

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора

Губанова Олега Олександровича

на дисертаційну роботу Попова Ігоря Володимировича

**«Принципи функціонування публічної служби України в умовах
розбудови сучасної правової держави: адміністративно-правовий
аспект», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних
наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право**

Актуальність обраної теми. Проблематика функціонування публічної служби в сучасних умовах державотворення та трансформаційних змін суспільно-політичного життя стає дедалі актуальнішою. Пояснюється це перш за все потребою у визначенні меж можливого впливу публічних суб'єктів на життя приватних осіб та формуванні нової парадигми функціонування публічної служби з урахуванням євроінтеграційних процесів. Важливість та вчасність дослідження адміністративно-правового аспекту принципів функціонування публічної служби України в умовах розбудови сучасної правової держави додатково пояснюється наступними обставинами.

Не зважаючи на стрімкий розвиток науки адміністративного права та активного впровадження інструментів та механізмів публічного адміністрування у життя громадян, вагома частина питань взаємодії та співвідношення «публічного» та «приватного» у межах функціонування публічних і владних інститутів залишають невирішеними. Громадяни і надалі відчують тиск державного апарату, а їх права, свободи та законні інтереси залишаються незахищеними. Публічна служба як відносно новий суспільний інститут концептуально покликана прибрати перешкоди оптимального рівня розвитку сучасного українського суспільства, проте, кожен із суб'єктів публічної служби повинен чітко розуміти допустимі межі своєї діяльності та

відповідати нормативним приписам. Базовими категоріями, які дають можливість визначити дані межі, є принципи функціонування публічної служби, дослідженню яких присвячена дисертаційна робота Попова Ігоря Володимировича.

Складність запропонованої тематики пояснюється комплексністю предмету дослідження, необхідністю аналізу великого масиву вітчизняного та міжнародного законодавства для вироблення актуальних та релевантних пропозицій з вдосконалення системи функціонування публічної служби: з одного боку, досліджуючи принципи функціонування публічної служби, здобувач вносить наукові пропозиції щодо їх систематизації та потреби у закріпленні, а з іншого – зазначені наукові пропозиції безпосередньо впливають на весь інститут публічної служби в сучасній державі. Слід також зазначити, що активізація євроінтеграційних процесів Української держави додатково стимулює всіх членів суспільства до переосмислення ролі деяких публічних інститутів, яким і виступає публічна служба, що також потребує подальших змін до поточного нормативно-правового регулювання.

Актуальність дослідження, проведеного Поповим І. В., також обґрунтовується відсутністю наукових досліджень, в межах яких основну увагу було б присвячено комплексному дослідженню всіх принципів функціонування сучасної публічної служби в процесі динамічного розвитку з урахуванням міжнародних та європейських вимог.

Дисертаційна робота Попова І. В. є комплексним завершеним дослідженням, в якому досягнуто поставлену автором мету шляхом послідовного та логічного аналізу формування концептуальних основ публічної служби у процесі дослідження принципів діяльності публічної служби та їх системи, а також міжнародного та європейського досвіду їх закріплення і визначення, в результаті чого було запропоновано авторські пропозиції і висновки щодо подальшого розвитку визначеного предмету дослідження.

Дисертаційне дослідження Попова І. В. здійснювалось Запорізькому національному університеті. Дослідження виконано відповідно до глави 1.3 «Правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи» Пріоритетних напрямів 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. 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. Дослідження здійснювалося в межах комплексної науково-дослідної роботи Запорізького національного університету «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710).

Дисертаційне дослідження Попова І. В. є затребуваним наукою адміністративного права, потребами правотворчої і правозастосовної діяльності у частині вдосконалення функціонування публічної служби з урахуванням реалізації принципів її діяльності.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Автором дисертації було досягнуто поставленої мети: шляхом повного та всебічного, критичного аналізу правових концепцій, позицій та наукових напрямів, виявити тенденції розвитку національного інституту публічної служби, з'ясувати принципи та стандарти її діяльності на основі теоретичних та нормативних вимог, з'ясувати протиріччя та недоліки вітчизняного нормативно-правового регулювання діяльності публічної служби в Україні, визначити перспективні тенденції подальшого розвитку сфери функціонування публічної служби, окреслити коло наявних у зазначеній сфері нормативних і прикладних проблем, а також сформулювати авторські висновки, які містять рекомендації нормативного й теоретичного характеру щодо

