

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Голосніченка Івана Пантелійовича на дисертацію Даниленко Юлії Сергіївни «Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Актуальність теми дослідження. Обрана тема дисертаційного дослідження привертає увагу важливістю тих процесів, що відбуваються у системі державного управління в умовах проведення політичних, економічних та адміністративних реформ в Україні, адаптації законодавства до стандартів Європейського Союзу. Ці процеси обумовлюють необхідність становлення авторитетної, професійної, високоефективної та стабільної державної служби, що цілком залежить від ефективного формування кадрового потенціалу та дієвого управління сферою державної служби в цілому. Варто відзначити, що саме формування кадрового потенціалу державної служби відіграє важливу роль у забезпеченні об'єктивної й комплексної оцінки професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців нормативно передбаченим показникам і критеріям.

Крім того, оцінювання у державній службі є тим дієвим механізмом, що має вплив на істотне поліпшення якісного складу державних службовців, які займають посади державної служби, шляхом: добору на посади державної служби лише висококваліфікованих фахівців; ефективністю та прозорістю розстановки кадрів; забезпеченню результативного, ефективного та якісного виконання державними службовцями покладених на них завдань та посадових обов'язків. Таким чином оцінювання у державній службі покликане забезпечувати професіоналізацію державної служби у цілому.

Питання оцінювання у державній службі, що знайшли своє закріплення в законодавстві, потребують наукового переосмислення, що викликане оновленням чинного законодавства України про державну службу, зокрема, набуттям чинності Законів України «Про державну службу» (2015), «Про запобігання корупції» (2014).

Вищезазначені обставини обумовлюють визнання теми дисертаційного дослідження актуальною та важливою як з теоретичної, так і з практичної точок зору.

Ступінь обґрунтованості наукових положень висновків і рекомендацій сформульованих у дисертації. Дисертація Ю.С. Даниленко характеризується системним підходом до предмету дослідження. Визначені в роботі задачі дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у характеристиці правової природи оцінювання у державній службі як невід'ємної складової інституту державної служби, визначенні стану його правового регулювання і наданні пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства про державну службу з урахуванням зарубіжного досвіду.

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 проблем державної служби, адміністративного права, державного управління та безпосередньо проблематики дисертаційного дослідження. Аналіз тексту роботи дає підстави стверджувати, що автор детально опрацювала та проаналізувала термінологічний апарат, законодавство та зміни до нього щодо оцінювання у державній службі. Джерельну базу дисертації становить 205 наукових праць і нормативно-правових актів. У цілому джерельну базу дослідження можна вважати цілком достатньою для виконання роботи такого рівня.

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 видів оцінювання у державній службі, визначенні вимог, що висувуються до кандидатів на зайняття вакантних посад державної служби, виокремленні критеріїв та методів оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

За допомогою формально-догматичного методу здійснено змістовний аналіз: норм чинного законодавства, що закріплюють оцінювання у державній службі; принципів оцінювання; визначено та охарактеризовано процедуру оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби, досліджено процедуру оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; виокремлено методи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Порівняльно-правовий метод використано для здійснення порівняльного дослідження вітчизняного і зарубіжного досвіду здійснення оцінювання у державній службі.

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 автор доповідав на міжнародних та всеукраїнських конференціях, використовував при викладенні відповідних тем навчального курсу з адміністративно права.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації має прояв як у самому підході до досліджуваних проблем, так і в запропонованому способі їх розв'язання. У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем, до найбільш значущих із яких належать:

Уперше: встановлено, що оцінювання у державній службі можна розглядати як у широкому (визначення ефективності і дієвості державної служби в цілому, діяльності державних органів, їх структурних підрозділів, результатів службової діяльності державних службовців та відповідності кандидатів на вакантні посади державної служби), так і вузькому (визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців встановленим показникам і критеріям) розумінні; виокремлено змістовний (система матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють суспільні відносини щодо оцінювання) та процесуальний (нормативно визначена сукупність послідовних дій та порядок їх здійснення) аспекти оцінювання у державній службі; з'ясовано, що оцінювання у державній службі – це система матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців встановленим показникам і критеріям; виокремлено та охарактеризовано основні стадії та етапи процедури оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби; запропоновано розширити коло суб'єктів процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців шляхом залучення представників громадськості, зокрема в особі представників громадських рад; запропоновано законодавчо передбачити таку підставу оскарження результатів службової діяльності державного службовця, як «позитивна оцінка» – на «відмінну оцінку», що тягне за собою різні правові наслідки.

