

ВІДГУК
ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА
Федчишина Сергія Анатолійовича,
доктора юридичних наук, доцента,
доцента кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

на дисертацію Чеченко Катерини Олегівни
на тему: «Доброчесність як принцип державної служби за
законодавством України: питання теорії та практики»,
подану на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право»
за спеціальністю 081 «Право»

Відгук підготовлено на підставі вивчення рукопису дисертації та наукових праць Чеченко Катерини Олегівни, опублікованих за темою дисертації.

Актуальність теми дисертації. Обрана дисертанткою тема для дослідження є дійсно актуальною і стосується широкого кола питань доброчесності як принципу державної служби за законодавством України.

Розвиток України як європейської держави супроводжується реформуванням національного законодавства та його приведенням у відповідність до норм права ЄС, що неминує охоплює й модернізацію публічно-владних інституцій, зокрема державної служби. Потреба у вдосконаленні положень службового законодавства зумовлюється наявністю низки проблемних питань функціонування системи державної служби, законодавчими прогалинами та колізіями, котрі послаблюють ефективність державно-службової діяльності як в окремих державних органах, так і всієї системи публічного адміністрування в цілому. Першочерговим етапом трансформації у цій сфері має стати вироблення основоположних засад, на яких ґрунтується службова діяльність. В українській державній службі ними є принципи. Доброчесність як норма етики та моралі увійшла до переліку принципів державної служби як антикорупційний елемент, що згідно з п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015

року полягає у «спрямованості дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень». Втім, незважаючи на наявність нормативно визначеного поняття «добročесності» як принципу державної служби, у правозастосовній діяльності виникла проблематика розуміння змісту доброчесності та характеристики неправомірних дій, які визначаються недоброчесними. Недоліки вітчизняного службового законодавства актуалізуються у наукових дослідженнях проблематики, пов'язаної зі сферою державно-службових правовідносин, у т.ч. й стосовно ролі доброчесності як принципу державної служби. Спільні зусилля представників наукової спільноти, юристів-практиків, фахівців у галузі публічного адміністрування сприятимуть подоланню корупції у державі та ефективній розбудові доброчесної державної служби у відповідності до європейських принципів та стандартів. Однак, у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині бракує комплексних спеціальних досліджень, присвячених відповідним питанням.

Проблематика доброчесності як принципу державної служби потребує постійного вивчення, дослідження, оцінки та ґрунтовного аналізу, нових підходів до розуміння цього правового феномену. Вказані обставини свідчать про актуальність теми дисертації К.О. Чеченко, її теоретичну та практичну значимість.

Наукова новизна отриманих дисертантом результатів визначається тим, що запропонована дисертаційна робота є одним з перших досліджень, в якому, з урахуванням положень чинного законодавства, міжнародно-правових стандартів і правозастосовчої практики, здійснено комплексний аналіз з'ясування унікального ресурсу доброчесності як принципу державної служби, визначено сутність, характерні ознаки доброчесності як принципу державної служби, етапи, особливості та тенденції ґенези її доктринального дослідження й сучасного нормативно-правового закріплення, практичної реалізації у процедурному та деліктному

аспектах, 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.

Дисертаційне дослідження К.О. Чеченко визначається сучасною постановкою задач, виявленням та дослідженням нових ідей та тенденцій розвитку відносин, що виникають у сфері доброчесності саме як принципу державної служби за законодавством України. Аналіз дисертації дозволяє стверджувати, що в результаті проведеного дослідження авторка досягнула визначеної мети та чітко дала відповіді на поставлені завдання. При цьому сформульовані висновки та пропозиції є достатньо аргументовані та оригінальні, відповідають вимогам сьогодення та можуть бути застосовані на практиці. У результаті проведеного дослідження на схвалення заслуговують основні положення наукової новизни, які виносяться на захист. Сформульована низка нових наукових положень, висновків та пропозицій, запропонованих особисто здобувачем, які вирізняються науковою новизною, мають теоретичне і практичне значення. Найважливішими з них є такі: автором 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 ґенезу дослідження доброчесності як принципу державної служби у вітчизняній правовій науці, виділено три умовні етапи, особливості, тенденції та ґенезу 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).

