

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Миколенка Олександра Івановича 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 дисертаційного дослідження. Обрана тема дисертаційного дослідження привертає увагу важливістю тих процесів, що відбуваються у системі функціонування органів державної влади в умовах політико-правової модернізації в Україні. Йдеться не просто про реорганізаційні зміни в структурі органів державного управління, а про створення функціонально нових інституцій, які першочергово покликані служити суспільству шляхом забезпечення прав, свобод й законних інтересів невіддільних фізичних і юридичних осіб, наданням якісних публічних послуг та, в цілому здійснення діяльності з метою забезпечення публічних інтересів. Зазначене призвело до посилення ролі інституту державної служби, оскільки саме державна служба є невід'ємною сполучною ланкою, без якої відносини між державою і людиною в українському суспільстві не можуть існувати.

Нагальність дослідження обраної проблематики не викликає сумніву і у зв'язку з оновленням чинного законодавства України, насамперед прийняття нових Законів України «Про державну службу» і «Про запобігання корупції», та системи підзаконних нормативно-правових актів відомчо-функціонального характеру, що зумовлюють необхідність подальших наукових досліджень інституту державної служби в цілому, та державної адміністративної служби зокрема, в контексті новітніх правових реалій. Більше того, запровадження оптимальної, дієвої та ефективної моделі державної адміністративної служби потребує переосмислення

цілого ряду питань, що потребують доктринального тлумачення, зокрема щодо: її змісту і правової природи, видів, правового становища державного адміністративного службовця, реалізації права на державну службу, запровадження відповідного режиму служби, правового регулювання юридичної відповідальності службовців тощо.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналізуючи зміст роботи, можна дійти висновку, що проведене дослідження є самостійним, творчим, цілісним, актуальним. Дисертанткою залучено до дослідження і належним чином опрацьовано значну джерельну базу (522 найменування), зокрема наукову літературу з проблем адміністративного права, державного управління та безпосередньо проблематики дисертаційного дослідження, та нормативно-правові акти. Аналіз основного змісту роботи свідчить, що авторкою на належному рівні опрацьовані та проаналізовані 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. Авторка значну увагу приділяє методологічним засадам дослідження. Специфіка тематики дослідження обумовила використання філософських, загальнонаукових, та спеціальних методів наукового пізнання. Наукове пізнання явищ дійсності у їхньому розвитку та взаємозв'язку здійснено завдяки діалектичному методу. Загальнонаукові методи (системно-структурний та системно-функціональний) знайшли своє застосування при з'ясуванні системи публічної служби, державної служби, державної адміністративної служби, їх видів, елементного складу права на державну адміністративну службу, системи гарантій прав державного адміністративного службовця під час застосування дисциплінарних стягнень.

Формально-логічні методи, зокрема: класифікації та логіко-семантичний, набули свого втілення при поглибленні понятійного апарату щодо понять щодо понять «державна адміністративна служба», «право на доступ до державної служби», «право на призначення на посаду», «право на проходження державної адміністративної служби», «право на захист права на державну адміністративну службу»; характеристиці доктринальних напрацювань із досліджуваної проблематики. Методи моделювання, аналізу та синтезу послужили для встановлення сучасного стану правового регулювання державної адміністративної служби та визначення основних напрямків його удосконалення

За допомогою формально-догматичного методу здійснено змістовний аналіз: принципів функціонування державної адміністративної служби; визначено та охарактеризовано процедуру здійснення дисциплінарного провадження. Порівняльно-правовий і компаративний методи застосовано для дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання та організаційного забезпечення публічної служби й визначення можливостей його використання в умовах України.

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 авторка доповідала на міжнародних та всеукраїнських конференціях, використовувала при викладанні відповідних тем навчального курсу з таких дисциплін, як: «Адміністративне право України», «Публічна служба в Україні», «Організація державної служби в Україні».

Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів. Слід відзначити, що у дослідженні Н.С. Панової 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.

Дисертанткою уперше: 1) 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); 2) 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; 3) 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; 4) виокремлено інституційну особливість державної адміністративної служби, яка має прояв у тому, що вона здійснюється: 1) в державних органах усіх гілок влади: а) законодавчої: Апарат Верховної Ради України; б) виконавчої: усі органи виконавчої влади (служба, агентство, інспекція, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, місцеві державні адміністрації), їх апарати/ секретаріати (Секретаріат КМУ, апарат міністерства; Апарат РНБО тощо); в) судової: секретаріат/апарат судових органів; 2) в інших державних органах поряд із спеціалізованою (органи прокуратури, ОВС, митна служба, податкова служба та ін.) або мілітаризованою державною службою (органи військового управління: Збройних Сил України, Національної гвардії України, СБУ, Державної прикордонної служби та

ін.); 5) встановлено, що державна адміністративна служба характеризується такими спеціальними ознаками: а) регламентується Законом України «Про державну службу» та системою підзаконних нормативно-правових актів відомчо-функціонального характеру; б) орієнтованою є спрямованість на задоволення публічного інтересу і, водночас, надання адміністративних послуг; в) є інформаційно відкритою та доступною; г) проходження служби пов'язано з присвоєнням рангів; д) є конкурсною; ж) характерною є загальна дисциплінарна відповідальність; б) виокремлено такі чинники, які об'єднують усі підвиди державної адміністративної служби в єдину державну адміністративну службу: 1) правові; 2) інституційні; 3) організаційні; 4) забезпечувальні; 5) процедурні тощо.