Удосконалено низку теоретичних і практичних положень, зокрема: класифікацію оцінювання у державній службі в частині виокремлення та характеристики таких видів оцінювання у залежності від його мети, як: 1) оцінювання кандидатів на вакантні посади державної служби; 2) оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; класифікацію вимог, що висуваються до кандидатів на вакантні посади державної служби в залежності від цільової спрямованості: 1) безумовні вимоги: наявність громадянства України; володіння державною мовою; досягнення повноліття; наявність відповідного ступеня освіти; 2) загальні вимоги: стаж роботи; досвід роботи; володіння іноземною мовою; 3) спеціальні вимоги: наявність досвіду роботи у конкретній сфері діяльності; здобуття кандидатом на державну службу відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня; необхідні знання, уміння та навички; особистісні компетенції; систему критеріїв оцінювання результатів службової діяльності державних службовців щодо виокремлення таких додаткових критеріїв, як: а) дотримання вимог законодавства у сфері запобігання корупції; б) здатність до ефективної комунікації та взаємодії; в) здатність до командної роботи; г) здатність працювати у стресових ситуаціях;

Набули подальшого розвитку: розмежування понять «оцінювання», «оцінка», «оцінювання результатів службової діяльності державного службовця» і «атестація»; теза щодо нагальної необхідності затвердження Кабінетом Міністрів України Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; характеристика стадійності оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у залежності від категорії посад державної служби «А», «Б», «В»; положення щодо уніфікації оцінювання результатів службової діяльності державних службовців для всіх видів державної служби (шляхом скасування атестації у державній спеціалізованій та мілітаризованій службі);

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 подальшої розробки наукових проблем, пов'язаних з визначенням сутності оцінювання у державній службі, його класифікацією а також наданням характеристики змісту окремих його видів; для надання пропозицій щодо удосконалення Закону України «Про державну службу», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» тощо, а також при розробленні Кабінетом Міністрів України порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців тощо; для удосконалення практики проходження державної служби у державних органах і судової практики у справах, пов'язаних з оскарженням результатів конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби та результатів оцінювання службової діяльності державних службовців; для підготовки монографій, підручників та посібників з навчальних курсів «Адміністративне право України», «Організація державної служби в Україні», «Запобігання та протидія корупції», «Адміністративно-процесуальне право України» і при викладанні відповідних дисциплін.

Оцінка змісту дисертації. У роботі Ю.С. Даниленко 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 вісім 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.

Автором надано теоретичну та правову характеристику оцінювання у державній службі. Заслуговує на увагу авторська дефініція «оцінювання у державній службі» (у його вузькому розумінні) як системи матеріальних та процесуальних правових норм, що регулюють порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо визначення відповідності професійних та особистісних якостей кандидатів на вакантні посади державної служби і державних службовців установленим показникам і критеріям.

Детально досліджено такі види оцінювання у державній службі у залежності від його мети як: 1) вступ на державну службу – оцінювання кандидатів; 2) проходження державної служби – оцінювання державних службовців. Позитивно варто відзначити дослідження автором досвіду зарубіжних країн (США, ФРН, Великої Британії) щодо видів оцінювання у публічній службі і авторські висновки щодо можливості використання в Україні класифікації оцінювання у державній службі в залежності від показників та критеріїв, з урахуванням норм чинного законодавства про державну службу.

