

Голові Разової спеціалізованої вченої ради ДФ 17.051.071

Запорізького національного університету,

доктору юридичних наук, професору

Колпакову В.К.

РЕЦЕНЗІЯ

доктора юридичних наук, професора

Курінного Євгена Володимировича

на дисертаційну роботу

Чеченко Катерини Олегівни

на тему «**Доброчесність як принцип державної служби за**

законодавством України: питання теорії та практики»,

подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08

Право, за спеціальністю 081 Право

Правові принципи відіграють важливу роль у всіх сферах правозастосовної діяльності й державна служба є однією з них, адже професійна державно-службова діяльність в Україні здійснюється із дотриманням низки принципів державної служби, які закріплені у Законі України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 року. Чималий інтерес у правничій спільноті викликає принцип доброчесності державної служби, який став новітньою правовою категорією, а також елементом антикорупційної політики держави. Втім, у правовій доктрині питанням дослідженню феномена доброчесності саме як принципу державної служби не присвячено належної уваги, особливо у теоретичному та практичному аспектах. Натомість, аналіз вітчизняного законодавчого базису свідчить про наявність низки суперечностей та прогалин у

розумінні доброчесності, що й актуалізує дослідження проблематики її практичної реалізації із подальшим пошуком шляхів її вирішення, зокрема, й можливості вивчення та використання важливих практик зарубіжного досвіду, розробленні пропозицій для удосконалення відповідного нормативно-правового регулювання.

За сучасними підходами до характеристик особи українського державного (публічного) службовця, доброчесність можна розглядати як обов'язкову ознаку, принцип, критерій, умову, вимогу які разом з професіоналізмом, висуваються до кандидата на посаду державного службовця (чиновника, представника державно-владного апарату або вітчизняної бюрократії).

Доброчесність у силу значущості та неймовірно широкого масштабу своїх позитивних складових, може визначатись не тільки як один з дієвих запобіжників корупції під час прийняття кандидата на державно-апаратну посаду, а й як своєрідний але ефективний антидот для отруєного різноманітними небезпечними токсинами зловживань тіла вітчизняної бюрократії.

Актуальність теми дисертаційного дослідження К.О. Чеченко підтверджується приналежністю до комплексних наукових планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2020-2025 роки, проєктів прикладних досліджень з фінансуванням за рахунок коштів Державного бюджету України «Інституціоналізація антикорупційних трансформацій законодавства і практики його застосування у сфері публічно-правових відносин в Україні», «Елімінація корупційних загроз національній безпеці України інструментами міжнародного права із застосуванням цифрових технологій», «Організаційно-правові механізми забезпечення відбудови повоєнної України в умовах інтеграції до Європейського Союзу», проєктів у рамках виконання тем з державною реєстрацією «Дослідження проблем теорії

службового права в умовах євроінтеграції» (номер державної реєстрації 0120U000374), «Основні напрямки удосконалення адміністративного законодавства України в умовах євроінтеграції» (номер державної реєстрації 0129U000370), проєкту «Загальноєвропейська конвергенція правових, економічних та культурологічних основ попередження корупції» номер проєкту 611790-EPP-1-2019-1-UA-EPPJMO-MODULE в межах напрямку «Жан Моне» (Jean Monnet) Програми ЄС Erasmus+ за підтримки Виконавчої агенції з питань освіти аудіовізуальних засобів і культури ЄКЄС (EACEA EU), планів роботи Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем службового права Національної академії правових наук України.

Тематика дисертації відповідає Перспективним напрямкам дисертаційних досліджень на здобуття ступенів кандидата та доктора наук з юридичних спеціальностей, затвердженим рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 року № 86/11.

Дисертаційне дослідження К.О. Чеченко має на меті здійснення комплексного аналізу наукових, навчальних джерел, законодавства України та зарубіжних країн, правозастосовної практики, з'ясування унікального ресурсу доброчесності як принципу державної служби, визначення сутності, характерних ознак доброчесності як принципу державної служби, етапів, особливостей та тенденцій ґенези її доктринального дослідження й сучасного нормативно-правового закріплення, практичної реалізації у процедурному та деліктному аспектах, а також виокремленні основних напрямів удосконалення нормативного закріплення та реалізації доброчесності як принципу державної служби в Україні, із запозиченням «позитивних» правотворчих та правозастосовних практик зарубіжних країн та акцентом на потреби реального часу, особливостей національних державотворчих та правотворчих процесів.

