

До Спеціалізованої вченої ради
ДФ 41.086.061
Національного університету
«Одеська юридична академія»

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Лазура Ярослава Володимировича на дисертацію Смолки Олексія
Вікторовича «Особливості проходження державної служби в окремих
державних органах в Україні», поданої на здобуття ступеня доктора
філософії зі спеціальності 081 «Право»**

Актуальність теми дисертаційного дослідження. Сучасний період державотворення в Україні, її розвиток в умовах євроінтеграційних процесів, реформування державно-правового механізму та економічних трансформації обумовлюють необхідність створення авторитетної, ефективної, дієвої та високопрофесійної державної служби як невід'ємної складової забезпечення реалізації завдань та функцій держави в усіх сферах суспільного життя. Першочергового значення набувають питання щодо забезпечення належного функціонування державної служби і як правового інституту, як соціально-політичної інституції. Забезпечення дієвості та ефективності державної служби зумовлює необхідність переосмислення як цілого ряду доктринальних положень теорії державної служби, так і подальшого удосконалення чинного законодавства про державну службу, що у свою чергу, детермінує необхідність дослідження й такого важливого питання, як проходження державної служби в окремих державних органах з метою ліквідації як прогалин, так і колізій у законодавчому регулюванні.

Своєчасність обраного напрямку наукового пошуку посилюється ще й тим, що на нормативному рівні є наявними проблеми щодо: належного правового регулювання питань відбору на відповідні посади в окремі державні органи; визначення кваліфікаційних вимог з урахуванням особливостей державних органів; критеріїв оцінювання результатів службової діяльності

відповідних осіб. Наведене свідчить про актуальність проблематики проходження державної служби в окремих державних органах.

Дисертаційне дослідження має іноваційний 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. Аналіз рецензованої роботи дає підстави дійти висновку про те, що здійснене дисертаційне дослідження є актуальною, творчою, самостійною, цілісною і завершеною науковою роботою. Смолкою О.В. використано про здійсненні цього дослідження і належним чином опрацьовано значну джерельну базу (307 найменувань), зокрема наукову літературу з проблем конституційного та адміністративного права, державного управління та безпосередньо проблематики дисертаційного дослідження, та нормативно-правові акти як вітчизняні, так і зарубіжні. Аналіз основного змісту роботи свідчить, що автором на належному рівні досліджено та охарактеризовано термінологічний апарат, визначено стан законодавства про державну службу та останні зміни щодо його удосконалення, 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 та достовірними. Слід звернути увагу на методологічні засади цього дослідження з урахуванням специфіки обраної проблематики, зокрема: діалектичний метод став основним способом

наукового пізнання явищ правової дійсності у їхньому розвитку та взаємозв'язку, за його допомогою було розглянуто наукові погляди на поняття та зміст проходження державної служби в окремих державних органах, особливості її правового регулювання (р. 1–р. 3); загальнонаукові методи (структурно-функціональний та системний аналіз) стали основою при з'ясуванні теоретичних питань тематики дослідження: визначення складових компонентів проходження державної служби, критеріїв її класифікації, інституційних засад (п. 1.2, р. 2); методи формальної логіки: гіпотези, аналізу, синтезу, індукції, дедукції, класифікації набули свого втілення при характеристиці структурного, організаційного та процедурного аспектів проходження державної служби (п. 1.1), груп законодавства про проходження державної служби, груп окремих державних органів, проходження державної служби в яких досліджується; класифікації допоміжних органів, утворених Президентом України (п. 1.3); історико-правовий метод застосовано при характеристиці стану наукових досліджень проходження державної служби в окремих державних органах (п. 1.1); формально-догматичний та порівняльно-правовий методи при характеристиці зарубіжного законодавства проходження публічної служби (р. 3); формально-догматичний метод використано при змістовному аналізі: норм чинного законодавства про проходження державної служби в окремих державних органах (п. 1.3), особливостей проходження державної служби в окремих державних органах (р. 2).

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 України», «Публічна служба в Україні», «Організація державної служби в Україні» тощо.

Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів.

Слід відзначити, що у дослідженні О.В. Смолки порушені не розроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд корисних пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства про державну службу. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації має прояв як у самому підході щодо досліджуваної проблематики, так і в запропонованому способі їхнього розв'язання.