Варто відзначити, що автор досить виважено підійшов до питання розмежування усіх вимог, що висувуються до кандидатів на вакантні посади державної служби в залежності від цільової спрямованості на три групи: 1) безумовні вимоги: а) наявність громадянства України; б) володіння державною мовою; в) досягнення повноліття; г) наявність відповідного ступеня освіти; 2) загальні вимоги: а) стаж роботи; б) досвід роботи; в) володіння іноземною мовою; 3) спеціальні вимоги: а) наявність досвіду роботи в конкретній сфері діяльності; б) здобуття відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня кандидатом на державну службу; в) необхідні знання, уміння та навички; г) особистісні компетенції (креативність, ініціативність, вимогливість, уміння працювати у стресових ситуаціях, дипломатичність тощо).

Автор сформулював цілком логічні висновки, щодо передбачення на законодавчому рівні Законом України «Про державну службу» 2015 р.

конкурсу не тільки як способу заміщення вакантної посади державної служби, але й визначення основних положень конкурсу як адміністративної процедури. Заслуговує на увагу теза автора, що оцінювання кандидатів при вступі на державну службу є складовою конкурсної процедури.

Науковий інтерес викликає також удосконалена автором система критеріїв оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, а саме: виокремлення таких додаткових критеріїв, як: а) дотримання вимог законодавства у сфері запобігання корупції; б) здатність до ефективної комунікації та взаємодії; в) здатність до командної роботи; г) здатність працювати у стресових ситуаціях.

Наукову та прикладну цінність представляють запропоновані автором рекомендації, спрямовані на удосконалення вітчизняного законодавства про державну службу, зважене тлумачення багатьох суперечливих приписів. На особливу увагу заслуговує пропозиція автора щодо внесення змін до ч. 7 ст. 44 Закону України «Про державну службу», а саме передбачення оскарження висновку за результатами оцінювання результатів службової діяльності державного службовця, що містить не лише негативну оцінку, але й позитивну. Таким чином автор указує, що такі зміни сприятимуть забезпеченню належними засобами правового захисту державних службовців у всіх випадках настання негативних (або неотримання позитивних) правових наслідків через отримання певного результату оцінювання результатів їх службової діяльності.

Заслуговує на увагу те, що дисертантка використала результати більшості фундаментальних праць, присвячених обраній темі дослідження. Належно витримані вимоги до коректності, доцільності та доречності посилань.

Повнота викладу результатів в опублікованих працях. Результати дисертаційного дослідження Ю.С. Даниленко висвітлено у 11 наукових публікаціях, 6 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку. 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 Ю.С. Даниленко 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. В цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Даниленко Юлії Сергіївни, слід відмітити наявність положень, що потребують уточнення позиції автора при захисті роботи:

1. Формулюючи мету дисертаційної роботи автор серед іншого написала, що мета дисертації полягає в наданні пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства про державну службу з урахуванням зарубіжного досвіду. Думається, що до даного фрагменту формулювання мети потрібно було б підійти більш виважено. Адже в роботі даються пропозиції не загалом до законодавства про державну службу, а лише в частині оцінювання у державній службі.

2. Дисертант пише, «з'ясовано, що процедура оцінювання результатів службової діяльності державних службовців складається з таких стадій та етапів: 1) стадія підготовки до проведення оцінювання діяльності державних службовців; 2) аналітична стадія: а) здійснення самооцінювання; б) проведення співбесіди; в) обґрунтування та оцінювання суб'єктом призначення; 3) стадія визначення результатів оцінювання: а) розрахунок отриманих результатів; б) ознайомлення державного службовця з результатами оцінювання та затвердження результатів оцінювання; 4) стадія оскарження результатів оцінювання». Якщо аналізувати оцінювання з підходом до процедури даної

діяльності, діяльності, яку проводить відповідний орган виконавчої влади, тоді навряд чи потрібно до аналітичної стадії включати самооцінювання, так як самооцінка здійснюється самим державним службовцем відносно якого проводиться оцінювання.