Окрім цього, заслуговує окремої уваги положення наукової новизни щодо виокремлення специфічної структури права на державну службу та здійснення його характеристики як комплексного, полі структурного поняття. Виокремлено таку структуру права на державну службу: 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).

Цікавою видається думка автора стосовно удосконалення: по-перше, 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; по-друге, положення про те, що виключно нормами трудового права регулюються службові відносини у разі, якщо це: а) безпосередньо передбачено в Законі «Про державну службу»; б) необхідно для усунення прогалин, які мають місце у чинному Законі, і якщо це впливає зі змісту відповідних статей Закону як аналогія права із зазначенням, що цей перелік не підлягає широкому трактуванню; по-третє, 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; по-четверте, 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».

Заслуговують на увагу положення наукової новизни дисертаційного дослідження щодо надання пропозицій: 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»; виокремлення основних напрямків можливого застосування зарубіжного досвіду в умовах України;

Також, в роботі запропоновано зміни і доповнення до Закону України «Про державну службу», що містяться в окремому додатку до дисертаційної роботи.

Висновки дисертантки щодо значущості її праці для науки і практики видаються правомірними. Дисертаційне дослідження Н.С. Панової містить вагомі результати, які в сукупності вирішують важливу наукову проблему концепту 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. 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 подальшого розвитку наукових положень теорії адміністративного права, публічної і державної служби, здійснення подальших спеціальних наукових досліджень у цих галузях;

правотворчості – для внесення змін і доповнень до Закону «Про державну службу», розробки і прийняття Кодексу державної адміністративної служби України; правозастосуванні – для удосконалення організаційно-правових засад проходження державної адміністративної служби;

навчальному процесі – для підготовки підручників та навчальних посібників «Адміністративне право України», «Публічна служба в Україні», «Службове право України»;

правовиховній сфері – для підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування, які проходять професійну підготовку в Центрі підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів університету.

Оцінка змісту дисертації. У роботі Н.С. Панової 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 складається із анотації, вступу, чотирьох розділів, п'ятнадцяти підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу, додатків.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячено теоретико-правовим засадам державної адміністративної служби. У ньому: проаналізовано історіографію проблеми дослідження, визначено поняття, охарактеризовано сутність, правову природу державної служби та виокремлено систему принципів. Другий розділ присвячено законодавчого виміру державної адміністративної служби, зокрема проаналізовано структуру законодавства, що регулює державну адміністративну службу в контексті адаптації інституту державної служби в цілому, і державної адміністративної служби, зокрема, до стандартів ЄС; охарактеризовано нормативне визначення меж та змісту правового інституту державної адміністративної служби; визначено особливості правового регулювання проходження державної адміністративної служби в окремих державних органах. У третьому розділі дисертації досліджено правову природу, визначено структуру та охарактеризовано зміст окремих елементів права на державну адміністративну службу. Четвертий розділ охоплює дослідження правової природи дисциплінарної відповідальності державних адміністративних службовців, виокремлення та характеристику підстав притягнення до відповідальності, дисциплінарних стягнень, що застосовуються у разі вчинення дисциплінарного проступку; визначення поняття, структури та особливостей дисциплінарного провадження;

з'ясування змісту основних гарантій прав державних службовців під час його здійснення.

Серед авторських міркувань, що заслуговують на увагу, слід відзначити авторську позицію відносно акцентування уваги на тому, що перелік дисциплінарних проступків, передбачений Законом «Про державну службу», містить ряд недоліків щодо його формування та формулювання, які мають суттєве значення у цілому для інституту дисциплінарної відповідальності адміністративного службовця: 1) загальноприйняте розміщення правопорушень (кримінальних, адміністративних) у залежності від об'єкта посягання законодавцем проігноровано, а інших підходів у цьому разі визначити практично неможливо, що свідчить про безсистемність у розміщенні видів дисциплінарних проступків у ст. 65 Закону «Про державну службу»; 2) не прослідковується залежність від: тяжкості таких проступків або суворості дисциплінарних стягнень; 3) ряд дисциплінарних проступків сформульовано так, що вони за змістом (а не за формулюванням) повторюють (а в ряді випадків поглинають) один одного і досить складно здійснити їх чітке розмежування.

Дисертант сформулював цілком логічні висновки, щодо: визначення державної адміністративної служби не лише як окремого виду державної служби, але і як правового інституту; з'ясування правової природи права на державну службу та виокремлення його складових компонентів; встановлення сфери функціонування державної адміністративної служби; визначення дисциплінарного провадження як внутрішньоорганізаційної адміністративної процедури та виокремлення її основних структурних елементів: стадій, етапів, процедурних дій; визначення гарантій прав державного службовця під час здійснення дисциплінарного провадження; виокремлення основоположних принципів застосування дисциплінарних стягнень тощо.

