

## ВІДГУК

**офіційного опонента кандидата наук з державного управління, доцента Підлісної Тетяни Віталіївни на дисертацію Пашко Ірини Станіславівни на тему «Правова інституціоналізація державної служби в Україні», поданої на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»**

**Ступінь актуальності обраної теми.** Державна служба є фундаментальною складовою державного управління, від якості її роботи залежить стабільний та стійкий розвиток країни. Для забезпечення в Україні ефективного державного управління та проведення адміністративної реформи важливе значення набувають наукові дослідження, спрямовані на формування та вдосконалення правового інституту державної служби в умовах сучасної України. Одним із ключових напрямів інституційних змін у системі державного управління є модернізація існуючої моделі державної влади, впровадження принципів децентралізації та субсидіарності, а також адаптація кращого міжнародного досвіду реформування державної служби до українських реалій.

Сьогодення вказує на зростаючий інтерес і підвищену актуальність даної теми дослідження, адже в умовах постійних змін і викликів, які постають перед суспільством і державними інститутами, важливість глибокого аналізу та вивчення даної проблематики стає ще більш очевидною. Це зумовлює необхідність подальшого розвитку наукових підходів та практичних рішень для забезпечення ефективного функціонування державної системи й адаптації до сучасних вимог. Щоб розкрити сутність правового інституту державної служби та оцінити його актуальний стан, необхідно детально вивчити процес його формування й визначити ключові особливості правової інституціоналізації. Аналіз цих процесів на різних етапах розвитку державної служби є важливим, оскільки розуміння її сучасного стану в Україні можливе лише через призму існуючих фактів, які підлягають науковому дослідженню. Соціально-політичні зміни та нові пріоритети в державному будівництві змушують науковців шукати ефективні моделі державної служби, що враховують основні риси становлення владних інститутів. Це акцентує увагу на потребі наукового

обґрунтування шляхів підвищення ефективності роботи державного апарату, зміцнення його спроможності та авторитету, а також більшої орієнтації державної служби на потреби суспільства.

Проблематика правової інституціоналізації державної служби в Україні прослідковується в працях різних вчених, які зробили значний внесок у розробку теоретичних засад модернізації державного управління та державної служби, а також запропонували сучасну парадигму її розвитку. Особлива увага приділяється питанням професіоналізації, розвитку лідерства на державній службі та впровадженню європейських стандартів.

Проте залишається недостатньо вивченим питання специфіки правової інституціоналізації державної служби в умовах трансформації системи публічної влади. Це особливо актуально в контексті глобалізаційних викликів, виконання міжнародних зобов'язань України, зокрема в межах співпраці з партнерами щодо колективної безпеки, асоціації з Європейським Союзом та проведення реформи децентралізації.

Ці обставини підкреслюють актуальність обраної теми, яка вимагає обґрунтування нових теоретичних підходів до правової інституціоналізації державної служби та розробки практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів її функціонування в сучасних умовах України.

Саме тому актуальність теми дисертаційного дослідження Пашко Ірини Станіславівни та поставлених нею завдань не викликає сумнівів.

Актуальність роботи, її теоретична і практична значущість підкреслюється й тим, що обрана тема дослідження відповідає як загальнодержавним, так і відомчим пріоритетам державної служби в Україні.

Напрямок дисертаційного дослідження пов'язаний з реалізацією основних положень нормативно-правових актів і програмних документів, що визначають пріоритети наукових досліджень щодо реформування правоохоронної системи в Україні, тому це дослідження узгоджується з положеннями 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).

З цих міркувань є підстави для твердження, що дисертаційне дослідження Пашко Ірини Станіславівни на тему: «Правова інституціоналізація державної служби в Україні» має комплексний характер, важливе теоретичне та прикладне значення для вдосконалення державної служби в Україні, а отже, й безперечно високий рівень актуальності.

**Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Положення, висновки та рекомендації, сформульовані автором щодо правової інституціоналізації державної служби в Україні, є здебільшого обґрунтованими та переконливими. Вони базуються на широкому спектрі наукових джерел, а також на результатах дослідження значного масиву емпіричного матеріалу. Варто зазначити, що автор використав джерела не лише з галузі адміністративного права, але й залучив міждисциплінарні підходи, досліджуючи окремі аспекти проблематики на основі матеріалів із публічного права. Це підкреслює комплексність і широту підходу до вивчення правової інституціоналізації державної служби.

Теоретичний рівень викладу матеріалу є високим, автор майстерно використав різні методи наукового дослідження, ретельно проаналізував законодавчі акти, що стосуються державної служби. Він аргументовано захищав власну позицію, на основі чого сформулював теоретичні висновки та практичні рекомендації. Ці напрацювання є значним внеском у розвиток науки адміністративного та публічного права, демонструють достатній рівень наукової новизни і відповідають сучасним вимогам досліджень у сфері

правової інституціоналізації державної служби. Більшість висновків та пропозицій автора заслуговують на підтримку та можуть бути застосовані на практиці для вдосконалення системи державної служби в Україні.

В цілому дисертаційне дослідження Пашко І.С. відрізняється аргументованістю та достатньою обґрунтованістю пропонованих висновків, що підтверджено належними інформаційними даними.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших комплексних досліджень, спрямованих на розроблення практичних рекомендацій з формування та удосконалення правової інституціоналізації державної служби в сучасній Україні. Зокрема, у роботі:

уперше:

– 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 18 конкретні дії в часі та просторі для реалізації стратегічних завдань; за ступенем досягнення результатів: проміжні й кінцеві;

– на підставі дослідження симбіозу часового, просторового, подієвого та змістового критеріїв запропоновано періодизацію правового регулювання державної служби: перший період (1993–2010) – пострадянського формування державної служби в Україні; другий (2011–2015) – період концептуального осмислення державної служби в незалежній Україні; третій (з 2016 року й донині) – євроорієнтований, причому інституціоналізація державної служби на цьому періоді не набула завершеного вигляду;

– 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;

удосконалено:

– наукові підходи до визначення понять «інституціоналізація державної служби», «правова інституціоналізація державної служби». Це процес визначення та закріплення правових норм, упорядкування і формалізації сталих відносин між складовими державної служби, зведення їх у систему, орієнтовану на задоволення найважливіших суспільних потреб у вигляді законів, інших соціальних норм або усталеного порядку, що підвищує її результативність та ефективність. Правова інституціоналізація державної служби є незавершеним процесом з ознаками європейської інтеграції;

– характеристику ознак державної служби як правової інституціональної системи, що охоплює основні структурні елементи та системоутворювальні чинники: наявність спільної мети; усвідомлення виконання кожним елементом системи власних завдань, які впливають із загальної мети; ієрархічні відносини між елементами системи та їх координація; наявність зворотного зв'язку між керівними й керованими елементами системи. Водночас цей перелік елементів інституту державної служби не є вичерпним і в процесі здійснення змін або реформ може мати іншу конфігурацію;

набули подальшого розвитку:

– підходи до визначення рівнів інституціональної організації державної служби як складного комплексного утворення, зокрема виокремлено особистісний, структурний, нормативний і технічний рівні;

– теоретичні положення щодо поняття «правовий інститут державної служби». Це цілісний інституціональний комплекс, у якому завдяки нормативно-правовим актам, нормам, правилам, традиціям регламентовано діяльність осіб, що забезпечують функціонування державних органів. Поєднання окремих компонентів інституту державної служби дає змогу набуту державній службі нових інституціональних рис, що не властиві окремим її компонентам, а виникають завдяки інституціональній взаємодії цих компонентів;

– характеристика міжнародного досвіду, передусім країн Європейського Союзу, США, а також відповідні пропозиції з удосконалення інституціонального середовища державної служби.

**Повнота викладу наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації та в опублікованих працях.** Загальні положення дослідження висвітлено в 12 наукових публікаціях, із них три статті опубліковано в наукових фахових виданнях України з права, одна стаття – у зарубіжному науковому фаховому виданні, окремий підрозділ у колективній монографії, а також п'ять тез доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій, семінарів і круглих столів.

