

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора
Голосніченка Івана Пантелійовича на дисертацію Гаркуші Антона
Тарасовича «Адміністративно-правовий 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. В умовах реформування системи державного управління, оптимізації органів виконавчої влади, удосконалення чинного законодавства про державну службу (прийняття Законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції»), адаптації інститутів публічної та державної служби до стандартів Європейського Союзу актуальність теми дисертації Гаркуші Антона Тарасовича не викликає жодних сумнівів і є досить своєчасною та витребуваною. Адже з огляду на необхідність переосмислення відносин між державою і людиною в українському суспільстві, та з урахуванням того, що саме державна служба є тією невід'ємною поєднувальною ланкою, без якої ці відносини не можуть існувати, дослідження таких важливих аспектів державного управління, як реформування центральних органів виконавчої влади, публічної служби в цілому, належне правове регулювання статусів органів управління у сфері державної служби, у т.ч. і Національного агентства України з питань державної служби, є надзвичайно важливим у розбудові авторитетної, дієвої та професійної державної служби. Особливого значення це питання набуває у форматі адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, яка набула нового змістовного навантаження після ратифікації Угоди Україна-Європейський Союз.

Переосмислення змісту функціонування державної служби, переорієнтація її на забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян та юридичних осіб (тобто, надання адміністративних послуг),

забезпечення належного рівня професійної компетенції державних службовців, оновлення основних напрямків діяльності Національного агентства України з питань державної служби – це далеко не повний перелік тих важливих питань, які набувають особливого значення у нових політико-правових реаліях України.

Ступінь обґрунтованості наукових положень висновків і рекомендацій сформульованих у дисертації. Належний 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 України з питань державної служби. Дисертантом узагальнено значний обсяг праць як зарубіжних, так і вітчизняних вчених – 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 і нормативно-правових актів. 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, її компетенційна та організаційно-структурна характеристика.

У переважній більшості висновки і результати дослідження є обґрунтованими, оскільки вони отримані завдяки достатньому використанню наукових джерел та різноманітних методів наукового пошуку. 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.

За допомогою порівняльно-правового методу з'ясовувалося закономірне і випадкове, загальне й особливе у компетенції і повноваженнях, публічній службі та державній службі, у статусі НАДС та спеціальних органах управління державною (публічною) службою інших країн, виявлялися спільні та відмінні риси та можливості застосування зарубіжного досвіду в умовах України [п.п. 1.2, 1.3, 2.1, 3.1, 3.2]. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного поглиблено понятійний апарат щодо адміністративних послуг, охарактеризовано сутність та особливості взаємодії НАДС з іншими державними органами [п.п. 1.3, 2.1, 2.4].

Наукова новизна одержаних результатів посилена більшістю положеннями, які чітко виділяють нові результати дослідження та положеннями, що були вдосконалені дисертантом. Висновки та пропозиції за результатами наукового дослідження автор доповідав на міжнародних та всеукраїнських конференціях, використовував при викладенні відповідних тем навчального курсу з адміністративного права.

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 як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління нею у контексті оновлення системи державного управління, удосконалення чинного законодавства про державну службу та адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС.

На особливу увагу заслуговує положення наукової новизни щодо визначення поняття «сфера державної служби», яке є невід'ємним елементом як чинного законодавства про державну службу, так і теоретичних положень інституту державної служби. У цьому сенсі цікавими є такі положення наукової новизни автора, які вперше надаються для обговорення, як: 1) визначення

поняття «сфера державної служби» як правовідносин, пов'язаних з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та економічних засад реалізації громадянами України права на державну службу»; 2) виокремлення трьох аспектів сфери державної служби: а) інституційного (сукупність державних органів, в яких здійснюється державна служба); б) функціонального (правові, організаційні, економічні засади державної служби); в) структурного (сукупність видів державної служби: адміністративної, спеціалізованої і мілітаризованої); 3) виокремлення такого виду 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.

Серед авторських позицій щодо новизни дослідження, які заслуговують на увагу, слід також відзначити принциповий наголос дисертанта на тому, що у тому разі, коли йдеться про статус Національного агентства України з питань державної служби (його повноваження), мова йде не про «сферу державної служби», а про «сферу публічної служби», оскільки повноваження Нацдержслужби поширюються як на державну службу, так і на службу в органах місцевого самоврядування, яка не охоплюється поняттям «державна служба». Зазначене дало змогу автору дійти висновку про необхідність нормативного визначення понять «сфера публічної служби» і «сфера державної служби», закріпивши їх, відповідно, у Законі «Про державну службу». При цьому цілком правильно зазначено, що введення поняття «сфера публічної служби» не відмінює поняття «сфера державної служби».

