

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора філософії у галузі права
Чернишової Валерії Юріївни
на дисертаційну роботу
Попова Ігоря Володимировича на тему:
«Принципи функціонування публічної служби України в умовах
розбудови сучасної правової держави: адміністративно-правовий
асpekt»,
подану на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне
право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність обраної теми дослідження обґрунтовується потребою у глибокому переосмисленні призначення та принципів функціонування публічної служби України, ідейні основи якої закладені ще з часів прийняття адміністративної реформи 1998 року. На превеликий жаль, більшість засад концепції адміністративної реформи залишились на рівні декларативних заяв, які не знайшли реального вираження в межах реалізації суспільних відносин. Зокрема, не викликає заперечення твердження, що на сьогодні публічна служба продовжує виконувати роль заполітизованого інституту держави, не захищаючи при цьому приватних осіб, а створюючи штучні перешкоди для реалізації ними своїх прав, свобод та законних інтересів.

Система адміністративно-правового забезпечення функціонування публічної служби є складною та структурно неурегульованою. Так, проблема визначення правового статусу окремих суб'єктів публічної служби продовжує превалювати в межах системи правовідносин, повноваження окремих суб'єктів не є чітко визначеними, що негативно впливає на реалізацію механізмів та захисту приватних осіб.

Варто зазначити, що проблематика, визначена у дисертаційному дослідженні Попова Ігоря Володимировича, є надзвичайно актуальною і для наукових перспектив розробки адекватного механізму реагування держави на свавілля у діяльності тих суб'єктів, кому держава свою «волю» (повноваження) делегує. Більшість публічних службовців свідомо порушують

низку конституційних приписів, які визначають соціальну спрямованість інституту публічної служби та їх основне завдання – служіння народу та захист громадян. Зазначене в свою чергу підкреслює важливість чіткого визначення принципів функціонування публічної служби як основоположних засад її діяльності і створення реального та дієвого механізму оскарження діянь публічних службовців, притягнення їх до юридичної відповідальності.

Усе вищезазначене дає підстави стверджувати, що дисертаційна робота Попова Ігоря Володимировича є комплексним завершеним науковим дослідженням, яке має теоретичну та практичну цінність, а сформувані висновки та запропоновані зміни в частині вдосконалення адміністративно-правового аспекту принципів функціонування публічної служби України в умовах розбудови сучасної правової держави зможуть стати основою для подальшого розвитку окресленої сфери суспільних відносин.

Дисертаційне дослідження Попова І. В. здійснювалось в межах комплексної науково-дослідної роботи Запорізького національного університету «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710). Тема дисертації відповідає Пріоритетним напрямам фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки та розділу III Стратегії національної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 (глава 1.3 «Правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи»). Основні положення змісту дисертаційної роботи також узгоджуються зі Стратегією реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831–р.

Слід відзначити повноту обґрунтованості та завершеність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Структура дисертації свідчить про правильно обрану методологічну основу викладу матеріалу, логічно побудовану структуру роботи, яка складається із вступу,

трьох розділів, які включають дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатку. Здобувачем правильно сформовано мету дослідження, визначено правильно сформульовані задачі дослідження, правильно визначений об'єкт та предмет дослідження. Зазначене свідчить про високий рівень науковості та актуальності дисертації.

На позитивну оцінку заслуговує масив джерельної бази, використаної при підготовці дисертаційного дослідження (значна кількість нормативно-правових актів, законодавство ЄС, аналітичні дані, зарубіжні джерела тощо), а аналіз змісту дисертації підтверджує самостійність її виконання та обґрунтованість і новизну сформульованих висновків роботи.

Заслуговує на позитивну оцінку використана методологічна основа дослідження, яка складається із сукупності загальнонаукових (зокрема, діалектичного, аналізу і синтезу, узагальнення, історичного, системно-структурного, системно-функціонального, логіко-семантичного, синергетичного тощо) та спеціально-правових (порівняльно-правового, формально-юридичного, правового моделювання тощо) прийомів та методів наукового пізнання.

