

## РЕЦЕНЗІЯ

кандидата юридичних наук, доцента Ірини Геннадіївни Бухтіярової  
на дисертацію Ірини Станіславівни Пашко на тему «Правова  
інституціоналізація державної служби України», представлену до захисту у  
спеціалізовану вчену раду Національної академії внутрішніх справ на  
здобуття ступеня доктора філософії  
зі спеціальності 081 – Право

*Актуальність теми дослідження.* Державна служба – це головний інструмент держави і складова системи публічного управління. Авторитет держави напряму залежить від якості надання адміністративних послуг державними службовцями, задоволення потреб громадян, тривалий розвиток країни та її конкурентоспроможність на міжнародній арені. За необхідності забезпечення в Україні ефективного державного управління, здійснення адміністративної реформи значущими стають теоретико-методологічні дослідження формування та розвитку правового інституту державної служби в сучасній Україні. Стратегічним напрямом інституційних змін у системі національного державного управління в Україні є трансформація наявної моделі державної влади, запровадження принципів децентралізації та субсидіарності, упровадження в українські реалії ефективного міжнародного досвіду реформування правового інституту державної служби.

Проведення реформи державної служби в Україні вивели на передній план питання про професійний розвиток апарату органів державної влади та формування нового корпусу державної служби. Вихід на новий рівень кадрового забезпечення державної служби не, можливий без усебічного аналізу та вивчення світового досвіду проходження державної служби та набуття і вдосконалення власного. Тому одним з пріоритетних завдань вітчизняної науки має стати визначення ефективних складових проходження державної служби, основних принципів розбудови апарату професійного чиновництва та запровадження їх в системі державної служби України.

Актуальність дисертаційного дослідження на теми «Правова інституціоналізація державної служби України» посилюється ще й тим, що реформування державної служби, розв'язання питань, пов'язаних з реалізацією кар'єрного потенціалу державних службовців є складним і тривалим процесом, який потребує ретельного обґрунтування і має відбуватись з урахуванням досвіду поліпшення державної служби та практики вирішення проблем, існуючих в розвинених країнах.

З огляду на це, обрана І.С. Пашко тема дисертаційного дослідження «Правова інституціоналізація державної служби України» є досить актуальною, оскільки присвячена пошуку наукового обґрунтування шляхів істотного поліпшення діяльності апарату державної служби, зміцнення потенціалу й авторитету держави, наближення його до потреб людей.

***Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій здобувачки.***

Науковий рівень і публікації здобувачки на підставі аналізу та порівняння між собою за змістами є взаємовідповідними та відображають зміст і сутність однієї наукової проблематики, що безперечно свідчить про глибоке й ґрунтовне опрацювання теми, її об'єкта й предмета. Вступ характеризується високим рівнем аргументації щодо необхідності опрацювання основних структурних елементів дисертації, вказується їх взаємопов'язаність та компліментарність одне відносно одного, аналіз змісту, висновків до кожного розділу та загальних висновків до роботи свідчить про правильність вибору інструментарію наукового дослідження, його влучність та можливість викладу шляхів розв'язання основних проблем саме завдяки високому науковому рівню відповідної дисертаційної праці.

Основні наукові результати дисертаційної роботи опубліковано в 12 наукових публікаціях, шість із яких опубліковані в виданнях включених до категорії «Б», одна в зарубіжному науковому періодичному виданні та п'яти тез доповідей і наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

***Новизна представлених теоретичних та/або експериментальних результатів проведених здобувачкою досліджень, повнота викладу в опублікованих працях.*** Низка положень, висновків, пропозицій і рекомендацій,

що викладені в дисертаційному дослідженні І.С. Пашко, отримано вперше або суттєво вдосконалено. Вони мають достатній ступінь наукової новизни. Наукова новизна отриманих результатів впливає з актуальності теми дослідження. Вона полягає також у тому, що сама дисертаційна праця присвячена актуальним і маловідомим питанням державної служби України.

Так, для того щоб висвітлити сутність правового інституту державної служби, аспекти його сучасного стану, було ретельно досліджено процес його становлення, виявлено особливості процесу правової інституціоналізації.

З'ясовано особливості правової інституціоналізації державної служби на різних історичних етапах державної служби, що дало змогу досягнути стан й особливості державної служби в Україні.