Цілком правильним і своєчасним є висновок дисертанта про «необхідність надання Національного агентства 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. Власне, цей висновок є одним із визначальних у дисертаційному

дослідженні, і всі висновки тільки підтверджують його. Дійсно, до 2014 р. Нацдержслужба була центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, і цей статус цілком відповідав завданням, функціям і повноваженням цього органу а також особливостям того об'єкту управління, щодо якого він здійснював свою діяльність – публічної служби у вузькому розумінні. Натомість, віднесення Національного агентства України з питань державної служби до ЦОВВ у 2014 р. є нелогічним і таким, що не відповідає основним напрямкам реформи інституту державної служби та адаптації її до стандартів ЄС. Більше того, надання Нацдержслужбі (Законом «Про державну службу» 2015 р.) повноважень щодо «забезпечення формування державної політики у сфері державної служби» (яких не було раніше) значно змінює статус цього органу і, якраз, підтверджує його «спеціальний статус».

Цікавим є виокремлення автором такого виду «взаємодії» Національного агентства України з питань державної служби з іншими державними органами, як «функціональне обстеження державного органу». При цьому автор цілком вірно зазначає, що за своїм змістовним навантаженням, «функціональне обстеження державного органу» є багатоаспектним правовим явищем, яке можна розглядати і як вид взаємодії, і як вид контролю у сфері державної служби.

Набули подальшого розвитку: 1) характеристика видів державного контролю Нацдержслужби сфері державної служби в частині виокремлення: а) функціонального обстеження державного органу; б) моніторингу; 2) характеристика підстав для застосування критеріїв щодо визначення переліку посад працівників державного органу, які виконують функції з обслуговування, зокрема: 1) документи; 2) штатний розпис державного органу та його організаційна структура; 3) система класифікації посад державної служби залежно від характеру та обсягу посадових обов'язків на категорії; 3) характеристика структури такого елемента правового статусу Нацдержслужби, як «організація діяльності Нацдержслужби», яку становлять: планування діяльності; розподіл посадових обов'язків; організація роботи з

документами; електронне урядування; проведення нарад; звітування про діяльність; 4) принципи діяльності Нацдержслужби у контексті реорганізації системи органів виконавчої влади та адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу, зокрема: а) ефективності; б) прозорості;

Крім того, в роботі запропоновано зміни і доповнення до чинного законодавства України з питань державної служби.

Наукове, теоретичне і практичне значення висновків, одержаних у результаті роботи над дисертацією, полягає, насамперед, у можливості їх використання для: подальшого розвитку теоретичних положень адміністративного права, державної служби як правового інституту та здійснення спеціальних науково-теоретичних досліджень ряду аспектів як органів виконавчої влади, так і державної служби в Україні; удосконалення Законів «Про державну службу», проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, підзаконних нормативних актів щодо регламентації статусу Нацдержслужби; удосконалення організаційно-правових засад Нацдержслужби та його територіальних органів; підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців на факультеті магістратури державної служби, для викладання відповідних розділів дисциплін «Адміністративне право України», «Службове право України», «Запобігання та протидія корупції».

Оцінка змісту дисертації. У роботі А.Т. Гаркуші порушені недостатньо розроблені раніше наукові і практичні проблеми, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати, виробити ряд корисних пропозицій.

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, додатків. 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 важливо не ототожнювати «поширення дії Закону «Про державну службу» на державні органи із «визнанням всіх службовців цих органів державними службовцями». Так, у такому державному органі, як міністерство, здійснюють діяльність три види службовців: а) політичні діячі: міністр, його перший заступник і заступники; б) державні службовці; в) особи, що виконують функції з обслуговування. Таким чином, до сфери державної служби належать тільки державні службовці, а не всі службовці цього органу.

Слід погодитися з автором у тому, що найбільш об'ємними групами повноважень НАДС 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 повноважень, як нормотворчість, що дало йому можливість: 1) визначити стан правового регулювання нормотворчої діяльності Нацдержслужби і встановити, що: 1) вона регламентується виключно підзаконними нормативно-правовими актами (указами Президента України, постановами КМУ, наказами Голодержслужби), прийнятими до введення в дію Закону України «Про державну службу» 2015 р., які, відповідно, не враховують ряду його новітніх положень; в) її правова регламентація має відомчий характер, що у ряді випадків призводить до колізій і прогалин у чинному законодавстві. У контексті зазначеного, автором запропоновано передбачити відповідний розділ

«Нормотворча процедура» в Адміністративному процедурному кодексі України. Окрім зазначеного, автором виокремлено та охарактеризовано суб'єктів нормотворчої діяльності Нацдержслужби, виокремлено і охарактеризовано такі стадії нормотворчої процедури: 1) передпроектна стадія; 2) проектна стадія: а) внутрішнє погодження проекту; б) правова експертиза; в) зовнішнє погодження проекту; 3) засвідчувальна стадія (підписання проекту і його державна реєстрація); 4) інформаційна стадія (офіційне опублікування акта, доведення його до відома виконавців).

