

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

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Приймаченка Дмитра Володимировича 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. Конкурс – це складний суб'єктивно-об'єктивний процес, який завжди, і не залежно від посади на яку здійснюється добір, характеризується підвищеною конфліктністю поглядів та позицій. Особливо це стосується сфери державної служби, де результати конкурсного добору характеризуються посиленою важливістю, адже безпосередньо пов'язані із публічними інтересами осіб та детермінують якість підсумкових актів різноманітних правових процесів. Дана службова проблематика чи не найяскравіше ілюструє всі перспективи та загрози, пов'язані із застосуванням адміністративного розсуду: від ширини засобів і шляхів пошуку об'єктивної істини у формуванні особового складу державних органів, до крайнього суб'єктивізму та упередженості під час прийняття кадрових рішень.

Своєчасність обраного Родіоном Віталійовичем напрямку наукового пошуку посилюється значним оновленням правових засад добору на посади державної служби (конкурсна процедура), суттєвим удосконаленням оцінювальних процедур, змістовним переглядом юридичного значення їх результатів та пріоритетної ролі окремих суб'єктів (суб'єкта призначення/керівника державної служби), залучених до відповідних проваджень: становлення дієвого механізму тестування під час конкурсу на заміщення посади державного службовця; збереження відкритої для ірраціональності співбесіди; можливість залучення до відповідних процедур представників громадськості; усунення прямого зв'язку між перемогою у конкурсі та призначенням на посаду шляхом передбачення додаткової співбесіди із суб'єктом призначення; чітке врегулювання критеріїв оцінювання,

зокрема виокремлення основних професійних та особистісних компетентностей, які повинні бути наявними у майбутніх службовців тощо. Впровадження конкурсу як єдиного способу зайняття посади державної служби покликано повноцінно забезпечити планування службової кар'єри державних службовців, контроль за результативністю їх діяльності та стимулювання їх посадової активності, хоча до теперішнього часу породжує численні запитання та правозастосовні проблеми.

Більше того, актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, його новаторський характер підкреслює 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. Дисертація Р.В. Негари характеризується системним підходом до предмету дослідження. Визначені в роботі задачі 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.

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, зі вступу, трьох розділів, що містять 11 підрозділів, висновків, списків використаних джерел до кожного розділу та додатків.

Дисертантом залучено до дослідження і належним чином опрацьовано значну джерельну базу, аналізу якої присвячений підрозділ 1.1. Під час проведеного дисертаційного дослідження автором опрацьовано і переосмислено значний обсяг наукової літератури з проблематики адміністративного права, державного управління та безпосередньо проблематики дисертаційного дослідження. Аналіз тексту роботи дає підстави стверджувати, що автор детально опрацював та проаналізував термінологічний апарат, законодавство та зміни до нього щодо конкурсу у державній службі.

Висновки і результати дослідження є, у переважній більшості, обґрунтованими, оскільки вони отримані завдяки достатньому використанню наукових джерел та різноманітних методів наукового пошуку, зокрема: філософських, загальнонаукових, та спеціальних, що були обрані з урахуванням поставленої мети, визначених задач, об'єкта і предмета дослідження. Наукове пізнання явищ дійсності у їхньому 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.

Формально-логічні методи, зокрема: гіпотези, аналізу, синтезу, індукції, дедукції, класифікації набули свого втілення при характеристиці доктринальних напрацювань із досліджуваної проблематики, диференціації конкурсу у державній службі, визначенні вимог, що висувуються до кандидатів на зайняття посад державної служби, виокремленні критеріїв та методів оцінювання (тестування, розв'язання ситуаційних завдань, співбесіда). За допомогою формально-догматичного методу здійснено змістовний аналіз: норм чинного законодавства, що закріплюють конкурс у державній службі; принципів конкурсу; визначено та охарактеризовано процедуру оцінювання кандидатів на посади державної служби. Порівняльно-правовий метод використано для

здійснення порівняльного дослідження вітчизняного і зарубіжного досвіду здійснення конкурсного добору на посади державної служби.

Наукова новизна одержаних результатів посилена положеннями, які чітко виділяють нові результати дослідження та положеннями, що були вдосконалені дисертантом. Висновки та пропозиції за результатами наукового дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Результати дослідження використано при викладанні відповідних тем із навчальних курсів: «Адміністративне право», «Організація державної служби в Україні», «Запобігання та протидія корупції», «Публічна служба».

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 теми. Характеризуючи наукову новизну дослідження слід зазначити, що дисертація Родіона Віталійовича є першим у вітчизняній науці адміністративного права монографічним дослідженням 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. Відповідно до результатів здійсненого дослідження отримано результати, що характеризуються науковою новизною, мають як теоретичне, так і практичне значення.

В роботі уперше: 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; виокремлено дві групи вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу: 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;

У дисертаційному дослідженні 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; 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) тощо.

Набули подальшого розвитку положення щодо: 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; позиції щодо процесуального складу учасників справи щодо оскарження результатів конкурсу в державній службі.

Також в дисертації сформульовано конкретні пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства України в сфері державної служби.

Оцінка змісту дисертації. Дисертантом висвітлено і опрацьовано комплекс проблемних питань теоретичного та практичного характеру, що виникають під час конкурсного добору кандидатів на посади державних службовців.

Структура дисертації повністю відповідає цілям і задачам дослідження. У дисертаційному дослідженні Негари Родіона Віталійовича 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 увагу, слід відзначити авторську позицію стосовно визначення альтернативними (позаконкурсними) способами заміщення посад державної служби таких, як: 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.