регулювання досліджуваної сфери відносин. Зазначене свідчить про правильно окреслений предмет дослідження. Аналіз змісту роботи свідчить про самостійність її виконання, що підтверджує високий науковий та практичний рівень дослідження та дисертанта. Заслугує на позитивну оцінку структура запропонованого дослідження, яка є внутрішньо узгодженою, логічне викладення матеріалу, його послідовність, що в свою чергу свідчить про високий ступінь обґрунтованості запропонованих результатів дослідження. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, які складаються з дев'яти підрозділів, нерозривно та логічно пов'язаних між собою, висновків, списку використаних джерел і додатку.

Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел національного та зарубіжного походження в галузі адміністративного права та публічного управління і адміністрування.

Варто позитивно відзначити обрану методологію, яку реалізовано шляхом застосування таких методів, як діалектичний, історичний, системно-структурний, метод аналізу, синергетичний, правового моделювання, формально-юридичний, логіко-семантичний, прогнозування. Авторська позиція з креслених питань є обґрунтованою, зважаючи на високий рівень теоретичного опрацювання джерельної бази. Зазначене свідчить про те, що актуальність проблеми отримала в роботі належне обґрунтування.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. У роботі сформульовано ряд наукових положень, висновків та рекомендацій, які відзначаються новизною та обґрунтованістю. Запропонована 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.

Теоретичне і практичне значення наукових результатів і висновків

роботи полягає в тому, що сформульовані в роботі підходи, положення, висновки й рекомендації сприяють перспективному розвитку теорії адміністративного та службового права, публічного адміністрування, підвищенню ефективності та результативності діяльності суб'єктів публічної служби та захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у процесі їх звернення до суб'єктів публічної служби. Основні положення й результати дослідження можуть бути використані в таких напрямках: науково-дослідній діяльності – у процесі вирішення теоретичних і практичних проблем адміністративного права, службового права, а також під час розроблення нових положень законодавства у сфері функціонування публічної служби; нормотворчій діяльності – у процесі вдосконалення законодавства у сфері функціонування публічної служби в Україні; правозастосовній діяльності – для покращення результативності та ефективності діяльності публічної служби в Україні та захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб; освітньому процесі – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування», «Службове право» та «Публічна служба», а також у ході підготовки спеціальних курсів, підручників, навчальних посібників.

Перш за все, заслуговує на схвалення проведений автором дисертаційного дослідження аналіз генези концепції публічної служби в контексті адміністративно-правової реформи, в результаті якого з'ясовано витоки концепції людиноцентризму і її впливу на формування нової парадигми публічної служби. Автором дисертаційного дослідження з'ясовано, що дана концепція може тлумачитись як нова форма організації влади, як філософія гуманістичного напрямку або як напрям розвитку науки адміністративного права як основного в межах галузей публічного права. В результаті аналізу наукових підходів до визначення сутності та змісту поняття «публічна служба» Поповим І. В. встановлено, що невирішеним залишається питання розмежування категорій політики та управління, які мають схожу природу, проте різну ідейну основу, а також з'ясовано, що основними

критеріями визначення діяльності, яку слід відносити до інституту публічної служби, 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.

Необхідно позитивно відзначити авторський підхід стосовно потреби у нормативному визначенні змісту понять «публічний інтерес», «цивільна державна служба» (з переліком видів діяльності або посад) та «мілітаризована служба», «політична посада» та пропозицію публічну службу вважати інститутом адміністративного права з ознаками міжгалузевого інституту у якості системи правових норм, що регулюють відносини, які формуються у процесі функціонування публічної служби в системі права та в межах науки адміністративного права.