Наукову та прикладну цінність представляють запропоновані автором рекомендації, спрямовані на удосконалення вітчизняного законодавства,

зокрема щодо доцільності прийняття Кодексу державної адміністративної служби України.

Повнота викладу результатів в опублікованих працях. Результати дисертаційного дослідження Н.С. Панової висвітлено у: 15 – наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено, 5 – зарубіжних наукових виданнях; 2 навчально-методичних посібниках; 6 тезах доповідей. Ці праці є свідченням того, що розробка проблеми, якій присвячена дисертація, здійснювалася системно і послідовно.

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 дисертації.

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. Погоджуючись із загальною концепцією рецензованої дисертаційної роботи, констатуємо правильність і важливість конкретних положень, які виносяться на захист, варто звернути увагу і на окремі дискусійні аспекти роботи, а саме положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування, зокрема:

1. Надаючи сутнісно-понятійну характеристику права на державну службу, дисертантка виокремлює такі основні структурні елементи права на державну службу, у відповідності до його змістовно-розширювальної характеристики, як: 1) право на доступ до державної служби, тобто право на вступ на державну службу; 2) право на призначення на посаду; 3) право на проходження державної служби; 4) право на захист права на державну службу. Уявляється, що критерій (підстави) такого поділу визначені не

досить чітко, що порушує правила діалектичної побудови наукового пізнання.

2. Досліджуючи питання сучасного стану законодавчого регулювання державної адміністративної служби, Наталя Сергіївна відзначає, що у контексті адаптації інституту державної служби до стандартів ЄС важливого значення для формування національного законодавства відіграють міжнародні стандарти, зокрема: міжнародні договори; прецедентне право Європейського суду з прав людини; керівні принципи Комітету міністрів Ради Європи; стандарти охорони правопорядку Організації з безпеки і співробітництва в Європі. Хотілося би почути конкретизацію даного твердження, про те саме яке значення відіграють ці міжнародні стандарти для формування національного законодавства у сфері функціонування державної адміністративної служби?

3. Надаючи характеристику праву на призначення на посаду державної адміністративної служби, авторка акцентує увагу на тому, уперше на законодавчому рівні Законом України «Про державну службу» 2015 р. передбачено конкурс не тільки як спосіб заміщення вакантної посади державної служби, але й визначено основні положення конкурсу як адміністративної процедури. Крім того зазначає, що порядок вступу на державну службу, як за умови конкурсного відбору, так і позаконкурсного, передбачає наявність специфічної процедури оцінювання кандидатів на державну службу. Тому хотілося б почути думку дисертантки з приводу розмежування конкурсної процедури та процедури оцінювання кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби.

4. У підрозділі 4.4. дисертаційного дослідження з'ясовується зміст основних гарантій прав державних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження та застосування дисциплінарних стягнень. Слід відмітити те, що питання визначення гарантій прав державного службовця уперше знайшло свого закріплення на законодавчому рівні у

чинному Законі «Про державну службу» (ст. 74). До таких гарантій законодавець відносить: відповідність виду дисциплінарного стягнення тяжкості дисциплінарного проступку та вини державного службовця; строки застосування дисциплінарних стягнень; право державного службовця на правову допомогу; незастосування дисциплінарного стягнення під час відсутності державного службовця. Водночас, дисертантка акцентує увагу на тому, що цей перелік не є вичерпним і визначає й інші гарантії забезпечення прав державних адміністративних службовців під час здійснення дисциплінарного провадження та застосування дисциплінарних стягнень. Така позиція авторки потребує додаткової аргументації.

5. Дисертантка серед пропозицій змін та доповнень до Закону України «Про державну службу» пропонує ст. 65 «Підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності» викласти у такій редакції: «Склади дисциплінарних проступків». Хотілося би почути, що як наслідок покликані забезпечити такі зміни?

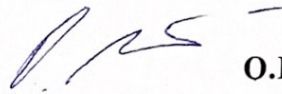
Однак, наявність спірних положень не знижує достовірність основних наукових положень, висновків і рекомендацій, висловлених в рецензованій дисертації. Належна обґрунтованість та достовірність отриманих результатів, висновків і пропозицій забезпечена широкою джерельною базою проведеного дослідження, опрацюванням значної кількості емпіричних матеріалів, використанням різноманітних методичних прийомів аналізу поставлених проблем, достатньою апробацією отриманих результатів, а також тим, що до однакових висновків приводить аналіз різних аспектів досліджуваної проблематики.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що вказана дисертація містить нові науково обґрунтовані результати у галузі адміністративного права, що в сукупності вирішують важливу наукову проблему. Вона становить внесок у розвиток вітчизняної юридичної науки.

В цілому можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Н.С. Панової на тему «Концепт державної адміністративної служби України» є самостійним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, яке відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (із змінами і доповненнями), а Панова Наталя Сергіївна на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження їй наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та
господарського права
Одеського національного
університету імені І.І. Мечникова



О.І. Миколенко



Підпис громад. О.І. Миколенко
посади зав. кафедри
ЗАВІРЯЮ:
Проректор ОНУ імені І. І. Мечникова
Запорожченко О. В.