3. У дисертації обґрунтовано доцільність поділу оцінювання у державній службі (у його вузькому розумінні) у залежності від його мети на такі види як: 1) вступ на державну службу – оцінювання кандидатів; 2) проходження державної служби – оцінювання державних службовців, що є доволі виправданим. Крім того, автором звертається увага на те, що другий вид оцінювання за своїм змістом є складним і містить у собі: а) оцінювання під час випробовування; б) оцінювання результатів службової діяльності державних службовців; в) оцінювання під час підвищення рівня професійної компетентності державних службовців. Однак таке твердження є спірним, оскільки можливим видається виокремлення відмінних рис у процедурах оцінювання результатів службової діяльності державних службовців та, наприклад, оцінювання державного службовця під час проходження стажування.

4. Систему принципів, на яких ґрунтується оцінювання у державній службі, як визначено у дисертації, становлять: верховенство права, законність, ефективність, політична неупередженість, доброчесність, рівність, презумпція відповідності, безсторонність, безпосередність, правова визначеність, відкритість, прозорість та гласність, визначеність вимог, диференціація критеріїв, дієвість оцінювання. На перший погляд принципи законності та правової визначеності можна тлумачити однаково в деяких аспектах. Тому хотілося б почути думку дисертантки із приводу розмежування даних принципів.

5. Залучення громадськості у процеси публічного управління, безумовно, є позитивною тенденцією сучасних трансформаційних процесів. У даній роботі запропоновано розширити коло суб'єктів процедури оцінювання

результатів службової діяльності державних службовців шляхом залучення представників громадськості. Проте, незважаючи на позитивний досвід забезпечення прозорості публічної управлінської діяльності шляхом залучення громадськості до цих процесів, вбачається, що процедура оцінювання саме результатів службової діяльності не потребує такої новації з огляду на ризик в такому випадку надмірної переобтяженості даної процедури.

6. Розглядаючи у пп. 3.1. дисертаційного дослідження показники оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, автором виокремлено такі показники: результативність, ефективність та якість. Однак з тексту дисертації не зовсім зрозуміло у чому полягає відмінність змісту між такими показниками як результативність та ефективність.

Висвітлені зауваження багато в чому мають дискусійний характер та не знижують достовірність основних наукових положень, висновків і рекомендацій, висловлених в рецензованій дисертації і є свідченням творчого характеру роботи.

На основі проведеного дослідження сформульовані положення, які репрезентують його наукову новизну, становлять певний внесок у розвиток вітчизняного адміністративного права. У роботі сформульовано ряд висновків, пропозицій, рекомендацій, які характеризуються науковою новизною, в сукупності вирішують важливі теоретичні та практичні завдання.

Результати дисертаційного дослідження Ю.С. Даниленко достатньою мірою висвітлені у шести публікаціях, надрукованих у вітчизняних та зарубіжних наукових фахових виданнях, тезах виступів на наукових конференціях.

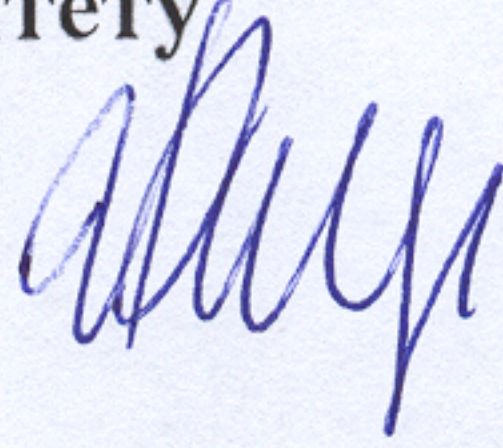
Автореферат дисертації відображає основні її положення. Дисертація та автореферат оформлені відповідно до вимог, які висуваються до робіт такого рівня.

Виходячи із зазначеного можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження Даниленко Юлії Сергіївни на тему «Оцінювання у державній

службі: теорія і правове регулювання», 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 Даниленко Юлія Сергіївна на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент –

Доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри господарського та
адміністративного права
Національного технічного університету
України «Київський політехнічний
Інститут імені Ігоря Сікорського»



І.П. Голосніченко

Підпис професора Голосніченка І.П.
завіряю

Зг. секретар

