

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Дрозда Олексія Юрійовича на дисертацію Заболотного Андрія Володимировича «Адміністративно-правове регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні», подане на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

В умовах інтеграції України до Європейського Союзу, розроблення та запровадження конкретного, прозорого і зрозумілого правового механізму функціонування державної служби в Україні, який б забезпечив ефективне урядування з урахуванням забезпечення справедливого балансу між правом та інтересом кожного окремого громадянина та інтересів суспільства має стати головною метою реформування сектору державного управління.

Україна прагне стати повноправним членом Європейського Союзу, тому основним завданням, яке стоїть перед нашою державою, є адаптація законодавства відповідно до права Європейського Союзу. Реформування адміністративного законодавства щодо регулювання державної служби є одним із важливих пріоритетів у зв'язку з тим, що ефективному та прозорому урядуванню у державах Європейського Союзу приділяється особлива увага. Таким чином, результатом реформування законодавства української держави має стати досягнення європейських стандартів якості державної служби, створення чіткої законодавчої бази, яка визначає порядок її здійснення, відповідальності за порушення законодавства, що, в свою чергу, забезпечить та буде гарантувати захист прав і свобод громадян в Україні.

Системні дослідження й напрацювання науковців та юристів-практиків, збільшення кількості в судах адміністративних спорів (у тому числі в Європейському суді з прав людини) саме із питань діяльності державних службовців, емпіричні виміри та повсякденні дані свідчать про те, що зазначене завдання не вирішене належним чином. Необхідно підкреслити, що є певні прогалини та неузгодженості в законодавстві про державну службу. Саме тому

системний науковий аналіз механізму діяльності сектору державної служби у порівнянні з іншими країнами є актуальним та своєчасним.

Враховуючи викладене слід наголосити на актуальності теми дисертаційного дослідження Заболотного Андрія Володимировича **«Адміністративно-правове регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні»**, а також її відповідності до Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019–2021 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 (у редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р), Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., схваленої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р. № 4-16. Дослідження виконано відповідно до Плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему **«Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин»** (номер державної реєстрації 0115U005495)..

Розкрити та правильно висвітлити проблематику дисертаційного дослідження сприяли правильно сформульовані мета наукової роботи – визначити сутність та особливості адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні, а також перспективних напрямів його розвитку й удосконалення. Завдання, об'єкт та предмет дослідження сформульовані та визначені у відповідності до вимог, які висуваються Міністерством освіти і науки України до дисертаційних робіт на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Високий ступінь обґрунтованості результатів дисертаційного дослідження зумовлений раціональною та узгодженою структурою дисертації. В цілому дисертація характеризується високим теоретичним та науково-методологічним рівнем вирішення поставлених у роботі завдань.

Необхідно також відзначити, що проведенню комплексного дослідження та високому рівню систематизації матеріалу сприяли вдало обрані

загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, серед яких необхідно відмітити історичний, формально-логічний, конкретизації, системного аналізу, абстрактно-логічний та індуктивний. Зазначене свідчить, що здобувачем проведено самостійне, творче, актуальне дослідження, теоретичне підґрунтя якого склали результати та висновки наукових праць вітчизняних і зарубіжних вчених у галузі філософії, загальної теорії держави та права, інших галузях юриспруденції: конституційного права, адміністративного права, а також інших галузевих правових наук.

Нормативною базою дисертації стали Конституція України, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні нормативно-правові акти, нормативно-правові акти зарубіжних країн, що закріплюють адміністративно-правовий статус суб'єктів професійної діяльності у сфері державної служби в Україні.

Положення поданої наукової роботи характеризуються теоретичною та практичною цінністю, а наукова новизна роботи полягає в тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням визначення сутності та особливостей адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні, а також перспективних напрямів його розвитку й удосконалення.