Дисертаційна робота має вступ, три розділи, що містять вісім підрозділів, висновки, список використаних джерел і додатки. Повний обсяг дисертації становить 241 сторінку, з яких основний текст – 190 сторінок. Робота містить 7 таблиць, один рисунок. Список використаних джерел налічує 280 найменувань на 30 сторінках.

Дослідження орієнтоване на вирішення важливого науково-практичного завдання, яке полягає в теоретичному обґрунтуванні особливостей інституціоналізації державної служби в сучасній Україні. У роботі доведено, що теоретичні положення, розроблені фахівцями з філософії, соціології, психології та менеджменту щодо формування та функціонування державної

служби як складного системного утворення, можуть бути екстрапольовані для аналізу інституціональних процесів у державному управлінні України.

Встановлено, що інституціональний підхід є ключовим елементом загальнометодологічних досліджень, оскільки він сприяє глибшому розумінню структурно-функціонального змісту управлінських явищ, їх складних взаємозв'язків як між собою, так і з навколишнім середовищем, а також врахуванню різноманітних дій і факторів, що впливають на ці процеси. Ідея інституціонального підходу полягає в зменшенні рівня невизначеності, визнанні взаємозалежності елементів державного управління та їх зв'язків із зовнішнім середовищем, включаючи суспільство в цілому.

Це дослідження не лише підкреслює значення інституціоналізації в контексті державної служби, але й надає рекомендації для практичного впровадження теоретичних засад у реальну практику державного управління, що може суттєво поліпшити ефективність функціонування державних інститутів в Україні.

Визначено, що правове регулювання державної служби є міжгалузевим, оскільки охоплює нормативно-правові норми як публічних, так і приватних галузей права. Його структура складається із загальних нормативно-правових актів, що стосуються всіх підвидів служби, та специфічних актів для окремих адміністративних підвидів. Правову основу становлять: Конституція України, міжнародні правові акти, закони та підзаконні нормативно-правові акти.

Дискусійність змісту законодавства про державну службу дозволила провести періодизацію на основі часового, просторового, подієвого та змістового критеріїв. Модернізація державної служби відбувається на основі прийнятих нормативно-правових актів, що регулюють діяльність усієї системи державного управління, тому цей період охарактеризовано як євроорієнтований. Інституціоналізація державної служби на цьому етапі триває.

На сучасному етапі державна служба постає як складний інституціональний комплекс, що охоплює основні структурні елементи та системоутворювальні чинники. Загальними ознаками цієї інституціональної системи є: наявність спільної мети, усвідомлення кожним елементом своїх

завдань, ієрархічні відносини та зворотний зв'язок між керівними й керованими елементами. Цей перелік не є вичерпним і може змінюватися під час реформ.

Інституційний характер державної служби підтверджує, що вона, як інструмент реалізації державних завдань, забезпечує не лише управлінські функції, а й гарантії життєдіяльності громадян, етичні цінності та норми, що впливають на суспільство загалом.

В дисертаційній роботі аргументовано, що соціальний характер діяльності інститутів полягає в їх структурованості та організаційній системі зв'язків відповідно до суспільних інтересів. Це визначає їх життєздатність і необхідність для суспільства.

Правове регулювання державної служби як соціального інституту має на меті формування та реалізацію державної політики, а також забезпечення постійного зв'язку між політичною владою, державними службовцями та суспільством через нормативне регулювання їх взаємодії. Взаємодія політичного та адміністративного рівнів має бути спрямована на координацію політичних рішень і встановлення стандартів діяльності. Політична ефективність такого регулювання оцінюється на основі його впливу на соціально-економічний розвиток країни та адаптацію державної служби до європейських стандартів.

Дослідження підтверджує, що посилення ролі державних службовців на сучасному етапі інституціоналізації державної служби залежить від їх професійних навичок. До таких навичок відносяться: розробка організаційних і соціально-економічних проєктів, планування діяльності, регламентація дій та нормування ресурсів для виконання обов'язків.

Одним із ключових завдань для України є збереження та вдосконалення інституту державної служби, враховуючи ціннісні засади розвитку суспільства та зовнішній курс на вступ до ЄС. Це підкреслює актуальність теми та необхідність встановлення особливостей інституціоналізації державної служби в Україні.