Вагомим здобутком дисертаційної роботи є з'ясування суті та ролі спеціальних принципів функціонування сучасної публічної служби, в результаті якого дисертантом вдало встановлено, що такі стандарти слугують додатковими орієнтирами діяльності публічних службовців і змістовно доповнюють значення основних принципів, та запропоновано критерій спеціальності цих принципів розуміти як ознаку субсидіарності їх застосування стосовно групи основних принципів. Поповим І. В. також визначено, що спеціальні принципи визначені в окремих спеціальних законах, що свідчить про їх хаотичне визначення та відсутність єдиного переліку, а їх більшість спрямована на внутрішньоорганізаційні особливості здійснення окремих видів публічної служби, а до групи спеціальних принципів публічної служби запропоновано відносити: принцип ефективності діяльності публічних службовців; принцип забезпечення рівного доступу до державної служби; принцип політичної нейтральності; принцип прозорості; принцип стабільності та інші спеціальні принципи, визначені окремими нормативно-правовими актами, що регулюють окремі види публічної служби.

Варто підтримати авторську позицію щодо систематизації законодавства про публічну службу, в межах якої запропоновано використовувати ієрархічний підхід – за юридичною силою нормативно-правових актів, та предметний підхід, здійснюючи поділ нормативно-правових актів залежно від їх сфери правового регулювання. Дисертантом систему даних юридичних нормативних джерел запропоновано поділяти на такі, що регулюють загальні основи функціонування публічної служби (Конституція України, закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» як такі, що на сьогодні найбільш повно відображають базові категорії функціонування публічних службовців); такі, що регулюють функціонування окремих видів публічної служби (закони України, які регулюють діяльність суддів, прокурорів, інших органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної служби); такі, що регулюють окремі організаційно-правові аспекти діяльності публічних службовців (підзаконні нормативно-правові акти, що визначають зміни в організаційно-управлінській діяльності суб'єктів публічної служби); законодавство про відповідальність суб'єктів публічної служби.

Велике теоретичне та практичне значення має висновок дисертанта, що сучасна наука адміністративного права не містить єдиного підходу до визначення поняття публічної служби, що пояснюється наявністю наукової дискусії стосовно віднесення до публічної служби політичного критерію (політичних посад) та наявністю плюралізму позицій щодо категорій «адміністративна посада», «професіоналізм», «публічні інтереси», що може бути вирішене за рахунок прийняття спеціального Закону України «Про публічну службу», який регулюватиме питання функціонування публічної служби з чітко визначеним переліком критеріїв статусу публічних службовців. Автором наукової роботи запропоновано публічну службу розуміти як професійну діяльність на державних політичних посадах, цивільну державну та мілітаризовану службу, службу в органах місцевого самоврядування, які спрямовані на задоволення публічних інтересів та захист прав, свобод та

законних інтересів фізичних та юридичних осіб, громад, держави, і обґрунтовано необхідність нормативного визначення змісту понять «публічний інтерес», «цивільна державна служба» (з переліком видів діяльності або посад) та «мілітаризована служба», «політична посада», що дозволить уникнути колізій у віднесенні до публічної служби діяльності у сфері громадських організацій та відобразить основне призначення цього правового інституту.

Заслуговує на підтримку положення, що враховуючи потреби національної правової системи в узгодженні з правом ЄС, для України позитивним буде перейняття концептуального підходу визначення цінностей та принципів функціонування публічної служби. Позитивно варто відзначити вагомий науковий концептуального характеру висновок про те, що в межах вітчизняних нормативно-правових актів цінності публічної служби не виділяються в межах окремої теоретичної категорії, а європейські стандарти публічної служби враховують і визнають роль політичної складової, яка неодмінно впливатиме на процеси публічного адміністрування, а більшість цінностей віднесені до внутрішньоструктурних. Вагоме теоретичне та практичне значення має також висновок дисертанта, що принципи публічної служби ЄС розглядаються через призму принципів публічного урядування, хоча й останнє можна розглядати як процес, а власне публічну службу – як структуру, об'єктивізовану у правовій дійсності.

Повнота викладу наукових положень дисертації в опублікованих працях. Основні положення та результати дисертації викладено 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.

Автореферат у цілому відображає зміст дисертації. Зауваження до автореферату відсутні.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Попова І. В., разом з тим вважаємо за

необхідне звернути увагу на окремі питання, які б могли слугувати предметом дискусії та потребують додаткових пояснень та обґрунтувань з боку здобувача при захисті дисертаційної роботи.