Цінними з наукової точки зору є положення щодо виокремлення видів конкурсів у державній службі за: ступенем допуску кандидатів конкурси – змішані; стадіями службової кар'єри – на призначення на постійну посаду та на підвищення за посадою; юридичними наслідками – з виникненням права на зайняття посади; змістом конкурсної процедури – змішані). Запропоновано класифікацію конкурсів у залежності від належності посад державної служби до гілок влади, від категорій посад державної служби, від виду посад державної служби, від порядку проведення конкурсу.

Значний інтерес становить обґрунтування 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.

Автором сформульовано цілком логічні висновки щодо структури процедури обрання представників громадських об'єднань до складу

конкурсних комісій, що складається з таких послідовних стадій та процедурний дій: 1) підготовки проведення відбору (прийняття рішення щодо залучення і кількості представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії; створення комітету з відбору представників громадських об'єднань до складу конкурсної комісії; публікація оголошення про проведення відбору); 2) прийняття та перевірка повноти і відповідності поданих документів (подання громадськими об'єднаннями та їх кандидатами документів; перевірка повноти та відповідності поданих громадськими об'єднаннями документів встановленим вимогам; оприлюднення переліку громадських об'єднань та їх кандидатів, які подали заяви, та перелік тих, що допускаються до участі у відборі); 3) проведення відбору та оформлення результатів (запрошення кандидатів на засідання комітету; прийняття рішення щодо відбору; оформлення результатів і надання пропозицій керівникові державної служби).

Цікавими є положення щодо виокремлення 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).

Заслужують на увагу пропозиції щодо удосконалення окремих положень Закону України «Про державну службу», зокрема ст.ст. 17, 22, 27, 30 тощо.

Повнота викладу результатів в наукових публікаціях. Основні теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення 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 інституту державної служби, в рецензованій дисертації мають місце положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування.

У підрозділі 1.2. дисертант акцентує увагу на тому, що на період карантину установленого КМ України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, передбачено тимчасове зупинення дії положень Закону України «Про державну службу» в частині проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби, а також запровадження строкового призначення на посади шляхом укладення контракту про проходження державної служби на період дії карантину. Поряд із цим, автор виокремлює деякі позитивні аспекти таких доборів, оминаючи увагою негативні аспекти, зокрема щодо недостатнього адаптування процедури їх проведення до існуючих умов та як наслідок відсутності класичних етапів оцінювання кандидатів та їх компетентностей. З огляду на це, автору доцільно оцінити ефективність та якість здійснення процедури тимчасових доборів на посади державної служби.

Відповідно до загальноприйнятих правил діалектичної побудови наукового пізнання, у разі здійснення класифікації правового явища, визначення критерію поділу на окремі види є обов'язковим. Так, автор для цілей проведення конкурсу в державній службі, усі вимоги, що висуваються до осіб, які бажають взяти участь у конкурсі поділив на дві групи: 1) ті, що 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); 2) ті, що 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). У цьому контексті потребує уточнення позиція автора щодо того, який критерій було використано в процесі класифікації

У підрозділі 3.3. «Структура процедури проведення конкурсу в державній службі» автором акцентується увага на тому, що конкурсна процедура є адміністративною процедурою, якій є властивими всі ознаки та основні характеристики останньої, у тому числі і щодо її внутрішньої структури (яка складається з дій, етапів, стадій). Із такою позицією видається за можливе погодитися, оскільки на законодавчому рівні Законом «Про державну службу» в редакції 2015 р. уперше було передбачено конкурс не тільки як спосіб заміщення посади, але і визначено основні положення конкурсу як процедури. У зв'язку із зазначеним, цікаво було би почути думку дисертанта щодо виокремлення як загальних, так і спеціальних ознак конкурсу як адміністративної процедури.

Досліджуючи питання оскарження результатів конкурсу у державній службі, дисертант акцентує увагу на застосуванні законодавцем при визначенні підстав оскарження результатів конкурсу такого оціночного поняття як «істотність», зміст якого наповнюється у залежності від правозастосовної практики. Оскільки від тлумачення зазначеного оціночного поняття

безпосередньо залежить можливість реалізації особою права на державну службу, виправданими видаються спроби здобувача щодо виокремлення критеріїв визначення «істотності» впливу порушень умов та/або порядку проведення конкурсу на його результати. Водночас виникає запитання щодо можливості визначення чіткого виключного переліку таких критеріїв.

Контраверсійними видаються запропоновані автором зміни до ч. 3 ст. 27 Закону України «Про державну службу», зокрема слова «оцінки відповідності професійних компетентностей кандидата встановленим вимогам» замінити на слова «оцінювання відповідності кандидата встановленим вимогам до професійної компетентності». Зважаючи на це, доцільно було б з'ясувати яке практичне чи теоретичне значення мають ці пропозиції, як вони дозволять підвищити ефективність діяльності конкурсної комісії?

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 як пріоритетного (та єдиного) способу зайняття посад державної служби.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

1. Дисертаційна робота Негари Р.В. на тему «Конкурс у державній службі: теорія, правове регулювання, практика», подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням. В ній отримано нові науково обґрунтовані результати, що мають інноваційний характер, відрізняються новизною в постановці проблем щодо конкурсу у державній службі.

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 –

доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Університету митної справи та фінансів



Д.В. Приймаченко

Підпис Приймаченка Д.В. засвідчую.
Вчений секретар
Університету митної справи та фінансів



Т.М. Брус