Пашко Ірина Станіславівна у дисертаційній роботі правильно використовувала методи наукового дослідження, ефективно здійснювала аналіз

адміністративного законодавства, у тому числі міжнародних нормативних документів у досліджуваній сфері, опрацювала дані емпіричних досліджень. Це дало змогу розробити теоретичні положення і науково обґрунтовані практичні рекомендації щодо підвищення ефективності державної служби в Україні. Дисертантка відповідально поставилася до питання узагальнення та використання статистичної інформації, що цілком сприяло реалізації поставлених наукових завдань і підтверджує опанування Пашко І.С. компетенцій, необхідних для освітньо-наукового ступеня доктора філософії.

**Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Не деталізуючи численні здобутки та позитивні аспекти виконаної дисертаційної роботи, загалом позитивно оцінюючи рецензовану працю, зосередимо увагу на окремих суперечностях та дискусійних положеннях, які потребують або додаткової аргументації, або спеціальних роз'яснень під час захисту дисертації, зокрема:

1. У першому розділі дисертаційного дослідження розглядаються особливості правового регулювання державної служби, яке визначається як міжгалузеве, оскільки до його структури належать нормативно-правові норми як публічних, так і приватних галузей права. Одночасно у роботі залишаються поза увагою особливості правового регулювання державної служби в умовах воєнного стану та не проводиться детальний аналіз останніх змін у законодавстві, наприклад, Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану».

2. У другому розділі роботи, авторкою розглядаються питання підвищення ролі державних службовців на сучасному етапі правової інституціоналізації державної служби, а також звертається увага на важливість оцінювання ефективності діяльності державних службовців. Разом з тим, недостатньою мірою розглядається питання нормативно-правового закріплення відповідних критеріїв та методології оцінювання діяльності державних службовців.

3. Провівши у третьому розділі дисертації аналіз моделей організації державної служби в Данії, Великій Британії, Польщі, Німеччині, Сингапурі,

США та Франції, здобувачка дійшла висновку, що вказані моделі різняться. Адже кожна країна має певні особливості вступу на службу, її проходження та просування, відповідальності та припинення державної служби, також кожна з проаналізованих країн вибудувала ефективну структуру державної служби. Слід зауважити, що у висновках до розділу бракує власної позиції авторки щодо того, яка модель організації державної служби є, на її думку, кращою та може бути впроваджена в Україні.

4. У висновках до роботи зазначається, що правова інституціоналізація державної служби – це процес визначення та закріплення правових норм, правил, упорядкування і формалізації сталих відносин між складовими державної служби, зведення їх у систему, орієнтовану на задоволення найважливіших суспільних потреб у вигляді законів, інших соціальних норм або усталеного порядку, що підвищує її результативність й ефективність. Крім того, у роботі наявні окремі пропозиції щодо удосконалення правового регулювання державної служби в Україні. Проте дані пропозиції не було систематизовано та подано у вигляді відповідного законопроекту, з відповідною порівняльною таблицею та пояснювальною запискою, які можливо було б включити у додатки до роботи, що дало б отриманим висновкам більшої наочності та обґрунтованості.

#### **Оцінка змісту дисертації, її завершеність в цілому, оформлення.**

Зміст дисертації відповідає заявленій дисертантом науковій спеціальності (081 - «Право»), робота пройшла належну апробацію. Дисертація є кваліфікованою, завершеною працею, у якій не виявлено порушень академічної доброчесності. Дослідження підготовлено зрозумілою, юридично і літературно грамотною мовою. Оформлення дисертації загалом відповідає встановленим МОН України вимогам.

Отже, дисертація відповідає 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), наказу МОН України № 40 від 12 січня 2017 року

«Про затвердження Вимог до оформлення дисертації» (зі змінами від 12 липня 2019 року) і «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44), а її автор – Пашко Ірина Станіславівна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент:**

**декан факультету публічного управління**

**Хмельницького університету управління та**

**права імені Леоніда Юзькова**

**кандидат наук з державного управління, доцент**

**Тетяна ПІДЛІСНА**