

Голові Разової спеціалізованої вченої ради ДФ 17.051.071

Запорізького національного університету,

доктору юридичних наук, професору

Колпакову В.К.

РЕЦЕНЗІЯ

доктора юридичних наук, доцента

Шарої Анни Анатоліївни

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

Актуальність обраної теми. Розвиток публічно-службової діяльності в Україні відбувається у межах євроінтеграційних процесів, які ґрунтуються на досягненні мети удосконалення вітчизняного законодавства та приведення його до рівня права ЄС. Розроблення та запровадження низки спеціальних вимог до службових осіб – державних службовців є результатом імплементації міжнародних та європейських стандартів публічного адміністрування. Група таких вимог сформована вітчизняним законодавцем у формі принципів державної служби, яка визначають засади професійної діяльності, яких державні службовці зобов'язані неухильно дотримуватися. Відносно новітнім для української моделі державно-службової діяльності стало поняття «доброчесність», яке Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 року закріплено у вигляді принципу державної

служби. Втім наведене визначення доброчесності саме як принципу державної служби не повною мірою відповідає практичному значенню даного феномену. Дослідження доброчесності як правової категорії набуває особливої актуальності та практичної значимості у дисертаційній роботі Чеченко К.О. на тему «Доброчесність як принцип державної служби за законодавством України: питання теорії та практики», що зумовлюється намаганням України за підтримки світової спільноти запровадити та ефективно реалізувати антикорупційний інструментарій. Подолання «стійкої» корупції в Україні має на меті розбудову доброчесного врядування, що всіляко обумовлює вимагати від публічно-владних інституцій та державних органів функціонувати із дотриманням морально-етичної цінності – доброчесності, яка унормована у формі принципу державної служби. Необхідність доктринального дослідження ресурсу доброчесності обумовлена наявністю низки проблемних питань, вирішення яких можливе завдяки розробленню певних шляхів та напрямів удосконалення нормативного закріплення, практичної реалізації та правового регулювання доброчесності як принципу державної служби. Втім, нові превентивні антикорупційні інструменти, задля досягнення їх ефективності та спрямованості на реальне отримання очікуваних результатів, мають бути втіленні комплексно й охоплювати весь спектр публічно-службової діяльності. Проте, аналіз змісту положень Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» № 2322-IX від 20.06.2022 року, свідчить про впровадження доброчесності у діяльність політичних партій, виборчих кампаній, бізнесу, правосуддя. У Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки зазначається про особливе значення для державної служби таких європейських принципів як професійність, доброчесність, політична нейтральність. Натомість, на жаль, у доктринальному розумінні сфера державної служби продовжує залишатися «фундаментальною» сферою дії доброчесності як принципу. Хоча вчені-адміністративісти на протязі

багатьох років наголошують на нагальності «правильної» імплементації європейських та міжнародних правових норм та здійсненні комплексного підходу реформування публічної служби, зокрема, уніфікації положень службового законодавства у єдиний кодифікований акт. Морально-етична цінність доброчесності має розглядатися не лише у «вузькому» розумінні як принцип державної служби та елемент антикорупційного інструментарію, а бути дослідженою у службовому праві як комплексна правова категорія. З огляду на зазначене, слід вважати актуальною тему дисертаційного дослідження Чеченко К.О.

Актуальність дисертації Чеченко К.О. підтверджується й приналежністю до 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), а також планів роботи Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем службового права Національної академії правових наук України.

Тематика дисертації відповідає Перспективним напрямам 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.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертація Чеченко К.О. характеризується системним підходом до предмету дослідження. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується критичним аналізом наявних використаних джерел, вітчизняного та зарубіжного законодавства, статистичних матеріалів та матеріалів судової практики.

