

ВІДГУК

офіційного опонента

доктора наук з державного управління, професора

Карпи Марти Іванівни

на дисертаційну роботу Адамської Іоліти Петрівни

«Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України»

подану до захисту на здобуття ступеню доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Актуальність теми дослідження, її зв'язок із науковими програмами, темами

В Україні активно відбуваються реформи у сфері публічного управління та адміністрування, про що вказують зміни до законодавчих актів, напрацювання підзаконних нормативно-правових актів, децентралізаційні реформи, сучасні наукові розвідки тощо. У практиці здійснення та нормативно-правовому полі щодо державної служби та служби в органах місцевого самоврядування відсутнє поняття публічного службовця. Та науковці давно напрацьовують підходи до розкриття статусних характеристик, у тому числі прав публічних службовців та їх захисту. Тому дисертаційне дослідження Адамської Іоліти Петрівни «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» актуалізоване відсутністю цілісних наукових робіт, які стосуються теоретико-методологічного обґрунтування системи захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України та розроблення перспективних напрямів її вдосконалення. Сутність наукового завдання полягає у розкритті змісту низки понять («публічна служба», «публічний службовець», «права публічних службовців»), що визначають предмет дисертаційного дослідження та визначення їх ролі щодо захисту прав публічних службовців.

На сучасному етапі розвиток демократичної, правової, соціальної держави, становлення громадянського суспільства, інтеграція України в європейську спільноту не можуть відбуватися без діяльності дієвого інституту публічної служби, що є головним механізмом держави. Одна з найважчих проблем, що наразі є в Україні, – це потреба введення механізму влади, що дає змогу найповніше брати до уваги інтереси населення, гарантує

реальне народовладдя та в той же час підтримує реалізацію результативного процесу управління, орієнтованого на формування умов для покращення якості життя в державі.

Під захистом прав публічних службовців автор пропонує розуміти формування та реалізацію комплексу гарантій соціально-економічного та соціально-культурного аспектів права публічного службовця, покликаних забезпечити належний рівень його захищеності та, в установлених законодавством випадках, членів його сім'ї, а також задовольнити матеріальні та моральні потреби.

Автор дослідив зарубіжний досвід дотримання прав публічних службовців та виявив, що серед особливостей зарубіжної практики забезпечення прав публічних службовців існує підхід, за яким дана проблематика розкривається через розповсюдження поняття «публічна служба» на всі організації публічного сектору.

Таким чином, дисертація Адамської Іоліти Петрівни «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» є актуальною та своєчасною науково-дослідною роботою для теоретико-методологічного обґрунтування системи захисту прав публічних службовців.

Дослідження проведено в межах науково-дослідних робіт Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, зокрема: за темою «Державне стимулювання розвитку об'єднаних територіальних громад і підвищення рівня їх спроможності» (ДР №0119U100783, ДО № 0222U001134) комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування», у якій автор досліджувала сучасні детермінанти розвитку публічної служби у контексті формування структур управління розвитком територіальних громад в умовах децентралізації; за темою: «Діяльність громадських організацій національних меншин як чинник регіонального розвитку та консолідації українського суспільства» (ДР №0120U101169, ДО № 0222U001182) у якій автор досліджувала діяльність громадських організацій щодо захисту прав представників національних меншин та важливість необхідності захисту прав як одного з аспектів побудови ефективної держави в Україні.

Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків та результатів дисертаційної роботи

Висновки та рекомендації, які сформульовані у дисертації, є цілісними, обґрунтованими, та такими що сформовані за допомогою

загальнонаукових та спеціальних методів. Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків та результатів дисертаційної роботи забезпечується використанням достатньої кількості джерел, як вітчизняних так і закордонних науковців, а також широкої бази використаних джерел, а саме 208 найменувань (з яких 71 – іноземною мовою). Широкою є джерельна база законодавства України, інших держав та міждержавних утворень. Особливої уваги заслуговують використані міжнародні ратифіковані нормативно-правові акти у сфері забезпечення сталого розвитку, які застосовані у практиці митної справи України.

У дисертаційному дослідженні Адамської Іоліти Петрівни «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» наведено теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, що полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні системи захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України та розроблення перспективних напрямів її вдосконалення. Наукове завдання вирішено через формування теоретичних положень, розкриття актуальності теми дослідження, визначення мети та завдань, здійсненні дослідження та формування висновків. За своєю структурою дисертаційна робота складається із вступу, трьох розділів, поділених на підрозділи, висновку, списку використаних джерел та додатків. У вступі описано новизну та практичну значущість отриманих результатів дисертаційного дослідження.