В результаті її проведення автором було самостійно розроблено та запропоновано ряд інноваційних висновків, частина з них була удосконалена, а деякі отримали подальший розвиток. Особливої уваги заслуговують такі здобутки та положення:

- встановлено характерні ознаки процесів оновлення адміністративного законодавства, положення якого регулюють особливості професійної діяльності у сфері державної служби;

- систематизовано акти адміністративного законодавства, які регламентують процедурні питання, пов'язані зі здійсненням державними службовцями професійної діяльності, на: а) нормативно-правові акти, які стосуються управління державною службою, формування та реалізації

державної політики у сфері державної служби; б) нормативно-правові акти, що визначають адміністративно-правовий статус державних службовців різних категорій; в) нормативно-правові акти у сфері управління персоналом державних органів (упорядковують процедурні питання, пов'язані зі вступом на державну службу, її проходженням і звільненням з неї); г) нормативно-правові акти, положення яких пов'язані зі створенням умов для якісної професійної діяльності державних службовців (фінансове, інформаційне, матеріально-технічне забезпечення);

– визначено перелік ознак державної служби: 1) її проходження регулюється нормами адміністративного права; 2) здійснюється уповноваженими органами державної влади та їхніми посадовими особами шляхом реалізації організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій; 3) наявний відповідний державний апарат з чітко визначеною ієрархічною структурою; 4) спрямована на виконання основних завдань і функцій держави в усіх сферах суспільного життя; 5) має владний характер та забезпечується заходами державного примусу, якими наділений конкретний орган державної влади; 6) забезпечує поєднання імперативного впливу з наданням адміністративних послуг; 7) оплата праці державних службовців здійснюється виключно за рахунок коштів Державного бюджету;

– удосконалено характеристику системи адміністративно-правового регулювання в контексті професійної діяльності державних службовців як сукупності нормативних приписів, що містяться в актах адміністративного законодавства, встановлених з метою неухильного дотримання з боку державних органів та їхніх посадових осіб під час виконання ними своїх обов'язків відповідно до закону;

– удосконалено розуміння проблемних питань, пов'язаних з проходженням служби в органах місцевого самоврядування та особливостями впливу на цей процес адміністративно-правових засад професійної діяльності державних службовців, серед яких виокремлено такі: відсутність однакових підходів до вступу і проходження служби, чіткого механізму переведення на

рівнозначні посади з органів місцевого самоврядування на державну службу і навпаки, що надавало б гнучкості та мобільності публічній адміністрації та не створювало б формальних перешкод професійним працівникам у реалізації права на службу; відсутність належного контролю за прийняттям, проходженням і припиненням служби з боку держави в особі Національного агентства України з питань державної служби, що могло б надати альтернативу громадянам порівняно зі зверненням до суду за захистом прав та їх судовими витратами, розмір яких наразі суттєво збільшено;

– сформульовано пропозиції щодо розроблення проектів законів України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про державну службу”» та «Про внесення змін до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”» з метою створення цілісної системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування для забезпечення реалізації громадянами конституційного права рівного доступу на такі види служб;

– узагальнено зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання державної служби, що дозволило сформулювати пропозиції щодо можливості імплементації його положень до національного законодавства України, зокрема в частині: забезпечення реалізації політичної незалежності державних службовців; гарантування постійної зайнятості державних службовців; забезпечення стабільного функціонування інституту службової кар'єри; вироблення ефективного механізму управління державною службою; оцінювання результатів професійної діяльності державних службовців; спрощення механізмів кадрових процедур, пов'язаних з організацією функціонування державної служби, з одночасним забезпечення її ефективності; забезпечення дотримання принципів етики державної служби; упорядкування процедури фінансових обмежень державних службовців; підготовки професійних кадрів.

Заслуговує на увагу висновок автора про те, що висновок про те, що зміст професійної діяльності державних службовців складається з таких елементів: мета, предмет, об'єкт, функції та засоби.

Варто погодитись із висновком дисертанта про те, характерними ознаками механізму адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців визнано такі: а) системність; б) функціонування цього механізму забезпечується дією норм адміністративного законодавства; в) чітко визначене на законодавчому рівні коло державних службовців з одночасним закріпленням видів професійної діяльності, що ними здійснюється; г) безперервність; д) підконтрольність; е) правовідносини, які виникають під час професійної діяльності державних службовців, спрямовані на реалізацію державної влади щодо забезпечення належного функціонування практично всіх сфер суспільного життя.

Слід також розділити думку автора щодо розроблення Концепції реформування державної служби, чільне місце в якій має належати питанням щодо реформування системи підвищення ефективності державних службовців і професійного навчання; оновлення підходів до прийняття ними управлінських рішень; створення дієвих гарантій для безперешкодного здійснення державними службовцями професійної діяльності (зокрема мінімізації виявів політичного тиску на процес прийняття рішень).