Авторкою 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.

Удосконалено й теоретичні положення щодо формування розширеного суміжного тематичного понятійного ряду, аналіз якого й дозволив виокремити унікальний ресурс доброчесності у порівнянні із суміжними поняттями.

Окрім того, удосконалено наукові положення 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; 6) компонент антикорупційної стратегії; 7) стримуючий фактор вчинення корупційних дій суб'єктами службових правовідносин; а також положення стосовно виокремлення особливостей реалізації доброчесності як принципу державної служби в Україні, які знаходять свій

прояв у низці наведених автором характеристик, із визначенням конкретних шляхів удосконалення реалізації доброчесності саме як принципу державної служби.

У науковій роботі дисертантка запропонувала авторське розуміння доброчесності як принципу службового права 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 у 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.

У дисертації сформульовано авторське визначення доброчесності як принципу державної служби та 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 закріпити визначення: «доброчесність – бездоганна, високо моральна, чесна, неупереджена, професійна поведінка, якої неухильно дотримується державний службовець у своїй державно-службовій діяльності, поза її межами, у процесі виконання своїх службових обов'язків, діє в інтересах держави та народу, є вільним від будь-яких проявів корупційних дій, конфлікту інтересів, зловживання державною владою з метою особистого збагачення, сприяння та/або наданні послуги виходячи за межі дотримання певних нормативно визначених порядків, процедур, дозволів, заборон, термінів (строків)». Цю пропозицію дисертанткою обґрунтовано розглядати як таку, що надає абсолютної визначеності доброчесності саме як принципу державної служби й узгоджує її із положеннями європейських та

міжнародних актів щодо її визначення, як і збереження багаторівневості у врегулюванні відносин доброчесності у державній службі, із фіксацією основного змісту у «базовому» Законі України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 року й деталізацією у підзаконних актах. Також авторкою доведено необхідність звернення уваги й на європейські та міжнародно-правові стандарти регулювання доброчесності, впровадження її розуміння як антикорупційного інструменту, узгодження відповідних положень чинного законодавства й європейських стандартів.

Дисертантка обґрунтовано і системно дослідила та проаналізувала особливості реалізації доброчесності як принципу державної служби, визначивши, що вони знаходять свій прояв у наступних характеристиках:

- 1) реалізація доброчесності як принципу державної служби забезпечується завдяки наявності процедурних засад державно-службової діяльності;
- 2) процедурні норми державної служби є різними за змістом (деталізовані більш або ж менш), викладені у різних законах та підзаконних нормативно-правових актах, що суттєво ускладнює їх правозастосування;
- 3) доброчесність як принцип державної служби реалізується через наступні процедурні норми: – при допуску особи до служби (співбесіда, декларування, спецперевірка тощо); – під час службової кар'єри (щорічне оцінювання результатів службової діяльності, декларування, обмеження, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, конфлікт інтересів тощо); – при припиненні служби (декларування після припинення, порушення законодавства, в т.ч. й щодо морально-етичних засад служіння публічним інтересам);
- 4) ускладнення реалізації доброчесності як принципу державної служби за рахунок наявності оціночних понять у законодавстві («чесно», «сумлінно», «добросовісно» тощо) й відсутності чітких унормованих критеріїв, яка діяльність державного службовця є доброчесною, а яка – ні;
- 5) реалізація доброчесності здійснюється як шляхом вчинення певних дій самим державним службовцем (подання декларацій, дотримання заборон тощо), так і дій уповноважених органів (контроль, повна перевірка,

спеціальна перевірка тощо); 6) вітчизняна судова практика з розгляду адміністративних справ виявила «дефекти» законодавчого закріплення доброчесності та її реалізації, що й не дозволяє у повному обсязі усвідомити «реальний ресурс» доброчесності як принципу державної служби, що актуалізує необхідність унормування критеріїв визначення доброчесності та недоброчесності, що сприятиме уніфікації практики застосування законодавства.