Обґрунтованість одержаних результатів забезпечується шляхом комплексного використання в дисертаційній роботі загальнонаукових і спеціальних методів. Обрані методи відповідають сутності об'єкта дослідження.

Об'єкт (публічна служба України) і предмет (сукупність теоретико-методологічних та практичних аспектів захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України) дослідження відповідають заявленій темі. Поставлені дисертантом завдання частково розкривають мету дослідження. Структура дисертації логічна, назва розділів викладено відповідно до мети і поставлених завдань.

Викладене вище свідчить про високий рівень обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій дисертаційного дослідження. Висновки частково відповідають поставленим завданням та відповідно відтворюються в оприлюдненому тексті анотації.

Наукова новизна положень, висновків та результатів дисертації

Наукова новизна отриманих результатів полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні системи захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України та розробленні перспективних напрямів її

вдосконалення, що конкретизовано у низці наукових положень. Здобувачка вперше запропонувала механізм вдосконалення системи захисту прав публічних службовців, що містить два аспекти оптимізації, а саме: вдосконалення нормативно-правового механізму захисту прав публічних службовців у частині гармонізації чинного законодавства з європейськими стандартами у сфері публічної служби; а також демократизація процесу реалізації державної політики у сфері публічної служби та захисту прав публічних службовців шляхом збільшення варіативності та відкритості організаційного механізму, зокрема засобами забезпечення законності під час проведення процедури зайняття посад публічними службовцями; дотримання легальних і легітимних вимог проходження та припинення публічної служби та підвищення ролі професійних спілок у захисті прав публічних службовців тощо.

Практичне значення і впровадження одержаних результатів дослідження

Результати наукових положень і висновків, сформульованих у дисертації Адамської Іоліти Петрівни «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» вже використані та можуть знайти подальшу реалізацію в системі захисту прав публічних службовців в нинішніх реаліях України. Напрацьовані теоретико-практичні положення, висновки й рекомендації можна застосувати у дослідженнях, програмах і проектах певних органів державної влади, у науково-дослідних інститутах, навчальних закладах, а також установах підвищення кваліфікації стосовно питань публічного управління. Теоретичні положення й практичні рекомендації, які запропоновані, можна, крім того, взяти за оптимізаційний базис втілення раціональних засобів політичного менеджменту як чинника збереження стабільності суспільного становлення держави на сучасному етапі. Окремі положення дисертаційного дослідження використовувались у діяльності Національного агентства України з питань державної служби та Львівської обласної військової адміністрації.

Повнота викладу положень, висновків та рекомендацій дисертації в опублікованих працях

Основні наукові результати дисертаційної роботи опубліковані у 8 наукових працях, у тому числі: 4 статтях, 3 з них – у наукових фахових виданнях України, 1 – в зарубіжному виданні; 4 – у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій. Перелік публікацій автора дозволяє зробити позитивний висновок щодо повноти викладу положень, висновків та

рекомендацій дисертації в опублікованих працях. Тема дисертації відповідає профілю спеціальності. Кількість публікацій відповідає вимогам результатів дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації

Визнаючи достовірність, цілісність, новизну дисертаційного дослідження Адамської Іоліти Петрівни «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України», доцільно звернути увагу на низку зауважень та рекомендацій, а саме:

1. Автор визначає на ст.41 (рис. 1.1.) та у Висновку 1 (ст.219) тлумачення сутності базових понять дослідження, за яким публічною службою є професійна, політично нейтральна діяльність осіб відповідно до адміністративних посад в *органах виконавчої влади*. Тобто, автор запропонував суттєво звужити перелік органів публічної влади, служба в яких буде вважатися публічною службою. Необхідно здійснити обґрунтування позиції в такому випадку щодо кореляції до визначення поняття в Кодексі адміністративного судочинства України, за яким публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

На ст.43 подано визначення за яким «публічна служба – особлива форма діяльності людей, що провадять діяльність в органах публічної влади». У той же час на ст.80 наводиться Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та характеристика систему особливих заходів державного захисту суддів, правоохоронних органів, а також у роботі частково розкрито службу в органах місцевого самоврядування. У п.1.2. (ст.44) публічна служба визначена як комплекс лише державних організаційно-правових і соціально-економічних інститутів, призначення яких – це виконання державних завдань і функцій.

