

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Рябченко Олени Петрівни 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 (081 – Право).**

Актуальність теми дисертації. Розвиток України як демократичної, соціальної та правової держави, здійснення адміністративної реформи та адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС, обумовлюють необхідність становлення високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби, здатної відповідати вимогам сьогодення. Зазначене зумовлює необхідність теоретичного переосмислення ряду наукових положень теорії адміністративного права, що передбачає зміни акцентів у діяльності державних органів у сторону створення надійного організаційно-правового механізму надання адміністративних послуг в усіх сферах державного управління. З огляду на сказане суттєво зростають роль і значення інституту державної служби в цілому, та державної адміністративної служби зокрема, яка за сферою охоплення є досить обширною та передбачає службу в: державних органах усіх гілок влади (законодавчої: Апарат Верховної Ради України; виконавчої: усі органи виконавчої влади; судової: секретаріат/апарат судових органів), їх апараті/секретаріаті; в інших державних органах поряд із спеціалізованою або мілітаризованою державною службою. Більше того, набувають особливої ваги питання щодо визначення внутрішньої побудови державної адміністративної служби, з'ясування особливостей правового регулювання та виокремлення її видів.

Підсилюється актуальність наукових пошуків і тим, що право на державну службу є одним із важливих конституційних прав громадян, відповідно до якого усі громадяни користуються рівним правом доступу до

державної служби, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак. Водночас, саме дисертанткою вперше акцентовано увагу на тому, що право на державну службу за своїм змістом є багаторівневим та поліструктурним поняттям, яке містить у своїй структурі: право на доступ до служби; право на призначення на посаду; право на проходження служби; право на захист права на службу.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, її новаторський характер також підкреслює зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Слід відзначити, що на теперішній час питання побудови дієвої, професійної та стабільної державної служби як невід'ємного чинника забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виконання завдань і функцій держави та надання адміністративних послуг є одним із пріоритетних напрямків системної реформи державного управління. 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 Н.С. Панової характеризується системним підходом до предмету дослідження. Визначені в роботі задачі 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.

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, чотирьох розділів, п'ятнадцяти підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу, додатків.

Дисертанткою 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, державної служби 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 державної адміністративної служби. Джерельну базу дисертації можна вважати цілком достатньою для виконання роботи такого рівня, оскільки її становить 522 наукові праці і нормативно-правових актів.

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.

Наукова новизна одержаних результатів посилена положеннями, які чітко виділяють нові результати дослідження та положеннями, що були вдосконалені дисертанткою. 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», «Публічна служба», «Запобігання та протидія корупції в Україні».

Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів.

Новизна дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Н.С. Панової 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 Н.С. Панової є першим науково-теоретичним дослідженням державної адміністративної служби як публічно-правового явища та як інституту адміністративного права, концептуальних засад її правового регулювання, визначення основних напрямків подальшого розвитку законодавства про державну адміністративну службу у контексті його адаптації до стандартів ЄС. Відповідно до результатів здійсненого дослідження отримано результати, що характеризуються науковою новизною, мають як теоретичне, так і практичне значення.

В роботі уперше: визначено державну адміністративну службу як правовий інститут службового права, який за своєю сутністю є публічним (його становлять норми публічних галузей права) та міжгалузевим (його становлять норми конституційного, адміністративного, фінансового, митного права); виокремлено новий вид публічної служби – служби в державних колегіальних органах, яка здійснюється виключно на посадах голів та членів: Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Антимонопольного комітету України, Рахункової палати, Центральної виборчої комісії та інших державних колегіальних органів, і яка не охоплюється політичною службою та державною службою; встановлено, що систему органів функціонального управління державною адміністративною

службою, незалежно від особливостей її проходження в окремих державних органах, становлять: а) на центральному рівні: Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань державної служби, Комісія з питань вищого корпусу державної служби; б) на місцевому рівні: керівник державної служби, служба управління персоналом; виокремлено інституційну особливість державної адміністративної служби та чинники, які об'єднують усі підвиди державної адміністративної служби в єдину державну адміністративну службу: 1) правові; 2) інституційні; 3) організаційні; 4) забезпечувальні; 5) процедурні; визначено та охарактеризовано структуру права на державну службу, яку становлять: право на доступ до державної служби; право на призначення на посаду державної служби; право на проходження державної служби; право на захист права на державну службу; з'ясовано зміст гарантій права державних адміністративних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень, який становлять тощо.

Набули подальшого розвитку положення щодо: періодизації становлення та розвитку наукової думки про державну адміністративну службу; характеристика системи принципів державної адміністративної служби як основоположних засад її організації та функціонування, вступу на державну службу, її проходження та припинення з акцентуванням уваги на таких новітніх принципах, як: патріотизм, доброчесність, ефективність, політична неупередженість, стабільність; класифікація підзаконних нормативно-правових актів у сфері державної адміністративної служби за змістовною спрямованістю на види (інституційні; кадрові; упорядковуючі; процедурні) із зазначенням необхідності надання пріоритету їхнього регулювання нормами законів; характеристика дисциплінарного провадження як внутрішньоорганізаційної процедури, структуру якої становлять стадії та етапи; характеристика підстав дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців із зазначенням прогалин та колізій у їх зіставленні між собою та з іншими законодавчими нормами чинного Закону «Про державну службу».

