

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

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Приймаченка Дмитра Володимировича 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. Сучасний період державотворення Української держави, її розвиток в умовах євроінтеграційних процесів, політичної конкуренції, економічної трансформації обумовлюють необхідність забезпечення належного кадрового складу органів державної влади. Першочергового значення набувають питання професіоналізації державної служби (тобто забезпечення процесу набуття, виявлення та/або розвитку державного службовця з метою його професійного самовизначення та формування професійного досвіду), і професійної компетентності державного службовця, її рівня та можливості покращання вже набутих спеціальних знань, умінь та навичок тощо. Отже, переосмислення ролі державних службовців у процесі досягнення стратегічних цілей функціонування державної служби набуває особливої ваги.

Своєчасність обраного напрямку наукових пошуків посилюється тим, що на нормативному рівні є наявними проблеми щодо розробки та прийняття розвинутої і продуманої концепції підготовки державних службовців. Кадрові служби практично не мають відповідних орієнтирів та повноважень для виконання повного обсягу функцій роботи з кадровими ресурсами органів державної влади, його неперервного професійного розвитку з урахуванням досягнень світового досвіду. Вищезазначене обґрунтовує актуалізацію проблематики професійної компетентності державного службовця, визначення її рівня, способів і основних напрямів підвищення, впровадження ефективних механізмів перевірки.

Дисертаційне дослідження має новаторський характер, підкреслюючи зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. 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. Аналізуючи зміст роботи, можна дійти висновку, що проведене дослідження є самостійним, творчим, цілісним, актуальним. Дисертантом залучено до дослідження і належним чином опрацьовано значну джерельну базу (245 найменувань), зокрема наукову літературу з проблем адміністративного права, державного управління та безпосередньо проблематики дисертаційного дослідження, та нормативно-правові акти. Аналіз основного змісту роботи свідчить, що автором на належному рівні досліджено та охарактеризовано термінологічний апарат, законодавство та зміни до нього, досвід функціонування публічної служби в зарубіжних країнах.

Завдяки достатньому використанню наукових джерел та різноманітних методів наукового пошуку висновки і результати дисертаційного дослідження є, у переважній більшості, обґрунтованими. Автор значну увагу приділяє методологічним засадам дослідження. Специфіка тематики дослідження обумовила використання філософських, загальнонаукових, та спеціальних методів наукового пізнання. Діалектичний метод став основним способом наукового пізнання явищ правової дійсності у їхньому розвитку та взаємозв'язку, за його допомогою було розглянуто наукові погляди на зміст професійної компетентності державного службовця, особливості її визначення та забезпечення. Загальнонаукові методи (структурний, функціональний та

системний аналіз) знайшли своє застосування при з'ясуванні теоретичних питань тематики дослідження.

Методи формальної логіки: гіпотези, аналізу, синтезу, індукції, дедукції, класифікації набули свого втілення при характеристиці доктринальних напрацювань із досліджуваної проблематики, диференціації видів професійної компетентності державних службовців, визначенні вимог, що висуваються до державних службовців, виокремленні критеріїв та методів визначення професійної компетентності державних службовців. За допомогою формально-догматичного методу здійснено змістовний аналіз: по-перше, норм чинного законодавства, що закріплюють механізм оцінки рівня знань, умінь та навичок державного службовця; по-друге, суб'єктів забезпечення професійної компетентності державних службовців; по-третє, процедури оцінки професійної компетентності у залежності від посади державної служби тощо.

Наукова новизна одержаних результатів посилена положеннями, які чітко виділяють нові результати дослідження та положеннями, що були удосконалені дисертантом. Висновки та пропозиції за результатами наукового дослідження автор доповідав на міжнародних та всеукраїнських конференціях, використовував при викладанні відповідних тем навчального курсу з таких дисциплін, як: «Адміністративне право», «Публічна служба в Україні», «Організація державної служби в Україні» тощо.

Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів. Слід відзначити, що у дослідженні С.П. Кушніра порушені не розроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд корисних пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації проявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі їх розв'язання.