Доцільно здійснити відповідність зазначених базових понять дослідження.

2. У розділі 1.2. «Зарубіжна практика дотримання прав публічних службовців» розкрито особливості отримання та реалізації статусу публічних службовців різних держав виключно на *державних* посадах. Доцільно було б розглянути сферу місцевого самоврядування, сферу надання публічних послуг, фінансування діяльності за коштів публічних фінансів (у тому числі місцевих бюджетів) тощо у контексті забезпечення прав публічних

службовців. Зазначені у розділі та у висновках поняття «цивільна служба» (civil service), «громадська служба» (public service), «урядова служба» (government service) необхідно було б розкрити з метою виявлення їх сутності та кореляції до поняття «публічна служба».

3. Потребує уточнення та кореляція поняття «публічне» та «державне» до низки базових понять дослідження, а саме «службовець», «служба», «влада». Тому часто у роботі поняття «публічна служба» та «публічний службовець» подані за своїх змістовим навантаженням, нормативно-правовим визначенням, статусом тощо як відповідно поняття «державна служба» та «державний службовець». Така підміна понять є суттєвим недоліком роботи, адже стосується базових понять дослідження. До прикладу така підміна понять наведена у таких матеріалах роботи:

3.1. У Висновку до розділу 1 у п.2. потребує уточнення вислів «Публічні службовці здійснюють державну владу», а також висновок про те, що «основними складовими захисту прав публічних службовців є: компенсація встановлених законом обмежень їхніх трудових прав через додаткову матеріальну допомогу; заохочення таких осіб здійснювати вагомі для держави трудові обов'язки; компенсація втрачених засобів до існування в ситуаціях, визначених законодавством; створення належних умов для сталості штату працівників в організаціях, а також установах державної служби». Адже у даних визначеннях існує невідповідність між терміном «державне» та «публічне».

3.2. На ст.69 при розгляді процесу формування правового статусу публічних службовців автор визначив три рівні права, серед яких публічне – як право репрезентувати державу, яке надається згідно із Законом «Про державну службу України». Тобто, публічне право розкрите виключно з державницької позиції та виключає повністю громадську позицію, у тому числі місцеве самоврядування, та й зрештою принцип народовладдя, визначений Конституцією України.

3.3. На ст.73 сенс трудових відносин публічного службовця описано як «державно-управлінська робота, якій притаманна функція, що має організаційно-розпорядчий напрямок».

3.4. На ст.200 подано Розширений перелік прав публічного службовця наявний у положеннях про структурні підрозділи державних органів, а також у посадових інструкціях, які встановлені керівниками державної служби у певних органах.

3.5. У Висновку 2 доцільно привести у відповідність вислів «публічні службовці здійснюють державну владу». Зокрема, запропонувати або «публічні службовці здійснюють публічну владу», або «державні службовці

здійснюють державну владу». Неприпустиме «введення єдиної державної системи оплати праці для публічних службовців, яка поєднує оплату посади з рангами, а також підвищення стандартів добробуту публічних службовців відповідно до рівня економічного та соціального розвитку країни».

3.6. У Висновку 5 на ст.224 зазначено, що «правила формування внутрішнього службового розпорядку, які обговорюються на загальних зборах публічних службовців та затверджуються керівником державної служби».

4. У роботі змінено норми законодавчих актів. А саме, на ст.74 витяг з Закону України «Про державну службу» потрібно привести у відповідність, у той час як у роботі він викладений у такій редакції: «стаття публічним службовцем може громадянин, який в органі державної влади чи іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), обіймає посаду державної служби, одержує зарплату з державного чи місцевого бюджетів й виконує обов'язки, затверджені для тієї чи іншої посади, які безпосередньо пов'язані з реалізацією задач та призначення цього державного органу, й дотримується порядку державної служби [158]». Законодавство у даному випадку визначає статус виключно державного службовця.

Також на ст. 90 зазначено про це, що Закон України від 19 вересня 2019 року № 117-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» вніс зміни до Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу». Згідно з ними, зокрема, центральний орган виконавчої влади, який здійснює формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби, позбувся права розглядати відповідні скарги публічних службовців та спрямовувати вимоги державним органам та їхнім посадовцям, щодо скасування рішень з питань державної служби, а це суперечить законодавству в тій його частині, де йдеться про право громадян на державну службу. Отже, оскаржити певні рішення керівника державної служби можна тільки в суді. Через це вважаємо доцільним зауважити, що, відповідно до статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї.