Наукову та прикладну цінність мають запропоновані автором зміни і доповнення до чинного законодавства про державну службу.

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. Розглядаючи в підрозділі 1.1 історіографію правового статусу Національного агентства України з питань державної служби, особливості правового регулювання статусу Національного агентства України з питань державної служби, дисертант не зупинився на аналізі Закону України від 17

листопада 2011 р. «Про державну службу», не встановив його роль в різних підходах до правового регулювання відносин державної служби в Україні. Не дивлячись на те, що даний закон не набрав чинності, він все ж таки відіграв певну роль у посиленні управління державною службою (С. 11).

2. У другому пункті висновків дисертант визначає основні завдання Національного агентства України з питань державної служби та зміст функціонального управління нею. Він пише: «Основними завданнями НАДС є: 1) забезпечення формування і реалізація державної політики у сферах державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та з питань управління персоналом у державних органах; 2) здійснення функціонального управління державною службою. Змістом функціонального управління НАДС у сфері державної служби є: створення інституційних засад управління державною службою, управління персоналом державної служби, забезпечення прозорості і гласності у державній службі, створення умов для проходження державної служби, забезпечення законності у сфері державної служби, професійне навчання і професійна підготовка, протидія корупції, методичне забезпечення, міжнародне співробітництво». Але ж завдання цього Нацагенства визначено в законодавстві і тут немає новизни.

3. Автором 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). Безперечно це положенням є новітнім, з позначкою «уперше», і воно має важливе значення для теорії державної служби. Водночас, потребує уточнення положення щодо виокремлення інституційного аспекту, як «сукупності державних органів, в яких здійснюється державна служба». Мова йде про те, що у залежності від виду державного органу, його статусу, державна служба поділяється на адміністративну, спеціалізовану і мілітаризовану. Виникає запитання: чи всі ці три види державної служби належать до поняття «сфера державної служби»,

щодо яких здійснюється функціональне управління Національним агентством України з питань державної служби?

4. Автор у третьому розділі дисертаційного дослідження, характеризуючи організаційно-структурний аспект правового статусу Нацдержслужби, зокрема через електронне урядування, достатньо уваги приділив важливості офіційного сайту Нацдержслужби. Оскільки у дисертаційному дослідженні не відображено авторської оцінки, власне, функціонування цього сайту, хотілося б почути думку дисертанта з цього приводу: наскільки дієвим, інформаційним та доступним є офіційний сайт Нацдержслужби?

5. Автором запропоновано ряд змін і доповнень до чинного законодавства про державну службу, у т.ч. й 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 захисту цьому питанню слід приділити увагу.

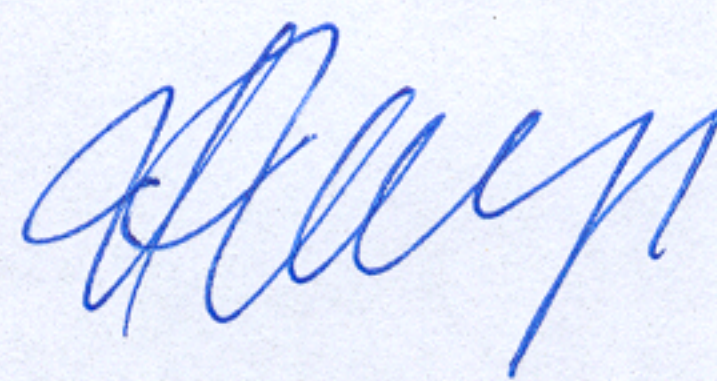
Наведені зауваження, хоча і відбивають критичне ставлення офіційного опонента до відповідних положень роботи, водночас свідчать про складність досліджуваної проблематики і суттєво не знижують загальної позитивної оцінки рецензованої дисертації.

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 Гавркуша 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 – доктор юридичних наук,
професор кафедри адміністративного,
фінансового і господарського права
Національного технічного університету
України «Київський політехнічний
Інститут імені Ігоря Сікорського»



І.П. Голосніченко