Також в дисертації запропоновано: визначення понять: «державна адміністративна служба», «право на доступ до державної служби», «право на призначення на посаду державної служби», «право на проходження державної служби», «право на захист права на державну службу», «гарантії прав державних службовців під час застосування дисциплінарного стягнення»; основні напрямки можливого застосування зарубіжного досвіду в умовах України; модель Кодексу державної адміністративної служби України; зміни і доповнення до Закону України «Про державну службу».

Оцінка змісту дисертації. Дисертантом висвітлено і опрацьовано комплекс проблемних питань теоретичного та практичного характеру, що виникають під час функціонування державної адміністративної служби України.

Структура дисертації повністю відповідає цілям і задачам дослідження, що дозволяє послідовно розглянути ключові питання концепту державної адміністративної служби. У дисертаційному дослідженні Панової Наталі Сергіївни 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 змісту права громадян України на державну службу, що передбачене ст. 38 Основного закону: «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби», а не «правом на державну службу». Авторкою акцентується увага на тому, що цією нормою закріплюється та визначається саме право доступу до державної служби, тобто законом надано можливість претендувати на вступ на державну службу, а не право на державну службу, як щось безумовне, відповідно до чого «я маю це право, отже я державний службовець». З урахуванням такого конституційного формулювання, це право слід вважати не абсолютним, а відносним, тобто таким, що обмежується певними вимогами. Більше того, визначається структура права на державну службу шляхом виокремлення

основних елементів та їх складових: 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).

Цінними з наукової точки зору є положення щодо аналізу законодавчого виміру державної адміністративної служби, зокрема визначення сучасного стану нормативно-правового регулювання сфери державної адміністративної служби та виокремлення особливостей правового регулювання проходження служби в окремих державних органах. Авторкою з'ясовано, що чинний Закон «Про державну службу» суттєво зменшив обсяг службових відносин, які регулюються нормами трудового права, що є позитивним та таким, що відповідає стандартам ЄС у сфері публічної служби. На теперішній час нормами трудового законодавства урегульовано питання, якщо це: 1) безпосередньо передбачено в Законі «Про державну службу»: ч. 4 ст. 56 «Робочий час і час відпочинку державного службовця» – щодо надання грошової компенсації щодо оплати за роботу у вихідні, світкові та неробочі дні; ч. 3 ст. 86 «Припинення державної служби за ініціативи державного службовця або за угодою сторін» – щодо обов'язку суб'єкта призначення звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю; ст. 90 «Пенсійне забезпечення» – щодо визначення засад пенсійного забезпечення державних службовців; 2) необхідно для усунення прогалин, які мають місце у чинному Законі, і якщо

це впливає із змісту відповідних статей Закону, як аналогія права, зокрема: ч. 4 ст. 56 «Робочий час і час відпочинку державного службовця» цього Закону не передбачає переліку святкових днів, визначення понять: «робочий час», «час відпочинку», «нічний час», «вихідні дні», «неробочі дні», «невідкладні або непередбачувані завдання», а тому застосовуються відповідні положення КЗпП тощо.

Значний інтерес становлять виокремлені дисертанткою ознаки державної адміністративної служби, зокрема такі як: а) загальні (публічність; професійність; політична неупередженість; спрямованість на практичне виконання завдань і функцій держави; фінансування за рахунок коштів державного бюджету); б) спеціальні (регламентування Законом «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, які мають відомчо-функціональний характер; місце проходження виключно в державних органах та в їх апараті/секретаріаті; проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; характерною є загальна дисциплінарна відповідальність).

Авторкою сформульовано цілком логічні висновки щодо визначення сфери державної адміністративної служби, яка є складним багатоаспектним правовим утворенням, та яке характеризують три аспекти: а) інституційний: сукупність державних органів, в яких здійснюється державна адміністративна служба; б) функціональний: правові, організаційні, економічні та соціальні засади державної адміністративної служби; в) структурний: сукупність підвидів державної адміністративної служби. Визначено, що сфера державної адміністративної служби являє собою правовідносини, пов'язані з діяльністю відповідних державних органів щодо створення правових, організаційних та соціально-економічних засад реалізації громадянами права на державну адміністративну службу.