Запропоновано класифікацію завдань державної служби залежно від ключових сфер, у яких здійснюють публічне управління: соціальні, політичні, правові, економічні, організаційні. За сферами суспільного життя їх розподілено на: економічні, соціальні, політичні, духовні тощо; за часом реалізації або досягнення: короткострокові, середньострокові, довгострокові; за рівнем суспільної важливості: стратегічні, що пов'язані з якістю життя суспільства, його збереженням чи перетворенням, тактичні, що визначають конкретні дії в часі та просторі для реалізації стратегічних завдань; за ступенем досягнення результатів: проміжні й кінцеві.

Вперше проаналізовано та визначено поняття правової інституціоналізації державної служби, що полягає в нормотворчій, владній, цілеспрямованій діяльності уповноважених суб'єктів політичного й адміністративного рівнів щодо забезпечення формування та реалізації державної політики, підтримання постійного контакту між політичною владою, державними службовцями та суспільством шляхом правового врегулювання взаємодії сукупності елементів державної служби з метою забезпечення динамічного переходу цього інституту від одного етапу до іншого, підтримки чи зміни правового інституціонального стану державної служби. Взаємодія політичного й адміністративного рівнів управління державною службою має бути спрямована на недопущення

автономного прийняття політичних рішень і встановлення правил для своєї діяльності. Політичну ефективність інституціонального управління державною службою слід оцінювати через аналіз реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного розвитку країни;

У дисертаційному дослідженні сформульовано низку положень, що мають важливе значення для науки адміністративного права та практичної діяльності державної служби.

Таким чином, дисертаційне дослідження І.С. Пашко здійснене на високому теоретичному та методологічному рівнях. Висновки, положення, рекомендації та пропозиції дисертації, відповідають вимогам Положення на здобуття ступеня доктора філософії, є обґрунтованими та логічними, мають достатній ступінь наукової новизни і практичне значення.

*Наукова обґрунтованість отриманих результатів, наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.* Обґрунтованість положень, висновків, рекомендацій і пропозицій дисертаційного дослідження І.С. Пашко не викликають жодних сумнівів. Вони логічно слідують із тексту дисертаційного дослідження та базуються на власних судженнях авторки, зібраних матеріалах, їх аналізі та узагальненні. Пропозиції, запропоновані дисертанткою, стосовно вдосконалення чинного адміністративного законодавства України мають важливе теоретичне та практичне значення.

Тема дисертації ґрунтується на положеннях указів Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року»; від 11 травня 2023 року № 273/2023 «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки»; Тематикою наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженою наказом МВС України від 11 червня 2020 року № 454; Стратегічним планом розвитку Національної академії внутрішніх справ на 2018–2024 роки, затвердженим рішенням Вченої ради НАВС від 27 лютого 2018 року; Основними напрямками наукових досліджень Національної академії внутрішніх

справ на 2021–2024 роки, затвердженими рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 21 грудня 2020 року (протокол № 23).

***Рівень виконання поставленого наукового завдання, оволодіння здобувачкою методологією наукової діяльності.*** Результати наукового пошуку, що виносяться на захист, отримані завдяки застосуванню комплексу загальнонаукових і спеціальних методів, зокрема методів аналізу (історико-правового, логічного, логіко-семантичного, аксіологічного), синтезу, аналогії та індуктивного узагальнення, діалектичного, порівняльного, порівняльно-правового методів тощо.

Методологічну основу дисертаційної праці складають класичні та сучасні концепції становлення та розвитку адміністративного права на основі вчень зарубіжних та вітчизняних науковців.

Авторка зазначає, що обрана методологія й відповідний концептуальний підхід, з урахуванням окреслених завдань і мети дослідження, амбітних цілей щодо розв'язання основних наукових завдань дозволили фундаментально підійти до питання тлумачення загальноправових і спеціальних категорій, окреслити всі необхідні елементи юридичних явищ і підкреслити не лише актуальність відповідної теми та виокремити й загострити увагу читача на найбільш проблемних питаннях, а й запропонувати ймовірні шляхи їх розв'язання найбільш ефективними інструментами.

***Теоретичне і практичне значення результатів дослідження.*** Теоретичне значення положень дисертаційного дослідження полягає в тому, що воно містить новітні визначення основних понять, термінів і явищ, що безпосередньо стосуються державної служби України, не лише на локальному прикладному рівні, а й з огляду на необхідність подальшого вдосконалення відповідних положень в межах науки адміністративного права.