Також, у роботі зазначено види дисциплінарних стягнень, які застосовуються до публічних службовців, але відповідно до статті 66 Закону «Про державну службу», що не відповідає дійсності та порушує норми діючого законодавства.

Також на ст. 96 витяг з Закону України «Про державну службу» потрібно привести у відповідність, а не викласти у редакції, що публічний

службовець «має право брати участь у конкурсі на заміщення вакантної посади. Переважне право на просування по службі мають *публічні* службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень» [158, ст. 27]. Слід звернути увагу на те, що потребує уточнення також формування думки щодо *публічного* службовця, за якою «службовець має право на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків; брати участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії» [158, ст. 11]. Тобто, враховуючи норми законодавства, мова йде виключно щодо проходження *державної* служби.

5. На ст. 99-107 приведено дані з веб-порталу НАДС України щодо кількісних показників *публічних* службовців. Насправді, зазначені показники стосуються виключно *державних* службовців. Так, автором подано «Кількість *публічних* службовців, які під час воєнних дій виїхали за кордон, починаючи з 24.02.2022, крім тих, які перебували у відрядженнях, відпустках, на лікуванні, та перебувають там (станом на 31.03.2023)» та на ст.103 у табл.2.2. «Інформація про *публічних* службовців, які перебувають (станом на 1.07.2022) на території України, що захоплена агресором під час збройної агресії проти України, або в межах районів воєнних (бойових) дій або блокованих районів». Така ж проблема існує у табл.2.3 та табл.2.4.

Тому відповідно потребує уточнення ще й висновок 4, де також представлені статистичні дані щодо *публічних* службовців, які потребують уточнення та не відповідають дійсності, адже стосуються виключно *державних* службовців.

6. У Висновках у пункті 2 дискусійним є визначення щодо дотримання прав *публічних* службовців на підставі узагальнення зарубіжного досвіду. Зокрема зазначено, що серед особливостей зарубіжної практики забезпечення прав *публічних* службовців виділяються такі аспекти: розповсюдження поняття «публічна служба» на *всі організації публічного сектору* (громадяни, які працюють на публічній службі, поділяються на трійку категорій: чиновників, службовців та робітників державних установ). Таке твердження є безпідставним, адже різні країни мають й різні підходи щодо визначення критеріїв приналежності до публічної служби, категорій осіб, які належать до *публічних* службовців, їх статусу тощо.

7. У роботі існують незначні технічні недоопрацювання. До прикладу, на ст. 97-98 поданий матеріал потребує оновлення даних та/або орієнтовну дату поданого матеріалу чи коментарів.

Висловлені зауваження мають частково рекомендаційний характер, не можуть вплинути на науковий рівень роботи та можуть бути використані у подальших дослідженнях автора.

Загальний висновок та оцінка дисертації

Представлена на захист дисертаційна робота Адамської Іоліти Петрівни «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» виконана на належному теоретико-методологічному рівні, є цілісним і завершеним самостійним науковим дослідженням, у якому вирішено важливе завдання в галузі науки "Публічне управління та адміністрування". Дисертаційна робота містить раніше не захищені наукові положення, автором отримані нові обгрунтовані результати в галузі науки публічного управління та адміністрування. Оформлення дисертації загалом, з урахуванням зазначених вище зауважень, відповідає діючим нормативним документам.

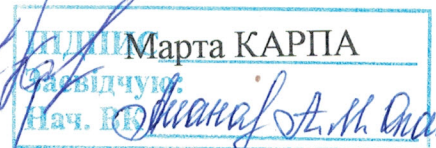
Дисертація Адамської Іоліти Петрівни «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» відповідає спеціальності 281 "Публічне управління та адміністрування" та вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах) затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), 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 № 44 від 12 січня 2022 року, а її автор - Адамська Іоліта Петрівна, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 "Публічне управління та адміністрування".

Офіційний опонент:

професор кафедри публічного управління та адміністрування

Університету Григорія Сковороди в Переяславі,

доктор наук з державного управління, професор



Марта КАРПА

Нач. КД