Дисертантом уперше: 1) виокремлено чотири групи наукових доробок щодо проходження державної служби: загальнотеоретичні питання проходження державної; проходження окремих видів (підвидів) державної служби; характеристика окремих елементів проходження державної служби; судовий захист права на проходження державної служби; 2) визначено, що структурний аспект проходження державної служби становлять такі групи елементів: а) обов'язкові (невід'ємні елементи, без яких проходження державної служби є неможливим); б) факультативні (елементи, які стосуються проходження державної служби, але не є обов'язковими у кожному разі її проходження); в) універсальні (елементи, які є характерними, насамперед, для вступу на державну службу особи, яка не є державним службовцем, але вони можуть стосуватися і державних службовців у разі їхньої участі у конкурсі для вступу на іншу посаду державної служби); 3) виокремлено та охарактеризовано широке і вузьке розуміння поняття «окремі державні органи» та здійснено їх групування на: 1) робочий орган законодавчої влади: Апарат Верховної Ради України; 2) окремі органи виконавчої влади; 3) допоміжні органи, утворені Президентом України; 4) судові органи; 5) органи та установи системи правосуддя; 6) державні колегіальні органи, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби.

Цікавою видається думка автора щодо того, що: по-перше, визначальною особливістю проходження державної служби в органах, утворених Президентом України, є його статус «постійно діючого допоміжного

органу»; по-друге, проходження державної служби у Вищій раді правосуддя та у Вищій кваліфікаційній комісії суддів України не характеризується своїми особливостями, а в Національній школі суддів України, як установі системи правосуддя, відсутня державна служба, що не корелюється з положеннями ст. 91 Закону «Про державну службу».

Заслужують на увагу положення автора, щодо: 1) класифікації допоміжних органів, утворених Президентом України, на види у залежності від: а) строку дії: постійні; тимчасові; б) особливостей правового регулювання: конституційні; законодавчі; нормативно-правові (всі інші); в) обсягу повноважень: загальні; спеціальні; г) організаційної форми: офіс, рада, комісія, комітет, координаційний центр, робоча група, служба, науково-дослідний інститут; д) від мети їхнього створення: координаційні; консультативно-дорадчі; допоміжні; дорадчі; без визначення статусу; 2) виокремлення елементів організаційного аспекту проходження державної служби: а) правові норми; б) посада державної служби; в) учасники проходження державної служби; г) державно-службові відносини.

Висновки автора щодо значущості його праці для науки і практики видаються правомірними. Дисертаційне дослідження О.В. Смолки містить вагомі результати, які в сукупності вирішують важливу наукову проблему особливостей проходження державної служби в окремих державних органах. Викладені в ньому наукові положення заповнюють ряд прогалин, які мали місце в теорії адміністративного права, є основою для проведення подальших досліджень, вдосконалення чинного законодавства про державну службу. Таким чином, дисертація має теоретико-прикладний характер, а її висновки та пропозиції становлять науковий, законотворчий та практичний інтерес і можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшої розробки наукових проблем, пов'язаних з проходженням як публічної, так і державної служби;

правотворчості – для надання пропозицій щодо удосконалення Закону України «Про державну службу», «Про Антимонопольний комітет

України», підзаконних нормативно-правових актів;

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

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

Оцінка змісту дисертації. У роботі О.В. Смолки порушені фактично не 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 завдання, визначили структуру роботи, яка є цілком логічною, виваженою і такою, що охоплює великий обсяг важливих аспектів дисертаційного дослідження. Дисертація складається із анотації, вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу, додатків.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячено характеристиці теоретико-правових засад проходження державної служби в окремих державних органах. У ньому визначено стан наукових досліджень проходження державної служби в окремих державних органах; надано понятійно-структурну характеристику проходження державної; встановлено стан нормативно-правового регулювання проходження державної служби в окремих державних органах. Другий розділ присвячено характеристиці проходження державної служби в таких державних органах, як: Апарат Верховної Ради України; окремі органи виконавчої влади (); допоміжні органи, утворені Президентом України; апарати (секретаріат) судів; органи та установи системи правосуддя. Третій розділ дисертації присвячено дослідженню зарубіжного досвіду правового регулювання проходження публічної служби.

Серед висновків, що заслуговують на увагу, слід відзначити, насамперед, авторську позицію щодо того, що поняття «окремі державні

органи», яке використовується у назві ст. 91 Закону «Про державну службу», і проходження державної служби в яких є предметом цього дослідження, слід розглядати у широкому і вузькому розумінні. Широке розуміння передбачає проходження державної служби в тих державних органах, на яке не поширюється дія Закону «Про державну службу» (походження служби в національній поліції, податкових органах, митних органах, дипломатичної служби тощо). Вузьке розуміння проходження державної служби в окремих державних органах передбачено ст. 91 чинного Закону «Про державну службу» шляхом визначення переліку таких органів.