Реалізація вказаної мети дисертаційного дослідження конкретизувалась у розв'язанні наступних **задач**: розглянути державну службу як сферу

об'єктивізації доброчесності; визначити поняття, ознаки доброчесності як принципу державної служби й співвідношення її із суміжними правовими категоріями; проаналізувати ґенезу дослідження доброчесності як принципу державної служби у вітчизняній правовій науці, виділити її етапи, особливості, тенденції; з'ясувати ґенезу нормативного закріплення доброчесності як принципу державної служби у законодавстві України, охарактеризувати його сучасний стан та особливості; проаналізувати реалізацію доброчесності як принципу державної служби із акцентом на процедурний та деліктний її аспекти; визначити проблемні питання реалізації доброчесності як принципу державної служби в Україні та окреслити шляхи їх вирішення; виокремити й дослідити зарубіжний досвід нормативного закріплення та практики реалізації доброчесності як принципу державної служби й обґрунтувати напрями його запозичення для України; сформулювати основні «блокові» напрями удосконалення правового регулювання принципу доброчесності як принципу державної служби в Україні.

Наукова новизна результатів дослідження полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексним дослідженням, присвяченим доброчесності як принципу державної служби в Україні. У результаті проведеного дослідження запропоновано низку наступних наукових положень та висновків, зокрема:

вперше:

розглянуто державну службу як сферу об'єктивізації доброчесності й запропоновано її авторське визначення - як професійної, на постійній основі діяльності осіб на посадах державних органів, зорієнтованої на практичне виконання завдань і функцій держави, яка здійснюється, із дотриманням принципів державної служби, із оплатою праці – заробітною платою, що складається з посадового окладу, надбавки за вислугу років, надбавки за ранг державного службовця, премії (у разі встановлення) та фінансується з

державного бюджету України;

проаналізовано генезу дослідження доброчесності як принципу державної служби у вітчизняній правовій науці, виділено три умовні етапи, особливості, тенденції та генезу нормативного закріплення доброчесності як принципу державної служби у законодавстві України, охарактеризовано її сучасний стан та особливості;

сформовано основі «блокові» напрями удосконалення правового регулювання доброчесності як принципу державної служби в Україні та практики її реалізації (науковий, освітній й безпосередньо нормотворчий);

удосконалено:

теоретичні положення щодо визначення доброчесності як принципу державної служби, яке запропоновано розглядати як комплексну морально-етичну вимогу державних службовців, що полягає в обов'язку дотримуватися бездоганної доброчесної поведінки під час практичного виконання завдань і функцій держави у професійній публічно-службовій діяльності, поза її межами, підтримувати авторитет державних органів, забезпечувати належне виконання державними службовцями їх посадових обов'язків, спрямуванні їх повноважень на забезпечення публічного інтересу держави, відсутності приватного інтересу, який відповідає компонентам антикорупційної політики держави;

наукові підходи щодо формування розширеного суміжного тематичного понятійного ряду, аналіз якого й дозволив виокремити унікальний ресурс доброчесності у порівнянні із суміжними поняттями;

теоретичні аспекти щодо характеристики ознак доброчесності як принципу державної служби, серед яких визначено такі: 1) нормативно закріплена морально-етична норма (що свідчить про поєднання умовно двох складових змісту – правовий припис та морально-етичний зміст; 2) елемент системи принципів державної служби, принципів службового права; 3) загальнообов'язкове правило етичної поведінки державного службовця; 4)

взірець належної службової поведінки особи, яка займає посаду публічної служби (у т.ч. державної); 5) спрямованість на забезпечення публічного інтересу держави, суб'єктів публічного адміністрування, громадян; 6) компонент антикорупційної стратегії; 7) стримуючий фактор вчинення корупційних дій суб'єктами службових правовідносин;

положення стосовно виокремлення особливостей реалізації доброчесності як принципу державної служби в Україні, які знаходять свій прояв у низці наведених авторкою характеристик, із визначенням конкретних шляхів удосконалення реалізації доброчесності саме як принципу державної служби;

дістали подальшого розвитку:

доцільність компаративно-правового аналізу досвіду зарубіжних країн та практики його запозичення у контексті вдосконалення нормативного закріплення та реалізації доброчесності як принципу державної служби в Україні, із визначенням переліку таких напрямків із акцентом на потреби реального часу, особливості державотворчих та правотворчих процесів, на національні особливості останніх;