Авторка звертає увагу, що будь-яке запозичення навіть «позитивних» практик унормування й реалізації доброчесності як принципу державної служби в Україні має здійснюватися із акцентом на потреби реального часу, особливості державотворчих і правотворчих процесів, національну специфіку.

У дисертації здобувачкою 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; 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. Таким чином, з урахуванням зазначеного можна стверджувати, що наукова новизна дисертації виявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і у запропонованому розв'язанні конкретних проблемних питань.

Обґрунтованість наукових положень дисертації та достовірність одержаних результатів підтверджена теоретичною та методологічною базою дослідження, критичним аналізом та узагальненням праць вітчизняних та зарубіжних вчених, результатами апробацій, емпіричних досліджень, публікацією результатів проведеного наукового дослідження в рецензованих журналах, обговоренням в рамках наукових конференцій, комплексним аналізом чинного вітчизняного та зарубіжного законодавства, що стосуються тематики дослідження. У першу чергу, з позитивного боку слід відмітити

надзвичайно чітке та правильне визначення автором роботи об'єкта та предмета дослідження, що, на жаль, сьогодні не часто зустрічається в наукових роботах такого рівня. У свою чергу, правильне розуміння об'єкта та предмета дослідження дозволило автору зробити свою наукову ідею цілісною, обґрунтованою та донести до наукової спільноти власні ідеї та пропозиції, а також уникнути формалізму і зробити дисертацію реальним внеском у науку адміністративного права.

Методологічну основу дисертаційного дослідження становить сукупність загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Використання загальнонаукових методів (історичний, логічний, діалектичний, системний аналіз тощо), спеціальних (порівняльно-правовий, документальний аналіз, моделювання тощо) забезпечило комплексний підхід та дозволило досягти поставленої мети, всебічно дослідити концептуальні завдання та отримати обґрунтовані результати, розкрити особливості реалізації доброчесності як принципу державної служби в Україні.

Дане наукове дослідження містить глибокий аналіз досягнень науковців, які вивчали теоретичні та практичні питання, порушені в роботі та присвячені феномену доброчесності, підготовлені представниками різних наук, у т.ч. філософії (роботи В. Бачинина, О. Данильяна, Т. Павлової, Г. Парусової, О. Шепетяка, О. Шепетяк та ін.), філології (наприклад, роботи Л. Біленької-Свистович, Н. Рибак, Н. Черненко та ін.), соціології (роботи В. Волович, В. Докаша, Ю. Пачковського та ін.), політології (роботи М. Горлач, В. Кремень, М. Головатого, О. Антонюка, В. Бліхара, М. Вегеши, О. Воронянського, Т. Кулішенко, І. Скубій та ін.), етики (наприклад, роботи М. Тофул та ін.) і, безперечно, роботи вчених-юристів, що й підтверджує комплексний характер доброчесності. Вчені-юристи досліджують доброчесність у різних аспектах – як принцип (роботи С. Ківалова, В. Колпакова, В. Курінного, С. Погребняка, О. Собакаря, А. Шарої, П. Баранчика, О. Панової, Н. Пархоменко, О. Томкіної, Б. Коваленка та ін.), як складовий елемент антикорупційної політики (роботи Т. Коломoeць, С.

Федчишина, О. Макаренкова, О. Бравермана, А. Приходька, Л. Прудіус та ін.), як морально-етичний критерій поведінки особи (наприклад, роботи О. Петришина, В. Лозового, Ю. Констанкевича та ін.). У наявності також тематичні роботи, безпосередньо присвячені феномену доброчесності в окремих різновидах публічної служби, насамперед, правоохоронної (наприклад, роботи В. Писанець та ін.) та у діяльності суддів (наприклад, роботи С. Жукова та ін.). Фахівці з публічного управління та адміністрування присвятили свої наукові праці дослідженню доброчесності як етичної норми (наприклад, роботи Т. Василевської, Т. Новаченко, М. Рудакевич, Н. Сорокіної, Є. Хрикова, В. Цветкова та ін.).