Варто погодитися з автором у тому, що державна служба в Апараті ВРУ характеризуються певними відмінностями та додатковими зобов'язаннями з огляду на характер діяльності парламенту як інституції, зокрема, фактор багатопартійності парламенту вимагає, щоб Апарат толерантно відносився до його Голови та надавав послуги і підтримку усім депутатам та політичним групам, які вони представляють, з урахуванням принципів рівності та свободи дій. Саме вищеназване надало можливість автору виокремити такі особливості цієї служби: 1) відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який визначає особливості проходження державної служби в означеному органі; 2) особа, яка проходить державну службу в Апараті ВРУ наділена спеціальними правами та обов'язками, пов'язаними з діяльністю Верховної Ради України; 3) зайняття посади в Апараті ВРУ нормативно корелює з визначеною посадою державної служби; 4) оцінюванню результатів службової діяльності державних службовців Апарату ВРУ притаманні особливості складу суб'єктів оцінювання та наявність власних критерії оцінювання; 5) підвищення рівня професійної компетентності державних службовців Апарату ВРУ є тим невід'ємним елементом службової кар'єри, якому приділено значну нормативну та інституційну увагу; 6) державному службовцеві Апарату ВРУ гарантовано можливість надання додаткових вільних від роботи оплачуваних днів.

Цікавим є висновок, щодо того, що в таких допоміжних органах, утворених Президентом України, як: Комісія з питань громадянства;

Національна інвестиційна рада; Комісія з державних нагород та геральдики; Національна рада з питань антикорупційної політики; Рада з питань свободи слова та захисту журналістів не передбачено створення власного апарату чи секретаріату, а керівництво ними здійснюються відповідними працівниками Офісу Президента України, і на ці органи не поширюється дія ст. 91 Закону «Про державну службу».

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. 2 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні, 3 – 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 О.В. Смолки, 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. Одним із положень наукової новизни є групування окремих державних органів у контексті ст. 91 чинного Закону «Про державну службу» на п'ять груп: 1) робочий орган законодавчої влади: Апарат Верховної Ради України; 2) окремі органи виконавчої влади; 3) допоміжні органи, утворені Президентом України; 4) суди; 5) органи та установи системи правосуддя; 6) державні колегіальні органи, посади голів та членів яких не

належать до посад державної служби. У цілому, це положення є досить цікавим і заслуговує на увагу. Водночас виникає запитання щодо того, чому у Розділі 2 «Характеристика деяких елементів проходження державної служби в окремих державних органах» дисертаційного дослідження не приділено уваги особливостям проходження державної служби у державних колегіальних органах, посади голів та членів яких не належать до посад державної служби, і які органи маються на увазі.

2. Серед положень наукової новизни автором зазначено, що визначальною особливістю проходження державної служби в органах, утворених Президентом України, є його статус «постійно діючого допоміжного органу». З приводу цього положення виникає уточнююче запитання: статус постійно діючого допоміжного органу є необхідною, чи достатньою умовою для того, щоб в цьому органі функціонувала державна служба.

3. Характеризуючи структурний аспект проходження державної служби, автор виокремлює три групи його елементів: обов'язкові, факультативні та універсальні. Погоджуючись з першими двома, хотілося б почути думку автора щодо третьої групи елементів, особливо тих, які стосуються вступу на державну службу, оскільки вступ на державну службу не є складовою проходження державної служби. Та й сам автор про це стверджує у своєму дисертаційному дослідженні.

4. Хотілося б звернути увагу на деяку непослідовність автора щодо використання окремих термінів. Так, досліджуючи питання щодо особливостей проходження державної служби в апаратах (секретаріаті) судів (саме таку назву має підрозділ 2.4), автор, окрім терміна «суд», використовує поняття «судові органи», «органи правосуддя», «орган конституційного судочинства». Видається, що у контексті досліджуваної проблематики автору варто було б визначитися більш конкретніше щодо цієї термінології.

5. Досить цікавими є пропозиції автора щодо внесення змін і доповнень до чинного законодавства про державну службу, зокрема Закону України «Про державну службу». Однак, деякі з них є неоднозначними і потребують додаткових пояснень. Так, додаткової аргументації потребує позиція автора щодо необхідності виключення частини 5 із статті 32 «Обмеження щодо призначення на посаду» Закону України «Про державну службу», особливо у контексті досліджуваної проблематики.

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, нормотворче і практичне значення, містить наукові положення, що відзначаються корисністю для вирішення конкретного наукового завдання, сприяють з'ясуванню сутності та особливостей проходження державної служби в окремих державних органах в рамках інституту державної служби.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

1. Дисертаційна робота Смолки О.В. на тему «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах в Україні», 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 проходження державної служби в цілому та проходження державної служби в окремих державних органах, зокрема.

2. Дисертація Смолки О.В. на тему «Особливості проходження державної служби в окремих державних органах в Україні» 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 – Смолка Олексій Вікторович на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент –

доктор юридичних наук, професор,

декан юридичного факультету

Ужгородського національного університету



Я.В. Лазур