Дисертантом уперше: 1) охарактеризовано стан наукового дослідження професійної компетентності державного службовця за допомогою таких видів її характеристики: 1) темпоральна; 2) категоріальна;

2) виокремлено 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 професійної компетентності державного службовця; 3) визначено, що інституційні засади професійної компетентності державного службовця – це важлива складова 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; 4) запропоновано класифікувати суб'єктів забезпечення професійної компетентності державних службовців у залежності від їх впливу на об'єкт управління: суб'єкти опосередкованого та безпосереднього забезпечення професійної компетентності державного службовця; 5) обґрунтовано необхідність виокремлення цифрової грамотності та гендерної компетентності державних службовців як додаткових критеріїв професійної компетентності.

Цікавою видається думка автора стосовно удосконалення: по-перше, класифікації видів професійної компетентності в державній службі в частині виокремлення та характеристики таких її видів у залежності від змісту: а) розумова компетентність; б) ситуаційна компетентність; в) функціональна компетентність; г) комунікативна компетентність; по-друге, класифікації вимог, що висуваються до державних службовців у залежності від нормативного закріплення: 1) загальнослужбові: наявність громадянства України; володіння державною мовою; досягнення повноліття;

наявність відповідного ступеня освіти; стаж роботи; досвід роботи; володіння іноземною мовою; 2) посадові: наявність досвіду роботи у конкретній сфері діяльності; здобуття кандидатом на державну службу відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня; необхідні знання, уміння та навички; особистісні компетенції; по-третє, класифікації методів визначення професійної компетентності державного службовця в залежності від міри використання формалізованих підходів: 1) формалізовані: матричний, сумарних оцінок, стандартної оцінки, заданої бальної оцінки; 2) неформалізовані: співбесіда, спостереження, біографічний метод, самозвіт, документальний метод, анкетування, аналіз, громадське опитування.

Заслужують на увагу положення наукової новизни дисертаційного дослідження щодо надання пропозицій: розмежування понять «кваліфікація», «професійність», «компетентність» і «професійна компетентність»; змін до Закону України «Про державну службу» та підзаконних нормативно-правових актів, якими деталізовано окремі аспекти професійної компетентності державного службовця.

Висновки дисертантки щодо значущості її праці для науки і практики видаються правомірними. Дисертаційне дослідження С.П. Кушніра містить вагомі результати, які в сукупності вирішують важливу наукову проблему сутнісно-понятійної характеристики професійної компетентності державного службовця, її правового регулювання. Викладені в ньому наукові положення заповнюють ряд прогалин, які мали місце в теорії адміністративного права та державного управління, є основою для проведення подальших досліджень, вдосконалення чинного законодавства. Отже, дисертація має теоретико-прикладний характер, а її висновки та пропозиції становлять науковий та практичний інтерес і можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшої розробки наукових проблем, пов'язаних з визначенням сутності професійної компетентності державних службовців, виокремленням її структурних компонентів, правовим регулюванням, а також наданням характеристики критеріїв рівня

компетентності в залежності від категорії посади державної служби;

правотворчості – для надання пропозицій щодо удосконалення Закону України «Про державну службу», Постанов Кабінету Міністрів України: «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» тощо;

правозастосовній діяльності – для удосконалення практики проходження державної служби в державних органах і судової практики у справах, пов'язаних з оскарженням результатів оцінювання професійної компетентності державних службовців;

навчальному процесі – для підготовки монографій, підручників та посібників з навчальних курсів «Адміністративне право України», Організація державної служби в Україні», «Запобігання та протидія корупції», «Адміністративне судочинство» і при викладанні відповідних дисциплін.

Оцінка змісту дисертації. У роботі С.П. Кушніра порушені недостатньо розроблені раніше наукові і практичні проблеми, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати, виробити ряд корисних пропозицій. Окреслена мета, а також поставлені для її реалізації задачі, визначили структуру роботи, яка є цілком логічною, виваженою і такою, що охоплює найбільш важливі аспекти дослідження. Дисертація складається із анотації, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу, додатків.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячено сутнісно-правовій характеристиці професійної компетентності державного службовця. У ньому визначено поняття, охарактеризовано сутність, правову природу професійної компетентності, а також систему і структуру чинного законодавства, що регулює це питання. Другий розділ присвячено

характеристиці суб'єктів забезпечення професійної компетентності державного службовця, зокрема таких як: 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. У третьому розділі дисертації досліджено механізм визначення професійної компетентності державного службовця, з акцентуванням уваги на критеріях, методології та процедури.