Сформульовані в дисертаційному дослідженні положення, висновки, рекомендації та пропозиції впроваджено та може бути використано в:

– науково-дослідній сфері – для подальшого наукового вивчення теоретико-методологічних проблем правової інституціоналізації державної

служби (акти впровадження Національної академії внутрішніх справ, Національної академії державного управління при Президентові України);

– *законотворчій діяльності* – для вдосконалення чинного законодавства про державну службу (акт впровадження Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин Верховної Ради України);

– *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення процедур прийняття громадян на державну службу, її проходження, звільнення з державної служби (акти впровадження Полтавської обласної державної адміністрації, Харківської обласної військової адміністрації, Південного міжрегіонального управління Міністерства юстиції у Миколаївській області Південного міжрегіонального управління Міністерства юстиції, Полтавського обласного центру зайнятості Державного центру зайнятості, Міжрегіонального управління Національного агентства України з питань державної служби у Полтавській та Кіровоградській областях, Департаменту суспільних комунікацій Київської міської державної адміністрації, Департаменту з питань оборонної роботи, цивільного захисту та взаємодії з правоохоронними органами Полтавської обласної державної адміністрації, Управління молоді і спорту Луганської обласної державної адміністрації);

– *освітньому процесі* – під час розроблення та викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба» (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ).

**Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому.** Дисертація написана українською мовою, відповідає вимогам, що висуваються до підготовки такого виду робіт. Складається з анотації, вступу, трьох розділів, що охоплюють 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 241 сторінка, з них основного тексту – 190 сторінок. Список використаних джерел розміщено на 30 сторінках і налічує 280 найменувань.

**Анотація** у стислій формі містить основні тези дисертаційного дослідження,

викладена українською та англійською мовами.

## **Розділ 1.** «Стан правової інституціоналізації державної служби в Україні».

*Підрозділ 1.1.* «Теоретичні підходи до правової інституціоналізації державної служби» присвячено аналізу змісту інституту державної служби, що дало змогу відобразити її як систему, що передбачає такі елементи: поняття державної служби; її принципи та види; поняття державного службовця і посадової особи; вступ на державну службу; просування службою, звільнення з державної служби; соціальний статус державного службовця; оцінювання державних службовців; відповідальність працівників державного апарату та контроль за їх діяльністю; етика державної служби; організація управління державною службою; організація управління персоналом державної служби; основні напрями реформування державної служби.

*Підрозділ 1.2.* «Нормативний зміст державної служби України» присвячено дослідженню соціальних норм, правил, упорядкування і формалізації сталих відносин між елементами державної служби, зведення їх у систему, орієнтовану на задоволення найважливіших суспільних потреб, у вигляді законів, соціальних норм або усталеного порядку, що підвищує її результативність та ефективність. Визначено, що інституціоналізація державної служби є незавершеним процесом з ознаками європейської інтеграції.

*Підрозділ 1.3.* «Державна служба як правовий інституціональний комплекс» здобувачка, на основі глибинного аналізу та теоретичних напрацювань визначила, що інституціональний комплекс державної служби охоплює основні структурні елементи та системоутворювальні чинники, загальними ознаками якого є: наявність спільної мети; усвідомлення виконання кожним елементом системи своїх завдань, які впливають із загальної мети; ієрархічні відносини між елементами системи та їх координація; наявність зворотного зв'язку між керівними й керованими елементами системи.

## **Розділ 2.** «Система правової інституціоналізації державної служби в Україні».

*Підрозділ 2.1. «Поняття та завдання правової інституціоналізації державної служби України»* присвячено визначенню та детальній характеристиці поняттю та завданням правової інституціоналізації державної служби України. Авторкою запропоновано власну класифікацію завдань державної служби залежно від ключових сфер, у яких здійснюють публічне адміністрування, а саме поділ на: соціальні, правові, економічні й організаційні завдання.

*Підрозділ 2.2. «Правове регулювання інституціоналізації державної служби та фактори дестабілізації на державній службі»* присвячено дослідженню питання правового регулювання державної служби. Авторка правове регулювання інституціоналізації державної служби визначає, як соціальний інститут покликаний забезпечити формування та реалізацію державної політики, постійний контакт між політичною владою, державними службовцями та суспільством шляхом нормативного урегулювання взаємодії сукупності елементів державної служби. Крім цього, авторка обґрунтовує, що правове регулювання державної служби та фактори дестабілізації на ній є взаємопов'язаними процесами.

