

**До Спеціалізованої вченої ради ДФ 70.895.046
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова
29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 8**

ВІДГУК

**офіційного опонента, доктора юридичних наук,
доцента, начальника відділу організації наукової роботи Донецького
державного університету внутрішніх справ
Буги Ганни Сергіївни
на дисертацію Владовської Катерини Петрівни
на тему «Адміністративно-правове регулювання публічної служби в
Україні», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії
за спеціальністю 081 Право**

Тема дисертації «Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Україні» є актуальною та важливою з огляду на роль публічної служби в сучасному суспільстві. Публічна служба є ключовим інструментом державного управління, який забезпечує ефективне виконання функцій держави та задоволення потреб громадян. В Україні, як і в багатьох інших країнах, публічна служба перебуває в стані постійної трансформації та модернізації. На даний час відбувається реформування як системи організації публічної служби в контексті її деполітизації та розмежування адміністративної та патронатної служб, системи оплати роботи державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Видається, що в науці адміністративного права завжди актуальними будуть дослідження, що висвітлюють питання проходження та організації публічної служби. Однак, тематика адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні наразі не є достатньо розробленою у адміністративно-правовій доктрині, особливо в аспекті врахування зарубіжного

досвіду, врахування змін в законодавстві, що сталися останнім часом, в тому числі в контексті правового режиму воєнного стану. Можемо констатувати, що дане дисертаційне дослідження, присвячене тематиці адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні допоможе виявити проблеми та виклики, з якими стикається публічна служба в Україні, та запропонувати шляхи їх вирішення, що у свою чергу, сприятиме підвищенню ефективності публічної служби та зміцненню довіри громадян до державних інституцій. Обрана до виконання наукового пошуку дисертанткою тема дослідження є актуальною й з огляду на останні тенденції щодо реформування законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, які сформульовані у дисертації підтверджена теоретичною та методологічною базою дослідження, критичним аналізом наукових праць, адміністративного законодавства, а також матеріалів судової практики.

Слід відмітити грамотне виокремлення об'єкта та предмета дослідження, що дозволило дисертантці сформулювати завершену наукову ідею, обґрунтувати авторські твердження та пропозиції. Метою роботи є комплексний правовий аналіз сутності і особливостей адміністративно правового регулювання публічної служби в Україні на основі узагальнення адміністративно-правової доктрини, чинної нормативно-правової бази, формування науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства з питань публічної служби. Вказану мету вдалося досягти шляхом вирішення таких завдань: здійснити аналіз теоретико-правових засад визначення поняття та змісту публічної служби в Україні, відмежування цього правового інституту від суміжних правових інститутів; виявити та розкрити систему принципів та функцій публічної служби; з'ясувати історичну ретроспективу поняття публічної служби, розвиток законодавства, яке діяло на українських землях і врегульовувало діяльність публічних службовців та

публічної служби; з'ясувати особливості адміністративно-правової регламентації публічної служби в органах виконавчої влади, судових та правоохоронних органах, в органах місцевого самоврядування та виявити наявні проблеми адміністративно-правового регулювання зазначених видів публічної служби; виявити можливість вдосконалення законодавства України на основі позитивного досвіду зарубіжних країн, яке регламентує діяльність публічної служби; запропонувати науково-обґрунтовані пропозиції по вдосконаленню норм законодавства, якими врегульовано публічну службу в Україні.

Проблеми, які розкриті у дисертаційній роботі, проаналізовані на високому методологічному рівні, що в значній мірі обумовлено достатньою широкою дослідженою джерельною базою. Зміст кваліфікаційної наукової праці К.П. Владовської свідчить про ґрунтовне опрацювання чинного законодавства, монографій, статей у фахових виданнях, матеріалів судової практики.

Під час дослідження дисертанткою було застосовано систему методів наукового пізнання, у тому числі загальнонаукові (діалектичний, формально-логічний, системно-структурний) та спеціальні (історико-правовий, порівняльно-правовий). Застосування вказаних методів доцільно та у взаємозв'язку дозволило не тільки досягти поставленої мети та задач дослідження, але й обґрунтувати авторські висновки, розробити пропозиції щодо удосконалення адміністративного законодавства України.

Структура дисертації обумовлена метою, об'єктом і предметом дослідження. Дисертація складається з анотації, вступу, 3 розділів, які охоплюють 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

Перший розділ роботи авторка присвятила дослідженню правової природи публічної служби, її ознак, принципів, функцій та історії розвитку. Зокрема, дисертантка раціонально розмежувала поняття державної та публічної служби; чітко систематизувала доктринальні підходи до класифікації публічної служби; визначила поняття «адміністративно-правове регулювання публічної

служби» та обґрунтувала зміст та сутність цього поняття. Здобувачкою також проведено дослідження змісту законодавства, яке діяло на українських землях і врегульовувало питання організації та проходження публічної служби

В розділі другому дисертації К. П. Владовська дослідила особливості адміністративно-правового регулювання окремих видів публічної служби в Україні, в тому числі її проходження в органах законодавчої, виконавчої та судової влади, органах місцевого самоврядування та правоохоронних органах. При цьому, дисертантка обґрунтовує виділення спеціальних ознак, які характеризують окремі види публічної служби, в тому числі на посадах, які заміщуються шляхом прямих чи непрямих виборів чи затвердження на посаді, на посадах службовців місцевого самоврядування та патронатної служби в органах місцевого самоврядування. Зроблено обґрунтовані висновки про необхідність додаткового урегулювання питання правового статусу окремих службовців Офісу Президента України, помічників суддів, судових розпорядників, патронатних службовців місцевих державних адміністрацій.