Доведеність наведених дисертанткою висновків базується на грамотному використанні сукупності методів і прийомів наукового пізнання. Автором використані загальнонауковий (історичний, логічний, діалектичний, системний аналіз тощо) та спеціальний методи (порівняльно-правовий, документальний аналіз, моделювання тощо), що забезпечило комплексний підхід та дозволило досягти поставленої мети, всебічно дослідити концептуальні завдання та отримати обґрунтовані результати. Як основний загальнонауковий метод використано діалектичний метод наукового пізнання, завдяки якому здійснено дослідження доброчесності як принципу державної служби як комплексного правового явища, з'ясувати її сутність (підрозділ 1.2). За допомогою історико-правового методу автором розкрито генезу доктринального дослідження доброчесності як принципу державної служби у вітчизняній правовій науці, виділити її етапи, особливості, тенденції (підрозділ 1.3), а також визначено генезу нормативного закріплення доброчесності як принципу державної служби за законодавством України, охарактеризувати його сучасний стан та особливості (підрозділ 2.1). За

допомогою логіко-семантичного та логіко-юридичного методів сформульовано суміжний понятійний ряд (підрозділ 1.2) та базові для дисертаційної роботи дефініції: «державна служби» (підрозділ 1.1), «добročесність як принцип службового права» (підрозділ 1.2), «добročесність як принцип державної служби» (підрозділ 1.3), «добročесність» (підрозділ 2.1). Дисертанткою завдяки методу групування виокремлено ознаки добročесності як принципу (підрозділ 1.2), запропоновано етапний варіант доктринального дослідження добročесності як принципу державної служби (підрозділ 1.3). Виокремлення пріоритетних напрямів удосконалення нормативного закріплення, правового врегулювання добročесності як принципу державної служби та формування відповідних пропозицій здійснено за допомогою методів моделювання, аналізу та синтезу (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1, 3.2). Метод порівняльно-правового аналізу та логіки використано для порівняння добročесності як принципу державної служби із суміжними правовими категоріями (підрозділ 1.2), а також дослідження зарубіжного досвіду нормативного закріплення та практики реалізації добročесності як принципу державної служби в Україні, виокремленні обґрунтованих напрямів його запозичення для України (підрозділ 3.1).

Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на підставі комплексного аналізу наукових, навчальних джерел, законодавства України та зарубіжних країн, правозастосовної практики, з'ясувати унікальний ресурс добročесності як принципу державної служби, визначити сутність, характерні ознаки добročесності як принципу державної служби, етапи, особливості та тенденції генези її доктринального дослідження й сучасного нормативно-правового закріплення, практичної реалізації у процедурному та деліктному аспектах, а також виокремити основні напрями удосконалення нормативного закріплення та реалізації добročесності як принципу державної служби в Україні, із запозиченням «позитивних» правотворчих та правозастосовних практик зарубіжних країн та акцентом на потреби реального часу, особливості національних державотворчих та правотворчих

процесів.

Вказана мета дисертаційного дослідження конкретизувалась у таких задачах:

- розглянути державну службу як сферу об'єктивізації доброчесності; визначити поняття, ознаки доброчесності як принципу державної служби й співвідношення її із суміжними правовими категоріями;

- проаналізувати генезу дослідження доброчесності як принципу державної служби у вітчизняній правовій науці, виділити її етапи, особливості, тенденції;

- з'ясувати генезу 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;

- виокремити 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 саме як принципу державної служби в Україні.

Відповідною гарантією достовірності та теоретичної обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих авторкою є вірно поставлена мета та завдання дослідження, логіка викладеного матеріалу. Виходячи з аналізу основної частини дисертації, мета дисертації в ході виконання дослідження була досягнута, а дисертація є завершеною науковою кваліфікаційною працею.

Структура дисертації дозволила авторці повною мірою охопити об'єкт і предмет дисертаційного дослідження. Справляє позитивне враження

джерельна база роботи, що свідчить про системне й ґрунтовне опрацювання проблематики, високий рівень наукової підготовки авторки та її наукову зрілість. Наукові положення та рекомендації є достатньо аргументованими, базуються на аналізі судової практики, а також на аналізі поглядів та аргументів вчених-юристів, накопиченому у сфері адміністративного та службового права.