Вагоме практичне значення, на моє переконання, має запропоноване у *підрозділі 2.3. «Підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі правової інституціоналізації державної служби»* низка пріоритетів для вдосконалення кадрового забезпечення державної служби як передумови підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби. Аргументовано необхідність проведення оцінювання державних службовців на основі ключових показників ефективності.

**Розділ 3.** «Міжнародна практика та шляхи вдосконалення правової інституціоналізації державної служби».

Досліджуючи у *підрозділі 3.1 «Європейські стандарти правової інституціоналізації державної служби»* міжнародну практику та шляхи вдосконалення інституціонального середовища державної служби за допомогою аналізу європейських стандартів і вивчення моделей організації державної служби в європейських країнах, авторкою класифіковано моделі запобігання та протидії

корупції серед державних службовців: а) азійсько-сингапурська, яка вирізняється швидкими й ефективними результатами запобігання корупції, що полягає не в повній її ліквідації, а в якісному досягненні допустимого рівня корупції як для влади, так і для суспільства загалом (вона властива таким країнам, як Сингапур, Японія, Південна Корея, Китайська Народна Республіка); б) шведсько-скандинавська модель, яка характеризується антикорупційними стимулюваннями та тривалою антикорупційною діяльністю, пропагандою (притаманна таким країнам, як Швеція, Данія, Фінляндія, Нідерланди).

*Підрозділ 3.2. «Моделі правової інституціоналізації державної служби в США»* присвячений вивченню організаційно-правових аспектів функціонування державної служби в США. За прикладом США авторка обґрунтовує доцільність нараховування заробітної плати відповідно до виконуваної діяльності та фахової компетентності; створення спрощеної процедури звільнення державних службовців; застосування заохочувальних відзнак лише за їх високу трудову мобільність.

*Рекомендації щодо подальшого використання результатів дисертації в практиці.* Отримані результати дисертаційного дослідження І.С. Пашко на тему «Правова інституціоналізація державної служби України» доречно використовувати для підвищення рівня правової культури та правосвідомості представників державної служби, зокрема працівників виконавчих органів, працівників державних установ, в освітньому процесі закладів вищої освіти, науково-дослідних розробках наукових установ, при підготовці наукових праць, плануванні досліджень за цим напрямом.

*Зауваження щодо оформлення та змісту дисертації, запитання до здобувача.* У цілому позитивно оцінюючи кваліфікаційну наукову працю, необхідно звернути увагу на окремі дискусійні питання, що потребують додаткової аргументації, пояснень у ході публічного захисту або спрямовані на їх врахування в подальшій науковій роботі, зокрема:

1. У рубриці «вперше» Вами визначено, що політичну ефективність інституційного управління державною службою слід оцінювати через аналіз

реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного розвитку країни. Скажіть, будь ласка, що Ви вкладаєте у «оцінку» реального впливу інституту на зміну показників соціально-економічного розвитку країни?

2. Що Ви розумієте під модернізацією державної служби, так як у висновках до роботи я не побачила даного трактування?

3. У підрозділі 3.2. Вами охарактеризовано модель правової інституціоналізації державної служби в США? У висновках до роботи Вами не сформульовано власної пропозиції щодо цієї моделі.

Разом з тим, наведені вище зауваження та пропозиції в основному мають дискусійний характер і слугують підставою для плідної та конструктивної наукової дискусії під час публічного захисту дисертаційної роботи й не впливають на високу наукову цінність дисертаційного дослідження. За своєю актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованістю та практичною значущістю отриманих результатів робота є суттєвим внеском у науку філософію права.

**Відсутність порушень академічної доброчесності.** Під час рецензування дисертаційного дослідження й опрацювання наукових публікацій І.С. Пашко фактів порушень академічної доброчесності не виявлено. Дисертація є оригінальною, самостійно виконаною працею.

**Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.** Дисертаційна робота Ірини Станіславівни Пашко на тему «Правова інституціоналізація державної служби України», подана на здобуття ступеня доктора філософії, є комплексним, цілісним і завершеним науковим дослідженням.

За актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною значущістю здобутих дисертанткою результатів, дисертація відповідає спеціальності 081 – Право та вимогам «Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах)», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 261, Наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» від 12 січня 2017 р. № 40 і

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 її авторка – Пашко Ірина Станіславівна – на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 – Право зі спеціальності 081 – Право.

**Рецензент:**

**доцент кафедри управління та адміністрування  
Національної академії внутрішніх справ  
кандидат юридичних наук, доцент**

**Ірина БУХТІЯРОВА**

