

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, професора Собакаря Андрія Олексійовича на дисертаційне дослідження Чеченко Катерини Олегівни на тему «Доброчесність як принцип державної служби за законодавством України: питання теорії та практики», поданої на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право» у разовій спеціалізованій вченій раді

Актуальність обраної теми

В умовах здійснення комплексу системних перетворень та створення реальних (внутрішніх) передумов для вступу України до Європейського Союзу особливо актуального значення набуває наближення державної служби до загальноприйнятих її засад для країн-членів ЄС. І це має бути пріоритетом на найближчу перспективу, адже від ефективного функціонування інституту державної служби залежить не тільки додержання законних прав і свобод громадян, а й розвиток країни в цілому. При цьому необхідно побудувати власну модель державної служби, яка виправдає і задовольнить сподівання і потреби суспільства в частині, зокрема, надання доступних і якісних публічних, в тому числі, адміністративних послуг, а також буде спроможна забезпечити план проведення державних реформ та успішний розвиток всієї країни.

Головними засадничими ідеями, на яких будуватиметься нова державна служба, є відповідні принципи, якими визначаються вихідні положення та теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності розвитку суспільства та держави, і є основою формування та функціонування усіх державних органів. Синтезуючи та відображаючи об'єктивні закономірності суспільного розвитку та типові риси суспільної практики, принципи державної служби справляють визначальний вплив на всю систему державного управління. Як важливий елемент в структурі інституту державної служби, відповідні принципи розкривають доцільно-обґрунтований характер зв'язків, що виникають в системі державно-службових відносин, основні вимоги до побудови названого соціально-правового інституту, його основоположні, сутнісні характеристики, призначення та зміст.

Принципи державної служби передусім відображають сутність державної служби, її найважливіші риси, розкривають загальний характер виконавчо-розпорядчої, управлінської та іншої діяльності державних службовців, закріплюють їх у нормах, що входять до правового інституту державної служби, встановлюють найважливіші та необхідні закономірності у системі організації та функціонування державної служби, забезпечують законність, значущість, а також соціальну цінність відносин, що виникають у її системі. Відсутність правових принципів державної служби спричиняє свавілля, бюрократизм, неорганізованість, беззаконня, і як наслідок несправедливість.

Будучи основними ідеями та керівними засадами державної служби відповідні принципи є складною правовою категорією. Тому неможливо здійснити суттєві якісні зміни і перетворення у сфері організації та функціонування даного інституту, оминувши питання його принципів. При цьому дуже важливо, щоб перед тим, як набути свого законодавчого оформлення, досліджувані принципи були детально вивчені та науково обґрунтовані. Одним із головних, фундаментальних принципів, на якому базується інститут державної служби, та закріплений у «профільному» Законі України «Про державну службу», є принцип доброчесності. Саме на з'ясування унікального ресурсу доброчесності як принципу державної служби, визначення його сутності, характерних ознак, особливостей та тенденцій генези її доктринального дослідження й сучасного нормативно-правового закріплення, практичної реалізації у процедурному та деліктному аспектах, а також виокремлення основних напрямів удосконалення нормативного закріплення та реалізації доброчесності як принципу державної служби в Україні, із запозиченням «позитивних» правотворчих та правозастосовних практик зарубіжних країн і спрямовано дисертаційне дослідження К.О. Чеченко.

Виходячи з цього, тема рецензованого наукового дослідження К.О. Чеченко є цілком актуальною і своєчасною з огляду на потреби докорінних трансформаційних державотворчих та правотворчих змін, які пов'язані із

сферою державної служби, та пріоритезацією вектору європейської інтеграції України.

Про актуальність теми дисертації К.О. Чеченко свідчить також її відповідність виконанню положень Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474 від 24.06.2016 року (в оновленій редакції), Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 831-р від 21.07.2021 року, Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, затвердженої Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки» № 2322-IX від 20.06.2022 року, Стратегічного плану діяльності Національного агентства України з питань державної служби на 2022-2024 роки (зі змінами), Стратегії розвитку системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад до 2027 року, схваленої Координаційною радою з питань професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад при НАДС на засіданні 22 серпня 2023 року; актів НАПрН України – Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, визначених Стратегією Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки, затверджених Постановою Загальних зборів НАПрН України від 26.03.2021 р. № 12-21, та ін.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, які сформульовані у дисертації

Сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є достатньо обґрунтованими з точки зору логіки та методології наукового дослідження. Їх отриманню передувала значна робота з аналізу наукових джерел, в яких висвітлюються питання дослідження суспільних відносин та

відповідних проблем, пов'язаних з реалізацією доброчесності як принципу державної служби в Україні.

Використання сукупності таких загальних методів і прийомів наукового пізнання як загальнонауковий (історичний, логічний, діалектичний, системний аналіз тощо) та спеціальний (порівняльно-правовий, документальний аналіз, моделювання тощо), забезпечило комплексний підхід та дозволило досягти поставленої мети, всебічно дослідити концептуальні завдання та отримати обґрунтовані результати.

Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено опрацюванням значного обсягу використаних джерел – 237 найменувань.

Комплексність і системність дослідження зазначеної проблематики демонструє структура дисертації К.О. Чеченко. Так, автор, розглядаючи у першому розділі загально-теоретичні та історико-правові питання реалізації принципу доброчесності як одного з основних принципів державної служби, розглянула державну службу як сферу об'єктивізації доброчесності, виокремила етапність генези доктринального дослідження доброчесності як принципу державної служби, складові якої «пов'язані» із її розглядом безпосередньо із державною службою, із принципами останньої, із її значенням для формування чинного законодавства. Другий розділ присвячено дослідженню генези, сучасного стану та особливостей нормативного закріплення доброчесності як принципу державної служби в Україні. Окреслено проблемні питання реалізації доброчесності як принципу державної служби в Україні та шляхи їх вирішення. І вже у третьому розділі дисертантом здійснюється ґрунтовне дослідження проблем та вироблення на їх основі напрямів удосконалення доброчесності як принципу державної служби в Україні, у тому числі з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду. З огляду на це, рецензоване наукове дослідження є логічним і таким, що відповідає меті та завданням, а його цілісність забезпечується належним структуруванням матеріалу.

Про обґрунтованість та достовірність основних результатів дисертаційної роботи свідчить також рівень їх практичного впровадження у наукову діяльність та навчальний процес.

Основні наукові положення і висновки рецензованої дисертаційної роботи відображено у 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 науково-практичних конференціях.

Кількість, обсяг та зміст друкованих праць відповідають вимогам МОН України щодо публікацій основного змісту дисертації на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» галузі знань 08 «Право» і надають авторові право публічного захисту дисертації.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Ознайомлення зі змістом дисертаційної роботи, основними публікаціями дозволяє визнати, що достовірність її результатів не викликає сумніву. Наукова новизна одержаних результатів дисертаційної роботи визначається тим, що вона є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексним дослідженням, присвяченим доброчесності як принципу державної служби в Україні. В роботі теоретично обґрунтовуються та переконливо підтверджуються емпіричними даними висновки, рекомендації та положення, які відрізняються новизною та перспективністю. Значну частину результатів дослідження одержано вперше, окремі положення набули подальшого розвитку та удосконалення.

Погоджуючись у цілому з усіма, визначеними автором науковими положеннями, висновками та пропозиціями, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на деяких з них.

Заслуговує на схвалення та підтримку позиція автора щодо необхідності уніфікації термінології у службовому законодавстві, й розмежовуванні суміжних понять - «добро», «чесність», «добросовісність», «розсудливість»,

«добропорядність», «етичність», «мораль», «справедливість», «корупція», «неупередженість», «непідкупність» та ін.) по відношенню до поняття «доброчесність» як принципу державної служби (с. 249).

Переконливою є позиція автора щодо визначення наступних ознак доброчесності: 1) нормативно закріплена морально-етична норма (що свідчить про поєднання умовно двох складових змісту – правовий припис та моральноетичний 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 (с. 106-107).

Глибоко аналізуючи наукові напрацювання сучасних представників юридичної науки у підрозділі 1.3 К.О. Чеченко сформулювала власну позицію щодо виокремлення етапності генези доктринального дослідження доброчесності як принципу державної служби, складові якої «пов'язані» із її розглядом безпосередньо із державною службою, із принципами останньої, із її значенням для формування чинного законодавства, зокрема: 1) I етап (поч. ХХІ ст. – до 1995 року); 2) II етап (1995-2000 р.р.); 3) III етап (2000 – до цього часу) (с. 129-131).

Окремо увагу в дослідженні приділено доведенню доцільності розгляду доброчесності саме як принципу державної служби як комплексної морально-етичної вимоги до державних службовців, яка полягає в обов'язку дотримуватися бездоганної доброчесної поведінки під час практичного виконання ними завдань і функцій держави у їх 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.

Отже, сформульовані в роботі положення мають авторський характер та репрезентують індивідуальне бачення узагальнення положень правової доктрини щодо розгляду державної служби як сфери об'єктивізації доброчесності. На мій погляд, вони можуть слугувати плідним підґрунтям для подальших досліджень, присвячених удосконаленню нормативних засад реалізації доброчесності саме як принципу державної служби в Україні.

Висновки і рекомендації дисертації характеризуються високим рівнем достовірності. Про це свідчать позитивні відгуки авторитетних вчених-адміністративістів; успішна апробація на кафедральних заходах, науково-практичних конференціях.

Загалом, викладене свідчить про такі позитивні риси рецензованої дисертаційної роботи, як актуальність, наукова новизна, практична значущість, методологічна обґрунтованість та доступність для сприйняття. Робота К.О. Чеченко є завершеною працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують конкретне наукове завдання, яке полягає у визначенні реального ресурсу доброчесності як принципу державної служби за законодавством України.