Як видно з аналізу цього переліку, під час дослідження авторка спиралася на праці вчених-теоретиків, вчених-адміністративістів, але також враховувала досягнення та напрацювання фахівців інших правових галузевих наук. У дисертації вивчена та проаналізована періодична література, присвячена даній проблематиці, що свідчить про спробу синтезувати поряд з загальноприйнятими поняттями новітні підходи до удосконалення питань доброчесності як принципу державної служби за законодавством України. Суттєвою є також емпірична база проведеного дослідження, яку становлять матеріали Національного агентства України з питань державної служби, Національного агентства з питань запобігання корупції, судова практика у вигляді судових рішень, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, узагальнення практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, довідкові видання, політико-правова публіцистика, статистичні матеріали тощо.

Неухильно дотримуючись високих стандартів академічної та професійної доброчесності, здобувачем опрацьовано значну кількість нормативних джерел: положення Конституції України, закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Національного агентства України з питань державної служби, накази Національного агентства з питань запобігання корупції,

накази Бюро економічної безпеки України та інші нормативно-правові акти, міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, законодавство зарубіжних країн.

Наукова та практична значущість отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та пропозиції спрямовані на подальше вдосконалення службового законодавства України, розвиток науки адміністративного права, науки службового права в частині дослідження доброчесності як принципу державної служби за законодавством України. Крім того, наукові результати роботи можуть бути використані у практичній діяльності суб'єктів публічного адміністрування в контексті реалізації принципу доброчесності та у навчальному процесі при викладанні дисциплін адміністративно-правового циклу.

Наукові положення, висновки та рекомендації дисертації достатньо повно викладені в анотації та наукових публікаціях. Анотація містить стислий опис основних положень і результатів дослідження і повністю відображає зміст дисертації. Дисертацію, анотацію та наукові публікації оформлено відповідно до встановлених МОН України вимог. Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено у тринадцяти наукових публікаціях, серед яких три наукові статті – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових з юридичних наук, а також 10 тез доповідей – у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, круглих столах, міжнародному правничому форумі. Оформлення дисертації Чеченко К.О. відповідає вимогам, які висуваються до такого роду робіт. Зокрема, слід відмітити, що структурно дослідження побудовано логічно, розділи і підрозділи взаємопов'язані між собою. Вибрана структура дисертації дозволила здобувачці послідовно і системно проаналізувати широкий спектр питань, які стосуються питань доброчесності саме як принципу державної служби за законодавством України. При розбитті розділів основного тексту на підрозділи авторкою

дотримані правила пропорційності, взаємовиключення і неперервності. Дисертантка послідовно виклала матеріал, правильно співвідносячи загальні та конкретні питання, сформулювала необхідні наукові дефініції. Мета і завдання, визначені у вступі, відповідають змісту дослідження та загальним висновкам, а всі висновки та рекомендації, зроблені авторкою, об'єднані провідною ідеєю – створення ефективного наукового підґрунтя реалізації доброчесності як принципу державної служби. Таким чином, вивчення змісту дисертації та наукових праць К.О. Чеченко дає підстави зробити висновок про актуальність обраної теми, достатній ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень і висновків, що виносяться на захист, їх практичну значущість і наукову новизну, а також про глибокий аналіз питань, пов'язаних із реалізацією доброчесності як принципу державної служби в Україні.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. У цілому дисертаційне дослідження виконане на належному рівні. Разом з тим, аналіз дисертації дає підстави виділити окремі дискусійні положення, зауваження та рекомендації.