Усе вищезазначене підтверджує актуальність та обґрунтованість дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів дисертації полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексних досліджень адміністративно-правового аспекту формування та реалізації принципів функціонування сучасної публічної служби України в умовах розбудови нового етапу становлення правової держави. У результаті проведеного дослідження сформульовано актуальні та обґрунтовані авторські висновки, рекомендації та пропозиції, які заслуговують на широке використання в науково-дослідній, практичній, навчально-науковій і освітній діяльності.

Слід зазначити, що окреслена у роботі проблематика становить науковий інтерес та сприяє розвитку науки адміністративного права, що в

свою чергу позитивно впливає на вдосконалення ефективності та результативності діяльності всього складу суб'єктів публічної служби України. Надані у дисертації пропозиції можуть бути використані для покращення нормативно-правового регулювання функціонування системи публічної служби з урахуванням специфічних особливостей формування та реалізації принципів її діяльності.

У результаті проведеного дисертаційного дослідження запропоновано принцип гласності у системі функціонування публічної служби замінити на принцип «відкритості», що дозволить ефективніше досягнути його зміст, який полягає у доступності приватних осіб до результатів діяльності публічної служби, можливості здійснення громадського контролю за її діяльністю, можливості безперешкодного доступу до отримання послуг від суб'єктів публічної служби, можливості приватних осіб ознайомлюватися із нормативними та організаційними засадами її діяльності.

Здобувачем також уперше було обґрунтовано необхідність нормативного закріплення з подальшою деталізацією таких стандартів функціонування публічної служби, як стандарт якості, який можна також визначити як стандарт якості надання публічних послуг публічною службою та який дозволить на підставі визначених критеріїв та умов аналізувати результативність та ефективність публічної служби, вчасно реагувати на необхідні зміни у процесах комунікації з приватними особами та сприятиме формуванню належного рівня довіри громадян до публічної служби; стандарт персональної відповідальності публічних службовців, який на сьогодні залишається нереалізованим досконало в межах дії чинного законодавства та призводить до формування негативного ставлення приватних осіб до діяльності публічних службовців та зловживання останніми своїми повноваженнями; інноваційності діяльності публічної служби, яка повинна трансформуватися з декларативного стандарту на реальний механізм покращення функціонування досліджуваного суспільного інституту, що на думку опонента, позитивно впливатиме на розвиток теоретико-прикладних

основ діяльності публічної служби України в умовах розбудови сучасної правової держави.

Набули подальшого розвитку наукові положення стосовно систематизації принципів функціонування сучасної публічної служби, що дозволить на практичному рівні досягати високих результатів ефективної діяльності такого правового інституту; виокремлення основних напрямів та перспектив удосконалення системи функціонування публічної служби в Україні з урахуванням пропозицій та концептуальних підходів до визначення змісту стандартів і їх закріплення відповідно до вимог права Європейського Союзу.

Здобувачем удосконалено наукове розуміння та значення сутності принципів у системі функціонування публічної служби, порівняння їх змісту у розумінні «стандартів», глибокий аналіз окремих положень нормативно-правових актів, що регулюють правові основи функціонування окремих суб'єктів публічної служби. Здобувачем також враховано особливості правової дійсності, яка знаходиться в умовах розвитку на етапі трансформаційних змін, що пов'язано в тому числі з введенням особливого правового режиму воєнного стану на території України та тривалим процесом боротьби нашої держави за власну незалежність та територіальну цілісність. Останнє в свою чергу свідчить про актуальність проведеного здобувачем дослідження.

Позитивної оцінки заслуговує глибокий та змістовний аналіз принципу верховенства права в системі основ діяльності публічної служби, в результаті чого здобувачем з'ясовано, що принцип верховенства права залишається базовим і основоположним принципом у системі функціонування публічної служби, який можна тлумачити як основоположний принцип існування держави, який виражається у формалізованому вигляді правових норм – у законодавстві і визначає загальний вектор розвитку держави і функціонування суб'єктів публічної служби; як концепцію (широкий підхід), що виходить за межі законодавства та включає у себе також звичаї, традиції, поведінку

суб'єктів (усіх) суспільних відносин; як умову існування сучасної демократичної правової держави; як спосіб дотримання прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина; як стримуючий фактор для зловживання публічними суб'єктами повноваженнями, наданими їм владою. Виявлено нормативну недосконалість визначення верховенства права як принципу діяльності окремих суб'єктів публічної служби, що відображається у різному тлумаченні його змісту відповідно до нормативного підходу: як дотримання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб або ж як верховенство закону.