Дослідження питання щодо напрямків удосконалення адміністративно-правового регулювання публічної служби знайшло своє висвітлення у третьому розділі дисертації. В межах даного розділу дисертантка також провела зарубіжного законодавства щодо визначення окремих моделей публічної служби, а також зроблено висновки щодо можливості застосування адаптації зарубіжного досвіду до потреб України в частині застосування єдиного адміністративно-правового регулювання організації публічної служби кожного виду, вступу на неї та звільнення з неї, правового статусу публічних службовців, що обіймають посади публічної служби певного виду, збільшення впливу незалежних інституцій громадянського суспільства на процес конкурсного відбору на посади публічних службовців органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, визначення необхідності проведення конкурсу із застосуванням таких етапів оцінювання як: проведення тестування, розв'язання ситуаційних завдань та проведення співбесід на рівні кожного із базових законодавчих актів, які врегульовують питання проходження публічної служби

кожного із видів.

У висновках за результатами проведеного дослідження сформульовано низку теоретичних положень, а також пропозицій і рекомендацій для адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні.

Таким чином, структура дисертаційного дослідження логічна, розділи та підрозділи взаємопов'язані між собою. Обрана структура дисертації дозволила здобувачці продемонструвати глибинні знання у сфері адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні та кращим чином дослідити теоретико-правові та прикладні проблеми у зазначеній сфері дослідження.

При розподілі основного тексту розділів на підрозділи авторка дотрималася таких вимог як пропорційність і доцільність. Дисертантка послідовно виклала матеріал, переважно вірно, співвідносячи загальнотеоретичні та практичні питання, що дозволило сформулювати наукові висновки та запропонувати пропозиції до зміни законодавства України.

Варто також зауважити, що дисертаційна робота виконана із дотриманням наукового стилю, характеризується логічним та послідовним викладом думок авторки. Здобувачці вдалося сформулювати авторське бачення правової природи публічної служби шляхом опрацювання значної кількості вітчизняних науково-теоретичних та монографічних робіт, з одночасним дотриманням принципу толерантності ведення наукової дискусії.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих в дисертації. Наукова новизна дисертації Владовської К.П полягає в тому, що робота є першим в Україні комплексним науковим дослідженням адміністративно-правового регулювання публічної служби, в якому комплексно аналізується проблеми правового регулювання організації та проходження усіх видів публічної служби. За результатами проведеного дослідження сформульовано та обґрунтовано низку наукових положень, що виносяться на захист. При написанні дисертаційного дослідження авторкою враховані положення як національного законодавства, так і законодавчих положень окремих зарубіжних держав, таких як Франція, Німеччина, Литва,

Польща, Румунія, Велика Британія та Молдова. Завдяки тому, що авторка критично проаналізувала теоретичний та практичний матеріал їй вдалося оновити підхід до дослідження значного кола проблем у сфері регулювання публічної служби.

Більшість положень і висновків, що винесені авторкою на захист, є новими або містять достатню частку новизни. Зокрема, Владовська К. П визначає поняття адміністративно-правового регулювання публічної служби, яке вона визначає як цілеспрямований вплив норм адміністративного права, а також норм інших галузей права на правовідносини, що виникають у зв'язку із вступом на публічну службу, звільненням з неї, проходженням публічної служби, норм, які визначають правовий статус публічних службовців у відносинах, що виникають у зв'язку із здійсненням ними завдань та функцій держави чи інших публічних утворень (в тому числі територіальної громади).

Дисертантка доречно аргументувала відсутність ознаки постійності у публічної служби на посадах членів органів суддівського самоврядування, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Етичної ради та Конкурсної комісії, які створюються для забезпечення добору до Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службі на посадах патронатної служби в органах судової влади.

Слід погодитися із позицією здобувачки щодо співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба», що поняття «публічна служба» у своєму сутнісному наповненні є ширшим, ніж термін «державна служба»: якщо до державної служби відноситься адміністративна та спеціалізована служба, в тому числі служба у правоохоронних органах та військових формуваннях, то до публічної служби додатково відноситься служба на політичних, в тому числі виборних посадах, служба у корпоративних утвореннях та громадських формуваннях, за умови делегування їм повноважень державних органів або органів місцевого самоврядування відповідно до положень законів України.

Раціональною видається позиція дисертантки щодо розуміння публічної служби у правоохоронних органах як особливого виду публічної служби, який

передбачає виконання правоохоронної функції службовцями відповідних органів.

Заслуговує на увагу науковий інтерес Владовської К.П. до інших гострих, відкритих до обговорення питань, що мають місце в науці адміністративного права.