Серед авторських міркувань, що заслуговують на увагу, слід відзначити авторську позицію щодо виокремлення складових квінтесенції професійної компетентності державного службовця: 1) набір спеціальних знань, умінь та навичок. Ці три категорії за своїм змістом віддзеркалюють зв'язок між пізнавальною і практичною діяльністю державного службовця; 2) сукупність професійних та особистісних якостей державного службовця – рівень володіння необхідними знаннями, навичками, цінностями, особистими якостями, які мають прояв у поведінці державного службовця та сприяють досягненню успішних результатів діяльності; 3) реалізація на практиці наявних знань та досвіду для ефективного та результативного виконання службових повноважень та подальшого професійного та особистісного розвитку.

Дисертант сформулював цілком логічні висновки, щодо можливості виокремлення двох блоків правового регулювання професійної компетентності державного службовця: 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).

Цікавим є висновок, щодо виокремлення у залежності від нормативного закріплення таких дві групи критеріїв професійної компетентності державних службовців: 1) загальнослужбові – виокремлюються Законом-2015 та 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.

Наукову та прикладну цінність представляють запропоновані автором рекомендації, спрямовані на удосконалення вітчизняного законодавства, зокрема щодо внесення змін та доповнень до Закону України «Про державну службу».

Повнота викладу результатів в наукових публікаціях. Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться 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.

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 С.П. Кушніра, які є важливими для

теорії адміністративного права й подальшого розвитку інституту державної служби, в рецензованій дисертації мають місце положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування.

1. У підрозділі 1.1. дисертант досліджує історіографію дослідження професійної компетентності, акцентуючи увагу на таких її характеристиках, як: 1) темпоральна; 2) категоріальна. Темпоральна характеристика професійної компетентності державних службовців передбачає виокремлення трьох періодів розвитку інституту державної служби: а) дореволюційний; б) радянський в) незалежної України. Водночас загальнотеоретична характеристика професійної компетентності державних службовців дозволила проаналізувати категоріальне оновлення інституту державної служби та встановити взаємозв'язок між поняттями «вимоги до державних службовців», «кваліфікація», «професійність», «компетентність», «профіль професійної компетентності», «рівень професійної компетентності», «професійна компетентність». У зв'язку із зазначеним, цікаво було би почути думку дисертанта щодо співвідношення зазначених понять.

2. Характеризуючи суб'єктів забезпечення професійної компетентності державного службовця, автор поділяє їх на дві групи у залежності від впливу на об'єкт управління: 1) суб'єкти опосередкованого забезпечення професійної компетентності державного службовця (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 (суб'єкт призначення та/або керівник державної служби в державному органі, служба управління персоналом та система навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців).

Водночас виникає запитання щодо можливості віднесення НАДС та Комісії з питань вищого корпусу державної служби до групи суб'єктів безпосереднього забезпечення.

3. У підрозділі 3.1. «Критерії професійної компетентності державного службовця» автором акцентується увага на тому, що необхідним є виокремлення такого додаткового критерію професійної компетентності державного службовця як цифрова грамотність, що обумовлюється динамічним впровадженням цифрових технологій в діяльність усіх органів державної влади. Виникає запитання, що являє собою цифрова грамотність державного службовця та які знання, вміння та навички вона повинна охоплювати?

4. Досліджуючи питання професійної компетентності державного службовця, дисертант визначає зміст таких чотирьох форм її підвищення: підготовка, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіта. Як Ви оцінюєте самоосвіту як спосіб підвищення професійної компетентності державного службовця?

5. Додаткової аргументації потребує думка щодо необхідності виключення ч. 3 ст. 48 Закону України «Про державну службу». Хотілося би почути, що як наслідок покликані забезпечити такі зміни?

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 професійної компетентності державного службовця як його практичної здатності 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.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

1. Дисертаційна робота Кушніра С.П. на тему «Професійна компетентність державного службовця: сутнісно-понятійна характеристика та правове регулювання», подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії, є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням. В ній отримано нові науково обґрунтовані результати, що мають інноваційний характер, відрізняються новизною в постановці проблем щодо професіоналізації державної служби в цілому та професійної компетентності державного службовця, зокрема.

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 –

доктор юридичних наук, професор,

проректор з наукової роботи

Університету митної справи та фінансів



Д.В. Приймаченко

Д.М. Брує