1. У підрозділі 1.1 дисертації здобувач зазначає, що на сьогодні не до кінця вирішеними залишається питання розмежування адміністративних та політичних посад публічної служби, яке протягом всього періоду часу з моменту схвалення адміністративної реформи залежало від політичної кон'юнктури, а з точки зору концепції адміністративної реформи публічна служба повинна: стати новим суспільним інститутом, діяльність якого спрямована на задоволення потреб та інтересів приватних осіб, захист їх прав та свобод; мати чітко визначену мету діяльності, яка не залежить від політичного чинника, і відповідне нормативно-правове забезпечення, яке гарантуватиме таку незалежність та автономність; мати чітко визначену структуру та систему без можливості неоднозначного визначення статусу окремих суб'єктів владних повноважень.

Цей висновок потребує додаткової аргументації з боку здобувача з огляду на розмежування політичної та адміністративної діяльності, чому не було приділено достатньо уваги при підготовці дослідження.

2. Структура другого розділу дисертації дає підстави вважати, що до системи принципів функціонування публічної служби слід відносити лише групи загальних та спеціальних принципів, без врахування організаційних, етичних принципів тощо.

Відповідно потребує пояснення та обґрунтування така наукова позиція, з огляду на наявність інших наукових підходів до систематизації досліджуваних принципів діяльності суб'єктів публічної та державної служби.

3. На сторінці 58 дисертаційної роботи здобувач внаслідок аналізу теоретичних підходів до визначення змісту та обсягу поняття «публічна служба» формує висновок та зазначає, що наукова дискусія стосовно визначення публічної служби посилюється за рахунок відсутності

спеціального законодавчого акту, який би регулював питання функціонування публічної служби з чітко визначеним переліком критеріїв статусу публічних службовців, проте, аргументом на користь відсутності потреби у такому акті може виступити відсутність необхідності узагальненого нормативно-правового регулювання окремих видів публічної служби, які мають власне спеціальне нормативне регулювання.

Дана авторська позиція потребує додаткового пояснення у процесі публічного захисту дисертаційного дослідження, оскільки в даному випадку, на думку опонента, варто визнати порушення логічної структури формування наукового висновку.

4. В межах дисертаційного дослідження при аналізі сутності та ролі сучасної публічної служби, її завдань та напрямів діяльності в умовах сучасної правової держави недостатньо дослідженим, на думку опонента, є значення та роль публічних послуг як одного з основних напрямів діяльності сучасної публічної служби.

Відповідно, дана позиція потребує додаткового пояснення та обґрунтування дисертантом.

5. У висновках до дисертаційного дослідження здобувачем у пункті 7 зазначено, що у процесі аналізу принципів функціонування публічної служби з'ясовано, що принципи законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, відкритості, гуманізму і соціальної справедливості, пріоритету прав та свобод людини і громадянина та народовладдя слід вважати загальними принципами функціонування публічної служби.

Проте, детальний аналіз та значення принципу народовладдя недостатньо розкрито в межах дисертації, відповідно, дане зауваження потребує пояснень з боку здобувача.

Наведені спірні зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку роботи, яка має самостійний і творчий характер, високий науковий рівень, наукову та практичну цінність. Наявність дискусійних питань,

насамперед, характеризує актуальність і складність теми дослідження та авторський підхід.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам МОН України. Зважаючи на зазначене вище, дисертація Попова Ігоря Володимировича «Принципи функціонування публічної служби України в умовах розбудови сучасної правової держави: адміністративно-правовий аспект» є завершеним науковим дослідженням, яке містить всі елементи наукової новизни та нові наукові обґрунтовані результати, що мають теоретичне значення для науки адміністративного права та практичне значення для вдосконалення інституту функціонування публічної служби України. Зміст дисертаційної роботи висвітлений достатньо повно, вимоги структури та обсягу дотримано. Авторські висновки та рекомендації здатні стати значним внеском у розвиток вітчизняної науки адміністративного права.

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 юридичних наук,
професор, доцент кафедри
службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПІДПИС ЗАТВЕРДЖУЮ
ВЧЕНИЙ СЕКРЕТАР НАЧ
КАРАУЛЬНА Н.В.
2024Р.

О. О. Губаров

