на тему «Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика» 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 – Негара Родіон Віталійович 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 –
Перший проректор
Національного університету
«Одеська морська академія»



О.М. Шемякін