По-перше, дисертантка доволі всебічно та повно розглядає особливості нормативного закріплення доброчесності як принципу державної служби в Україні, обґрунтовує доцільність внесення змін до п. 5 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 року, в якому закріпити запропоноване нею визначення «доброчесності». При цьому авторка розглядає цю пропозицію як таку, що надає абсолютної визначеності доброчесності саме як принципу державної служби й узгоджує її із положеннями європейських та міжнародних актів щодо її визначення, як і збереження багаторівневості у врегулюванні відносин доброчесності у державній службі, із фіксацією основного змісту у «базовому» Законі України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 року й деталізацією у підзаконних актах (Правила, Статути тощо). Також здобувачка вказує на необхідність звернення уваги й на європейські та

міжнародно-правові стандарти регулювання доброчесності, впровадження її розуміння як антикорупційного інструменту, узгодження відповідних положень чинного законодавства й європейських стандартів. Однак, не аналізує міжнародні договори України у антикорупційній сфері, наприклад, положення Конвенції ООН проти корупції від 2003 року. Наукова значущість роботи би значно підвищилась, якби авторка звернула увагу на це.

По-друге, авторка пропонує здійснити систематизацію законодавства про державну службу у вигляді розробки та підготовки Службового кодексу України та Кодексу етичної службової поведінки, в розділах «Принципи» яких зазначити доброчесність, із наведенням її визначення, закріпленням як базових положень критеріїв визначення доброчесної та недоброчесної поведінки державних службовців, із поширенням їх дії на всі види публічної служби. Однак, здобувачка не акцентувала свою увагу на специфіці визначення дефініції «доброчесність» та характерних її особливостях саме у застосуванні до різних видів публічно-службової діяльності.

По-третє, дисертантка вказує про нагальність уніфікації положень службового та антикорупційного законодавства у частині засад дотримання доброчесності як принципу державної служби. Натомість, здобувачка не наводить прикладів недоліків законодавства України про запобігання корупції. Цікаво було б дізнатися думку дисертантки щодо удосконалення вітчизняного законодавства у реалізації доброчесності як принципу службової діяльності в цілому відносно поділу посад залежно від їх корупційних ризиків.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що наведені вище критичні зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань, певної неповноти розгляду окремих питань теми дисертації і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, які являють нові підходи до вирішення конкретного наукового завдання і сприяють підвищенню ефективності реалізації доброчесності як принципу державної служби.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Аналіз тексту дисертації свідчить про відсутність порушення автором вимог академічної доброчесності. У роботі наявні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; дотримано вимоги норм законодавства про авторське право; надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики досліджень і джерела інформації. Дисертаційне дослідження виконано авторкою самостійно з використанням останніх досягнень науки службового права як підгалузі адміністративного права. Усі сформовані в ньому положення, висновки і пропозиції обґрунтовано на основі особистих досліджень автора, їх наукове значення вносить значний вклад у розвиток науки адміністративного права, службового права в частині дослідження доброчесності як правової категорії, вдосконалення службового законодавства в цій сфері та практики його застосування, таким чином наукова і практична цінність дисертації є повністю доведеною. Дисертаційна робота виконана вперше і поглиблює існуючі знання юридичної науки, а саме є суттєвим внеском до теорії адміністративного права. Дисертація є завершеною, самостійно підготовленою, кваліфікаційною науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані та практично цінні результати, що вирішують важливе наукове завдання.

На підставі викладеного вище, можна зробити висновок, що дисертація «Доброчесність як принцип державної служби за законодавством України: питання теорії та практики» за актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю, достовірністю, науковою та практичною значущістю здобутих результатів, а також за кількістю і якістю опублікованих праць та за оформленням відповідає вимогам, передбаченим Порядком присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження

ступеня доктора філософії, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44, а її авторка – Чеченко Катерина Олегівна заслуговує на присудження їй за результатами публічного захисту ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

**доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого**

С.А. Федчишин