Не можна не погодитись із дисертантом з приводу важливості оновлення наявної моделі проходження служби в органах місцевого самоврядування, яка, у разі її відповідності однаковим принципам, притаманним професійній діяльності у сфері державної служби, буде здатна реалізувати структурні реформи та забезпечить сталий розвиток територіальних громад для задоволення потреб суспільства, а також сприятиме функціонуванню органів місцевого самоврядування для забезпечення надання населенню високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг.

На схвалення заслуговує також низка інших концептуальних положень, сформульованих у висновках дисертаційного дослідження **Заболотного Андрія Володимировича**.

Частину з зазначених положень було відображено в наукових фахових виданнях України, в іноземному науковому виданні. Одночасно значущість отриманих висновків не виключає наявності ряду питань до окремих положень і проміжних висновків зроблених автором.

1. При описі методів дослідження дисертант вказує на застосовування під час дослідження групи методів аналітичного спрямування, а саме: системного аналізу, структурно-функціонального аналізу та порівняльно-правового аналізу. Виникає запитання про їх співвідношення та критерії розмежування.

2. При викладенні підрозділу 3.1 «Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання державної служби та можливості його імплементації до системи національного законодавства України» дисертант зазначає про виокремлення двох базових моделей організації державної служби: відкритого (наприклад, Австралія, Канада, Сполучені Штати Америки) та закритого типу (наприклад, Німеччина, Франція, Японія), характерними рисами яких є, відповідно: мобільність, конкурентоспроможність персоналу та ієрархічна система добору кадрів, елітарні риси в системі професійної підготовки вищих керівних кадрів, високий соціальний статус, специфічність адміністративно-правового статусу державного службовця. Незрозумілим є, до якої з моделей відносяться перелічені характерні риси, якщо до обох то у чому їх різниця?

3. У підрозділі 3.2 «Шляхи вдосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців в Україні в умовах активізації євроінтеграційних процесів» доведено, що розроблена та впроваджена система адміністративно-правового регулювання у сфері державної служби є достатньою основою для ефективної реалізації Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. З цього формулювання випливає, що реалізація закону здійснюється через адміністративно-правове регулювання.

Але, сам закон і є джерелом адміністративно-правового регулювання. Отже, ця теза потребує уточнення.

4. Серед висновків до свого дослідження, автор відзначає, що феномен адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців як категорії публічного управління та характеристики системи державної служби донині не вивчався та не був предметом спеціального комплексного наукового дослідження. Це судження потребує уточнення, адже певні дослідження у цьому напрямку, хоча й загального характеру мали місце раніше.

5. Автор аргументує положення, згідно з яким служба в органах місцевого самоврядування та державна служба є підвидами публічної служби, проте окремі процедурні питання, пов'язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування, регулюються нормами адміністративного законодавства. У зв'язку з цим виникає питання, якщо лише окремі питання

Висловлені зауваження в переважній більшості мають рекомендаційний характер, а тому суттєво не впливають на загальну високу оцінку проведеного автором дисертаційного дослідження.

Виконане Заболотним Андрієм Володимировичем дисертаційне дослідження сприяє розв'язанню ряду теоретичних та практичних питань, що мають важливе прикладне значення для удосконалення діяльності державних службовців. Теоретичні положення та практичні рекомендації, що знайшли своє відображення в висновках дисертації, можуть в подальшому використовуватися при розробці нових та удосконаленні чинних нормативно-правових актів у сфері забезпечення функціонування системи державної служби в Україні.

Таким чином, основні положення, висновки та рекомендації дисертації відображені в авторефераті, наукових публікаціях наукових фахових виданнях, а також у доповідях та повідомленнях на міжнародних науково-практичних конференціях, свідчать про високий рівень підготовленості дисертанта, ретельну трудомістку роботу, проведену автором в ході наукового дослідження

та його апробації.

Вищевикладене дозволяє зробити висновок, що дисертаційне дослідження Заболотного Андрія Володимировича «Адміністративно-правове регулювання професійної діяльності у сфері державної служби в Україні» є завершеною самостійною науковою працею, в якій отримані нові науково обґрунтовані результати, що в сукупності вирішують наукову проблему, яка має істотне значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, науковою новизною постановки та вирішення досліджених проблем, високим теоретичним рівнем та практичною цінністю, достовірністю та обґрунтованістю отриманих результатів повністю відповідає вимогам пп. 9-10, 12-13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор Заболотний Андрій Володимирович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:**

начальник відділу  
докторантури та ад'юнктури  
Національної академії внутрішніх справ,  
доктор юридичних наук, доцент

Олексій ДРОЗД