розуміння доброчесності як принципу службового права, який запропоновано розглядати як універсальний, суспільно зумовлений, нормативно-визначений, імперативний припис, який містить комплекс морально-етичних правил поведінки публічно-службових осіб для їх професійної службової діяльності; як комплекс морально-етичних вимог суб'єктів публічно-службових правовідносин, визначених нормами службового права у формі принципу, який полягає в обов'язку службових осіб дотримуватися бездоганної доброчесної поведінки у їх професійній публічно-службовій діяльності, поза її межами, підтримувати авторитет державних органів, забезпечувати належне виконання їх посадових обов'язків, спрямуванні їх повноважень на забезпечення публічного інтересу держави, відсутності

приватного інтересу, який відповідає компонентам антикорупційної політики держави.

Викладені в дисертації наукові висновки, положення і рекомендації є обґрунтованими, базуються на ретельному аналізі літератури з тематики дослідження, узагальненні практики застосування вітчизняного законодавства (всього – 237 найменування).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертаційній роботі положення, висновки та пропозиції становлять науково-теоретичний інтерес та практичну значимість, а тому можуть бути використані у: науково-дослідній сфері – як основа для подальших наукових досліджень доброчесності як принципу державної служби, публічної служби, службового права (акт впровадження Запорізького національного університету від 12.06.2023 року); правотворчій діяльності – для підготовки пропозицій щодо внесення змін та доповнень до Закону України «Про державну службу», для розробки Службового кодексу України, Кодексу етичної службової поведінки тощо; правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності право-просвітницької діяльності, для вдосконалення нормотворчої діяльності у різних сферах публічно-службових правовідносин; навчальному процесі – при викладанні у закладах вищої освіти навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративно-процесуальне право», «Міжнародні стандарти публічного адміністрування», «Адміністративно-процедурне право», «Теорія адміністративно-деліктного права», «Актуальні проблеми теорії службового права», у закладах підвищення кваліфікації державних службовців при викладанні дисциплін адміністративно-правового блоку, службово-правового блоку (акт впровадження Запорізького національного університету від 12.06.2023 року).

Структура дисертаційного дослідження К.О. Чеченко відповідає визначеній меті та поставленим завданням дослідження, робота містить

анотацію, вступ, три розділи, що містять сім підрозділів, висновки, список використаних джерел (237 найменувань на 25 сторінках), додаток. Повний обсяг дисертації становить 297 сторінок, з них загальний обсяг тексту – 242 сторінок.

У вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження, сформульовано мету, завдання, об'єкт, предмет дослідження, розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, визначено особистий внесок здобувача, наведено дані щодо апробації роботи та впровадження отриманих результатів в практику, зазначено кількість публікацій.

У першому розділі «Принцип доброчесності як принцип державної служби: загально-теоретичні та історико-правові питання» розглянуто державну службу як сферу об'єктивізації доброчесності; визначено поняття, ознаки доброчесності як принципу державної служби й співвідношення її із суміжними правовими категоріями; проаналізовано ґенезу дослідження доброчесності як принципу державної служби у вітчизняній правовій науці, виділено її етапи, особливості, тенденції.

У другому розділі дисертаційного дослідження «Доброчесність як принцип державної служби в Україні: нормативне закріплення, зміст та реалізація» з'ясовано ґенезу нормативного закріплення доброчесності як принципу державної служби у законодавстві України, охарактеризовано його сучасний стан та особливості; проаналізовано реалізацію доброчесності як принципу державної служби із акцентом на процедурний та деліктний її аспекти; виокремлено проблемні питання реалізації доброчесності як принципу державної служби в Україні та окреслено шляхи їх вирішення;

Третій розділ «Основні напрями удосконалення доброчесності як принципу державної служби в Україні» присвячено виокремленню й дослідженню зарубіжного досвіду нормативного закріплення та практики реалізації доброчесності як принципу державної служби й обґрунтовано окремі вектори його запозичення для України; сформовано основні «блокові» напрями

удосконалення правового регулювання принципу доброчесності саме як принципу державної служби в Україні.

Висновки дисертаційної роботи в цілому відображають отримані результати і відповідають меті та завданням дослідження.