У вступі автором здійснюється обґрунтування вибору теми дослідження, доведена її актуальність; зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне значення отриманих результатів, надано відомості щодо апробації, а також щодо кількості публікацій, у яких відображено основні положення дисертаційного дослідження.

У першому розділі дисертації розглянуто державну службу як сферу об'єктивізації доброчесності; визначено поняття, ознаки доброчесності як принципу державної служби й співвідношення її із суміжними правовими категоріями; проаналізовано генезу дослідження доброчесності як принципу державної служби у вітчизняній правовій науці, виділено її етапи, особливості, тенденції.

У другому розділі дисертації з'ясовано генезу 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;

У третьому розділі дисертації виокремлено й досліджено зарубіжний досвід нормативного закріплення та практики реалізації доброчесності як принципу державної служби й обґрунтовано напрями його запозичення для України; сформовано основні «блокові» напрями удосконалення правового

регулювання принципу доброчесності саме як принципу державної служби в Україні.

Завершується дисертація розгорнутими висновками, у яких здійснено комплексне дослідження доброчесності як принципу державної служби в Україні, внаслідок проведення теоретичного узагальнення й нового вирішення наукового завдання щодо визначення реального ресурсу доброчесності як принципу державної служби за законодавством України. Завдяки проведеного комплексного аналізу виявлено низку проблемних питань нормативного та правового регулювання доброчесності як принципу державної служби та сформовано авторські пропозиції і рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання у досліджуваній сфері суспільних відносин. Висновки дисертації є цілісними та логічно обґрунтованими, відповідають меті та завданням дослідження й містять важливі теоретичні та практичні положення щодо визначення унікального ресурсу доброчесності як принципу державної служби.

Значення одержаних результатів для науки й практики та рекомендації щодо їх можливого використання. Оцінюючи дисертаційну роботу, зміст та характер досліджуваних у ній теоретичних та практичних питань, варто відзначити актуальність та комплексність даного дослідження, в якому здійснено комплексний аналіз наукових, навчальних джерел, законодавства України та зарубіжних країн, правозастосовної практики з'ясовано унікальний ресурс доброчесності як принципу державної служби, визначено сутність, характерні ознаки доброчесності як принципу державної служби, етапи, особливості та тенденції генези її доктринального дослідження й сучасного нормативно-правового закріплення, практичної реалізації у процедурному та деліктному аспектах. Дисертанткою запропоновано розв'язання проблем із застосуванням ґрунтовного підходу до наявних проблем, виокремлено основні напрями 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, особливості національних державотворчих та правотворчих процесів. За результатом дослідження авторкою сформульовано низку нових теоретичних та практичних положень, висновків та пропозицій.

Ознайомлення із науковим дослідженням дає підстави стверджувати, що основні положення і висновки, які виносяться здобувачкою на захист, мають відповідний високий ступінь наукової новизни.

Дисертаційне дослідження має обґрунтовані та достовірні наукові висновки, які доповнюють існуючі позиції науковців або по-новому надають вирішення існуючих проблем реалізації доброчесності як принципу державної служби. Елементи наукової новизни сформульовані коректно, їх кількість та кваліфікаційні ознаки відповідають нормативним вимогам. Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації наукові положення, висновки та рекомендації можуть бути використані в: 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). Отже, дисертація може виступати теоретичною основою для проведення науковоприкладних досліджень у сфері проблематики стосовно доброчесності як принципу державної служби. Висновки та рекомендації, що сформовані авторкою, можуть бути враховані при вдосконаленні чинного законодавства України.

Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій в наукових публікаціях, зарахованих за темою дисертації. Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено в 13 наукових публікаціях, з них три наукові статті у журналах та наукових фахових виданнях, включених МОН України, до переліку наукових фахових видань з юридичних наук категорії «Б», а також 10 тез доповідей у всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях. Таке представлення результатів наукової роботи є достатнім. Кількість публікацій, обсяг, якість, повнота висвітлення результатів та розкриття змісту дисертації відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України. Зазначені публікації повною мірою висвітлюють основні наукові положення дисертації. Спрямованість науково-практичних конференцій, де відбувалася апробація дисертаційного дослідження, характер статей здобувачки, в яких відображено положення дисертації і результати проведених досліджень, повною мірою вказують, що дисертація пройшла належну апробацію та є самостійною науковою працею, що має завершений характер. Ознайомлення з текстом дисертації дає підстави стверджувати, що за структурою та змістом робота відповідає вимогам, що ставляться Міністерством освіти і науки України. У тексті роботи відображено основні положення, зміст, результати і висновки здійсненого наукового дослідження.

Відсутність (наявність) порушення академічної доброчесності. Дисертація є самостійно написаною кваліфікаційною науковою працею із науково-обґрунтованими висновками та рекомендаціями, які виставлені авторкою для публічного захисту. Використання ідей, результатів і текстів

інших авторів мають посилання на відповідні джерела. У роботі відсутнє привласнення чужих ідей, результатів або слів без оформлення належного цитування. Таким чином, у дисертаційному дослідженні Чеченко Катерини Олегівни на тему: «Доброчесність як принцип державної служби за законодавством України: питання теорії та практики» відсутні порушення академічної доброчесності.

Питання для дискусійного обговорення та недоліки дисертації щодо її змісту та оформлення. Визнаючи високий теоретичний рівень дисертаційного дослідження, його важливе практичне значення, не виключає можливості зупинитися на деяких конкретних зауваженнях і побажаннях.

1. Дисертанткою неодноразово у роботі вживається поняття «недоброчесність» як протилежне «доброчесності», зазначається про необхідність законодавчого визначення критеріїв недоброчесної поведінки шляхом здійснення систематизації законодавства про державну службу у вигляді розробки та прийняття Службового кодексу України та Кодексу етичної службової поведінки, в розділах «Принципи» яких пропонується «закріпити положення про доброчесність, із закріпленням її визначення, критеріїв визначення доброчесної та недоброчесної поведінки державних службовців, із поширенням їх дії на всі види публічної служби». Натомість, авторка не наводить власного авторського визначення «недоброчесності», низки критеріїв та конкретних прикладів порушення державними службовцями доброчесності як принципу державної служби. Однак, такі результати дослідження мали б бути доречними для їх висвітлення у висновках із наведенням відповідних пропозицій та законодавчих змін.

2. У роботі авторкою запропоновано розгляд принципу доброчесності як принципу службового права, зміст доброчесності як принципу державної служби, обґрунтовано доцільність внесення змін до п. 5 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 року, в якому запропоновано закріпити визначення «доброчесність». Разом із тим наголошується на необхідності поширення принципу доброчесності на всі

види публічної служби, проте, відсутнє поняття доброчесності як принципу публічної служби. Вважаємо за доцільне здійснення розподілу службових правовідносин на види, висвітлення «загального» визначення «доброчесності» як принципу для усіх видів публічної служби та «спеціального» як принципу державної служби.

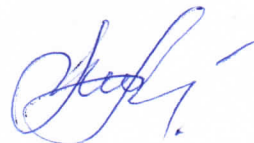
Втім, зазначені зауваження мають більше рекомендаційний чи дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку результатів дисертаційного дослідження.

Висновок. Дисертація на тему «Доброчесність як принцип державної служби за законодавством України: питання теорії та практики» є завершеною, самостійно підготовленою кваліфікаційною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані та практично цінні результати, що вирішують важливе наукове завдання. Актуальність обраної теми дисертації, ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, новизна та повнота викладу в опублікованих наукових працях повністю відповідають 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 р. № 44), а її авторка Чеченко Катерина Олегівна заслуговує присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 Право, за спеціальністю 081 Право.

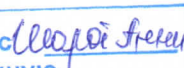
Офіційний рецензент:

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

Запорізького національного університету



Анна ШАРАЯ

Підпис 
засвідчую

**НАЧАЛЬНИК
ВІДДІЛУ КАДРІВ**



І.М. Дрявєцько