Цінними видаються положення щодо гарантій прав державного службовця під час здійснення дисциплінарного провадження, тобто сукупності нормативно закріплених та організаційно-визначених засобів (умов, способів), спрямованих на забезпечення безперешкодної реалізації і всебічного захисту

прав державних службовців під час проходження державної служби. Визначено, що зміст гарантій права державних адміністративних службовців під час застосування дисциплінарних стягнень, становлять: а) відповідність виду дисциплінарного стягнення тяжкості дисциплінарного проступку та вини державного службовця; б) обставини, що виключають застосування дисциплінарного стягнення; в) незастосування дисциплінарного стягнення під час відсутності державного службовця; г) строки застосування дисциплінарних стягнень; д) право державного службовця на правову допомогу; д) процедурні права державного службовця під час дисциплінарного провадження; ж) вичерпний перелік обставин, які обтяжують та невичерпний перелік обставин, які пом'якшують дисциплінарну відповідальність; з) оплата праці за час відсторонення державного службовця у зв'язку із дисциплінарним провадженням; к) зняття або погашення дисциплінарного стягнення.

Заслуговують на увагу пропозиції щодо необхідності прийняття Кодексу державної адміністративної служби України, з урахуванням важливості більшості питань (інституційних, упорядковуючих, процедурних) для інституту державної адміністративної служби, які на теперішній час врегульовані нормативно-правовими акти Кабінету Міністрів України та НАДС.

Повнота викладення результатів в наукових публікаціях. Основні теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у публікаціях, з них: 15 – у наукових фахових юридичних виданнях, перелік яких затверджено МОН України, 5 – у зарубіжних наукових виданнях, 2 навчально-методичних посібниках, 6 тезах доповідей. 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 дисертацій.

Відсутність порушень академічної доброчесності. У ході вивчення змісту дисертаційного дослідження, автореферату та наукових публікацій Н.С. Панової, фактів порушень академічної доброчесності не виявлено.

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

1. У дисертаційному дослідженні, зокрема в розділі 1 та висновках, авторка визначає державну адміністративну службу як правовий інститут адміністративного права, акцентуючи увагу на тому, що він становить собою систему нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані зі вступом на державну адміністративну службу, її проходженням і припиненням. Водночас, в такому разі виникає запитання, а що являє собою сама державна служба - правовий інститут адміністративного права чи його підгалузь.

2. Авторкою дослідження приділяється значна увага характеристиці досвіду зарубіжних країн щодо окремих питань функціонування публічної служби. Так, у Розділі 2 вивчено досвід таких країн, як: Греція, ФРН, Литва, Латвія щодо умов вступу на публічну службу (державну службу) та охарактеризовано такі їх спільні умови: а) приналежність до громадянства; б) володіння державною мовою (мовами); в) встановлення вікового цензу; г) повна дієздатність особи; д) наявність відповідної освіти; е) відсутність судимості; є) дотримання військового законодавства. Виникає запитання щодо можливості використання такого досвіду в Україні, з урахуванням норм чинного законодавства про державну службу.

3. Авторка, досліджуючи питання сучасного стану нормативно-правового регулювання (розділ 2), акцентує увагу на відсутності єдиного законодавчого акта у сфері державної адміністративної служби, що встановлював би та регламентував систему інституційних, упорядковуючих та процедурних питань, які на теперішній час визначаються на підзаконному рівні актами Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби. У зв'язку із зазначеним пропонується прийняти Кодекс державної адміністративної служби України, модель якого міститься у додатках до дисертації. Така пропозиція потребує додаткової аргументації.

4. У дисертації (підрозділ 4.3) визначається поняття та зміст дисциплінарного провадження як внутрішньоорганізаційної адміністративної процедури, яка являє собою встановлений та регламентований нормами публічного права порядок діяльності уповноважених суб'єктів, що спрямований на притягнення винних у здійсненні дисциплінарних проступків до дисциплінарної відповідальності. Цілком вірно акцентується увага і на тому, що дисциплінарне провадження за змістом є послідовністю дій окремих суб'єктів, які об'єднуються у стадії та етапи відповідно до їх спільної мети, тобто дисциплінарне провадження є поняттям динамічним, водночас яке набуває свого зовнішнього вираження у поняттях статичних. Водночас, поза увагою залишається методологічний аспект здійснення дисциплінарного провадження. У зв'язку із зазначеним, хотілося би почути думку авторки щодо можливості виокремлення системи методів здійснення дисциплінарного провадження та визначити імовірну необхідність їх законодавчого закріплення.

5. Цікавими, але не беззаперечними сприймаються запропоновані авторкою зміни до ст. 64-66 Закону України «Про державну службу» щодо визначення підстав притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, видів дисциплінарних стягнень та загальних умов їх

застосування, виокремлення складу дисциплінарних проступків. Тож потребує додаткового пояснення основна ідея запровадження таких змін.

Наведені вище зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань, 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 проблеми з'ясування сутності концепту державної адміністративної служби України, що має значення для розвитку науки адміністративного права.

Дисертація Н.С. Панової на тему «Концепт державної адміністративної служби України» за актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною цінністю здобутих результатів відповідає спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – Право) та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (із змінами і доповненнями), а її авторка – Панова Наталя Сергіївна на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження їх наукового ступеня доктора юридичних наук.

Офіційний опонент –

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри адміністративного права і процесу

та митної безпеки Університету державної

фіскальної служби України