Виклад результатів дослідження здійснено на належному науково-методичному рівні із застосуванням механізмів та засобів спеціальної адміністративно-правової термінології. Наукові положення та рекомендації є достатньо аргументованими, базуються на ґрунтовному аналізі вітчизняного та зарубіжного законодавства, судової практики, а також на аналізі поглядів та аргументів вчених-юристів, накопиченому у сфері адміністративного та службового права.

Здобувачка зі знанням предмету дослідження, використанням значної кількості спеціальних літературних джерел розкриває тему дослідження, висвітлюючи проблематику доброчесності як принципу державної служби за законодавством України з охопленням її теоретичних та практичних складових. Під час роботи над дисертаційним дослідженням авторкою опрацьовано значний масив фахових джерел, що дозволило продемонструвати реалізацію зазначеного принципу державної служби у процедурному та деліктному аспектах, а також виявити окремі проблемні питання та визначити шляхи їх вирішення.

Дисертація написана грамотно, мовностилістична культура роботи висока. Список використаних літературних джерел, а також посилання на них у тексті дисертації зроблено з дотриманням чинних вимог.

Попри безперечно належний рівень проведеного К.О. Чеченко дослідження, **окремі його положення є дискусійними та потребують свого уточнення і конкретизації.**

1. Здобувачка у підрозділі 2.1 дисертації, розглядає особливості нормативного закріплення та реалізації доброчесності як принципу державної

служби в Україні, однак при цьому не приділяє достатню увагу тим характерним особливостям, які притаманні різним видам державної служби. Зокрема, відсутній аналіз теоретичного та практичного застосування вимог щодо дотримання принципу доброчесності державними службовцями із охопленням специфіки їх професійної державно-службової діяльності, із розподілом державної служби на види, що визначенні ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу», а саме: Секретаріат Кабінету Міністрів України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; органи прокуратури; органи військового управління; органи дипломатичної служби та інші державні органи.

2. У підрозділі 2.2 дисертаційного дослідження, авторка розглядає питання оцінки доброчесності використовуючи приклади діяльності державних службовців органів Державної митної служби України. На мою думку, відповідний аналіз було б краще здійснювати у більш широкому форматі, охоплюючи декілька різних державних органів із наданням порівняльно-правової характеристики наявних проблемних питань, що безпосередньої стосуються звільнення з посад за порушення принципу доброчесності.

Разом з тим, оприлюднені зауваження, зважаючи на їх переважно дискусійний характер, не заперечують та не спростовують концептуальних положень дисертаційного дослідження Чеченко К.О. на тему «Доброчесність як принцип державної служби за законодавством України: питання теорії та практики». Вони зумовлені науковим інтересом до дослідження вказаної наукової проблеми із поглибленою увагою до різновидів публічно-службової діяльності, деталізоване вивчення яких сприятиме зростанню науково-теоретичного рівня тематики обраної дисертанткою. Також, зазначені зауваження не перешкоджають загалом позитивно оцінити дану дисертаційну роботу, що є завершеною науковою працею, в якій отримані нові обґрунтовані теоретичні результати, сукупність яких є достатньо помітним внеском у

новаційну складову науки українського адміністративного права. Дисертаційне дослідження спрямоване на збагачення уяви про аксіологічну сутність доброчесності як принципу державної служби, а сформульовані у ньому висновки та пропозиції здійснюють позитивний вплив на процеси подальшого вдосконалення правового регулювання публічно-службових відносин.

Висновок. Загальний аналіз дисертації свідчить про самостійність і цілісність проведеного дослідження, його актуальність і науковий рівень, теоретичне й практичне значення. Наукові положення, висновки та рекомендації сформульовані в роботі, достатньо повно викладені в підготовлених та оприлюднених здобувачем наукових публікаціях. У дисертаційному дослідженні К.О Чеченко відсутні порушення академічної доброчесності.

Дисертаційна робота на тему «Доброчесність як принцип державної служби за законодавством України: питання теорії та практики» є завершеним самостійним дослідженням, має наукову новизну та практичну значущість, відповідає вимогам «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (Постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 № 44), а її авторка Катерина Олегівна Чеченко заслуговує присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 Право, за спеціальністю 081 Право.

Офіційний рецензент:

**доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного
та адміністративного права**

Запорізького національного університету

Євген КУРІННИЙ