Дисертація виконана українською мовою. Матеріал викладається чітко, послідовно, юридично грамотно, з використанням наукового стилю. Дослідження повною мірою відповідає спеціальності 081 «Право».

Дисертацію оформлено відповідно до вимог, встановлених чинним законодавством.

В ході вивчення матеріалів дисертаційного дослідження К.О. Чеченко не виявлено фактів порушення академічної доброчесності. Дисертант коректно у здійсненні наукової полеміки, у рецензованій роботі наведені посилання на джерела інформації – ідеї, твердження, відомості, розробки, які згадані у тексті дисертаційного дослідження.

Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації

Поряд із зазначеними позитивними моментами у рецензованому дослідженні, як і в будь-якій по-справжньому творчій праці, в роботі К.О. Чеченко містяться деякі дискусійні положення та положення, які потребують уточнення, а отже загальна позитивна оцінка дисертації не виключає певних зауважень і побажань, які носять рекомендаційний характер і можуть бути використані автором у подальших наукових дослідженнях.

1. Серед положень наукової новизни дисертанткою запропоновано розглядати 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. У цілому, не заперечуючи зміст такого визначення, хотілося б висловити побажання стосовно необхідності його певного редакційного коригування відповідно до Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, Антикорупційної Стратегії на 2021-2025 роки, Стратегічного плану діяльності Національного агентства України з питань державної служби на 2022-2024 роки.

2. В основному змісті та висновках дисертації автором пропонується прийняття кодифікованих нормативно-правового актів: по-перше, Службового кодексу України, положення якого б регулювали усі засади усіх видів публічно-службової діяльності і у Розділі «Принципи» якого варто закріпити визначення «доброчесність», закріпити критерії визначення доброчесної та недоброчесної поведінки державних службовців, із поширенням їх дії на всі види публічної служби (с. 7, 9, 34, 206, 262), а по-друге, Кодексу етичної службової поведінки, в якому мають бути закріплені усі складові елементи змісту принципу доброчесності публічної служби, визначено критерії доброчесної та

недоброчесної поведінки державного службовця, засади дисциплінарно-деліктної процедури (с. 240, 253, 262, 263). Разом з тим, здобувачці доцільно було б запропонувати власні варіанти проектів окреслених нормативно-правових актів, що позитивно вплинуло б на оцінку всієї роботи взагалі.

3. Ряд рекомендацій, запропонованих автором, мають високу практичну цінність. Однак, це набуло свого відображення лише у відповідних актах впровадження у наукову діяльність та освітній процес. Проте, доцільно було б спрямувати численні авторські пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів, спрямованих на нормативне закріплення та практичну реалізацію доброчесності як принципу державної служби в Україні, до профільних Комітетів Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

4. Потребус конкретизації та додаткового обґрунтування висновку автора щодо необхідності впровадження відповідальності за порушення доброчесності як принципу державної служби, із уніфікацією у відповідних деліктних кодифікованих нормативно-правових актах засад за все розмаїття правопорушень та їх розмежування за видами відповідальності (с. 266), адже не зрозуміло про який від відповідальності йде мова та які кодифіковані деліктні нормативні джерела потребують відповідних змін і доповнень.

5. Дисертанткою доводиться доцільність комплексного запозичення апробованого часом і практикою досвіду зарубіжних країн щодо вдосконалення нормативного закріплення та реалізації доброчесності як принципу державної служби в Україні (с. 239-240). Натомість не пропонується, де саме у законодавстві України слід використати позитивну зарубіжну практику з цього питання.

Висловлені зауваження і побажання не применшують загальної високої оцінки рівня виконання дисертаційної роботи, її теоретичної цінності та практичної значущості, а перелічені дискусійні положення складають підґрунтя для подальших досліджень та продовження роботи щодо удосконалення

наукової думки, підтверджують творчий характер праці, яка добре підготовлена і належним чином оформлена.

ВИСНОВОК

Дисертація Чеченко Катерини Олегівни на тему «Доброчесність як принцип державної служби за законодавством України: питання теорії та практики», подана на здобуття ступеня доктора філософії є самостійною завершеною науково-дослідною працею, в якій отримані нові, науково обґрунтовані результати, що вирішують важливе для науки адміністративного права та правозастосовної практики завдання.

Дисертація відповідає спеціальності 081 «Право», вимогам, що пред'являються до такого різновиду наукових робіт у Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, вимогам оформлення дисертацій, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 (із змінами, внесеними наказом Міністерства освіти і науки України від 31 травня 2019 року № 759), а її автор – Чеченко Катерина Олегівна – заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент –
завідувач кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор

Андрій СОБАКАРЬ

Підпис засвідчую:

Проректор Дніпропетровського
державного університету
внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доктор



Ігор ЛУГОВИЙ