Здобувачем вдало опрацьовано можливі межі реалізації принципу верховенства права в системі функціонування публічної служби та з'ясовано, що для ефективної та дієвої системи функціонування публічної служби в Україні верховенство права розуміти як базову гарантію діяльності суб'єктів публічної служби, яка існує окремо від інших принципів функціонування публічної служби, не замінюючи їх, і виражається у: охоронній та захисній функції для підтримки та гарантування належного рівня захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб; його дії як юридичної гарантії функціонування суб'єктів публічної служби; у процесі реалізації на всіх рівнях публічної служби, включаючи етап її формування, комунікації з приватними особами, вирішення юридичних конфліктів; його деліктній природі, яка дозволяє притягувати винних осіб до юридичної відповідальності за порушення самого принципу.

Заслуговує на схвалення висновок здобувача щодо системи законодавства про публічну службу, якою запропоновано вважати сукупність нормативно-правових актів (Конституції України, законів, підзаконних нормативно-правових актів), які регулюють відносини, що формуються у процесі реалізації суб'єктами публічної служби своїх публічних функцій, у процесі проходження публічної служби такими суб'єктами, а також ті відносини, які формуються у процесі взаємодії з приватними суб'єктами, що

пояснює публічно-сервісний характер публічної служби та її роль у розвитку суспільних відносин на сучасному етапі становлення Української держави.

Позитивної оцінки також заслуговує пропозиція здобувача до основних ознак нормативно-правового забезпечення функціонування публічної служби відносити: відсутність дефінітивної визначеності змісту поняття публічної служби та публічного службовця як представника специфічної державно-публічної діяльності; наявність розгалуженої системи нормативно-правових актів, що пов'язано із великою кількістю суб'єктів публічної служби та необхідністю у правовому регулюванні їхньої діяльності; наявність підсистеми нормативно-правових актів, які регулюють діяльність публічної служби у період дії особливого правового режиму воєнного стану, яке змінює розуміння сутності публічної служби, перетворюючи її з інертної на динамічну систему.

Досить ґрунтовно було проаналізовано міжнародно-правовий механізм закріплення та гарантування засад функціонування публічної служби, в результаті чого здобувачем з'ясовано, що система міжнародних засад діяльності публічної служби містить універсальні правила та засади, які є обов'язковими для окремих суб'єктів міжнародно-правових відносин, які є водночас учасниками договірних відносин, а також встановлено, що основи стандартів функціонування публічної служби віднесено до структури внутрішньої політики кожної окремої держави з гарантуванням механізму їх регулювання внутрішньодержавними органами, що підкреслює дуальний характер міжнародних стандартів, який означає, що останні повинні бути імplementовані у вітчизняне законодавство та відповідати потребам і запитам конкретної держави у конкретний історичний період розвитку, а також існувати і діяти незалежно від рівня розвитку національного нормативно-правового регулювання. Міжнародно-правові стандарти функціонування публічної служби здобувачем запропоновано вважати інтегруючими факторами, а також концептуальними беззаперечними орієнтирами у міжнародних публічних відносинах.

Науково-практичне значення мають висновки стосовно розуміння міжнародно-правових стандартів публічної служби, які можна тлумачити дуально: як загальні, визнані світовим співтовариством ідеї, цінності, абстрактні ідеали формування та реалізації відносин у системі діяльності публічної служби або як нормативно закріплені засади, що своєю чергою однозначно підтверджує їх обов'язковість. Вдало проаналізовано, що міжнародні принципи функціонування публічної служби відповідають критерію антропологічності та антропоцентричності та закріплені у міжнародних договорах та угодах, які визначають загальний правовий статус людини.

Повнота викладу наукових положень дисертації. Повнота викладу в опублікованих працях підтверджується викладенням основних положень та результатів дисертації в 4 наукових статтях, з них 3 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях, зокрема: «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 2023 р.); «Юридичні науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 2024 р.); «Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану (Науково-дослідний інститут публічного права, 2024 р.).

Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Попова Ігоря Володимировича, варто зазначити **деякі дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи:**

1. У підрозділі 1.3 «Нормативно-правове забезпечення функціонування публічної служби в Україні» дисертаційного дослідження здобувачем вказано, що основними критеріями визначення діяльності, яку слід відносити до інституту публічної служби для визначення меж такого поняття, є критерій публічності діяльності, зміст якого також потребує додаткового обґрунтування в межах науки адміністративного права, що додатково пояснюється формуванням нових зв'язків між публічними та приватними

суб'єктами, частковим змішуванням природи таких відносин, та критерій професіоналізму, який виступає у ролі ознаки службової діяльності, що потребує внесення змін до визначення публічної служби, передбачене положенням статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України.

Зазначене потребує додаткового пояснення здобувача та обґрунтування змісту даного критерію для правильного розуміння змісту поняття «публічна служба».

2. Здобувачем зазначено, що внаслідок проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, які виносяться на захист, зокрема набули подальшого розвитку пропозиції щодо узагальнення європейського досвіду нормативного та теоретичного закріплення принципів функціонування публічної служби з їх деталізацією та підходами до розуміння.

Проте, зазначене потребує додаткового роз'яснення здобувача та обґрунтування, оскільки не наведена чітка підтверджена позиція дисертанта.

3. На сторінці 128 дисертаційного дослідження здобувачем зазначено, що одним із принципів, який нормативно визначений у межах положень Закону України «Про державну службу», є принцип стабільності як призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів. Здобувач зазначає, що даний принцип однозначно слід відносити до групи спеціальних з огляду на об'єктивні можливі умови змін в організаційно-політичному управлінні справами держави і залежності від зовнішніх змін, які фактично нівелюють значення даного принципу. Даний принцип варто сприймати як загальну ідею, концептуальну основу, але не як підставу для встановлення невідповідності діяльності публічної служби нормативно визначеним нормам.

Проте, наукова позиція стосовно визначення даного принципу як загальної ідеї та віднесення його до групи спеціальних принципів потребує додатково пояснення з метою уникнення наукової колізії.

4. У розділі 3 дисертаційної роботи «Шляхи вдосконалення функціонування публічної служби України з урахуванням сучасних державотворчих змін» здобувачем проаналізовано міжнародні нормативні засади діяльності публічної служби, принципи функціонування публічної служби в праві Європейського Союзу та напрями вдосконалення функціонування публічної служби в Україні.

Проте, на думку опонента, варто було б також приділити увагу компаративному аналізу принципів функціонування публічної служби України та окремих європейських держав, чий досвід визнається позитивним для України, що структурно та змістовно доповнило б зміст даного розділу дисертаційного дослідження.

Однак, дані зауваження лише підтверджують актуальність запропонованої Поповим І. В. проблематики, високий інтерес до неї в наукових колах та не впливають на ступінь обґрунтованості дисертаційної роботи. Зазначені зауваження є підставою для наукової дискусії та можуть бути додатково обговорені в процесі публічного захисту дисертації і пояснені здобувачем особисто.

ВИСНОВОК

Зміст дисертаційної роботи Попова Ігоря Володимировича «Принципи функціонування публічної служби України в умовах розбудови сучасної правової держави: адміністративно-правовий аспект» викладений достатньо повно. Дисертація містить всі елементи наукової новизни та нові наукові обґрунтовані пропозиції вдосконалення інституту публічної служби, що має вагоме теоретичне значення для науки адміністративного права. Запропоновані у роботі висновки ґрунтуються на опрацюванні широкої бази нормативних і наукових (вітчизняних і міжнародних) джерел, які пов'язані з проблематикою дослідження. Висновки здобувача також характеризуються

актуальністю, самостійністю, пов'язані із поставленою метою та задачами, визначеними у роботі. Публікація результатів дослідження у фахових виданнях та участь у конференціях свідчить про апробацію результатів дослідження та високий науковий рівень роботи та здобувача.

Дисертація «Принципи функціонування публічної служби України в умовах розбудови сучасної правової держави: адміністративно-правовий аспект» відповідає вимогам п. п. 9, 11 та 12 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 567 (зі змінами), а її автор – Попов Ігор Володимирович – 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 філософії у галузі права,

доцент кафедри

адміністративного, фінансового

та банківського права

Міжрегіональної Академії

управління персоналом



В. Ю. Чернишова