Зауваження та пропозиції за змістом дисертації. За результатами ознайомлення із текстом дисертації можна відзначити, що детальний та виважений підхід до обраної тематики дозволив Владовській К.П. сформулювати авторський підхід до вироблення наукової концепції у питанні адміністративно-правового регулювання публічної служби в Україні та висловити певну кількість схвальних пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання досліджуваних відносин.

Разом із переконливим переліком позитивних характеристик дисертаційного дослідження, для об'єктивності експертизи представленої роботи потрібно відмітити наявність певних дискусійних моментів, щодо яких слід окремо висловити протилежне науково-обґрунтоване бачення.

1) У п. 10 новизни авторка визначає ознаки публічної служби, а саме те, що їй притаманні: управлінський характер, службова спрямованість діяльності в обслуговуванні публічних, а не власних інтересів через здійснення публічної влади або надання адміністративних послуг; постійність та професійність служби, яка не має політичного характеру; переважно функціонування за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів; виникнення відносин щодо проходження служби на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду, прийнятого на підставі проведеного конкурсного відбору або шляхом проведення виборів; професійність службової діяльності (здійснюється на постійній основі; наявність відповідної професійної компетентності; є основним джерелом матеріального забезпечення особи); оплата праці, як правило, за рахунок державного або місцевого бюджетів; особливе адміністративно-правове регулювання проходження публічної служби та статусу публічних службовців. Авторці слід пояснити, в чому полягають

особливості адміністративно-правового регулювання проходження публічної служби та статусу публічних службовців, а також те, чи стосується ознака постійності та професійності служби осіб, які займають посади патронатних службовців.

2) В п. 11 наукової новизни кваліфікаційної роботи дисертантка пропонує власний підхід до класифікації публічної служби на політичну службу, державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, мілітаризовану, суддівську, прокурорську та патронатну служби. Втім, при аналізі особливостей адміністративно-правового регулювання окремих видів публічної служби авторка застосовує інший підхід, а саме: поділ публічної служби на публічну службу в органах державної влади, в органах місцевого самоврядування, в судових та правоохоронних органах. При цьому, відповідно до першого підходу, служба в органах місцевого самоврядування розуміється як діяльність працівників органів місцевого самоврядування, яка здійснюється на професійній та неполітичній основі, а відповідно до другого – також як діяльність осіб, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, які заміщуються шляхом прямих чи непрямих виборів чи затвердження на посаді (тобто політичних службовців), а також посад патронатної служби. Авторці слід пояснити її позиції щодо розуміння поняття «публічна служба в органах місцевого самоврядування».

3) В роботі, досліджуючи правову природу публічної служби в органах місцевого самоврядування, Владовська К.П. пропонує розширити перелік повноважень, переданих на період воєнного стану головам територіальних громад, якщо у відповідній громаді не створено військову адміністрацію, а саме – наділити голів територіальних громад повноваженнями щодо запровадження заходів воєнного стану, передбачених ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» без залучення місцевої ради, однак із обов'язковим погодженням прийняття відповідного рішення із відповідною районною військовою адміністрацією. Виникає питання щодо доцільності цієї пропозиції саме у такому формулюванні, оскільки безпекова ситуація у відповідній

територіальній громаді може дозволяти проведення пленарних засідань відповідної місцевої ради щодо погодження запровадження заходів воєнного стану.

4) У п. 12 наукової новизни Владовська К. П. визначає поняття «публічна служба у правоохоронних органів», яку визначено як особливий вид публічної служби, який передбачає виконання правоохоронної функції службовцями відповідних органів. Виникає питання щодо авторського розуміння поняття «правоохоронна функція», що має значення для відмежування осіб, які публічними службовцями та іншого персоналу відповідного правоохоронного органу.

5) На стор. 140 дисертації авторка зазначає, що особливим видом публічної служби є мілітаризована служба, яка може виступати й підвидом публічної правоохоронної служби (якщо відповідний правоохоронний орган є одночасно військовим формуванням або містить у своєму складі військове формування). Мілітаризована служба представлена системою службовців органів, які забезпечують захист життя і здоров'я людей, безпеку, порядок управління, гарантування основних прав громадян. Вона включає військову службу, службу в органах поліції, у кримінально-виконавчих структурах. Виникає питання щодо правового статусу військовослужбовців, які не є представниками відповідного правоохоронного органу, тобто не здійснюють правоохоронної функції.

Підсумовуючи вище викладене, необхідно відмітити, що висловлені критичні зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань окремих положень дисертації і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам. Проведений аналіз тексту кваліфікаційної наукової праці дозволив дійти висновку про відсутність порушення авторкою вимог академічної доброчесності. У роботі наявні посилання на використані джерела, дотримано вимоги законодавства України про авторське право, надано достовірну

інформацію про результати наукової діяльності. У рецензованому рукописі не виявлено ознак академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації.

Дисертаційне дослідження на тему «Адміністративно-правове регулювання публічної служби в Україні» відповідає вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 44, а його авторка Владовська Катерина Петрівна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук,
доцент, начальник відділу
організації наукової роботи
Донецького державного університету
внутрішніх справ

Ганна БУГА