

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Шаповала Романа Володимировича – на дисертацію Комірчя Павла Олексійовича «Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Актуальність дослідження. Починаючи з вересня 2019 року в Україні активізувалися перетворення в структурі системи суб'єктів публічної адміністрації та безпосередньо в концепції здійснення публічного адміністрування, що було ознаменовано здійсненням численних реформ, які отримали назву «перезавантаження влади». Ці зміни відновили процеси призупинених фундаментальних перетворень у системі цілей і цінностей суспільного розвитку, що закономірно призвело до відповідних нових фундаментальних змін у структурі та характері загроз означеному розвитку. Не є винятком з цього правила також справедливі намагання сьогочасної України впровадити комплекс перетворень у сфері публічного адміністрування у правоохоронній сфері, котрі, як і попередні зміни, «викликали до життя низку факторів протидії розгортанню новітнім ліберальним тенденціям». Об'єктивна необхідність вдосконалення існуючих адміністративно-правових засад публічної служби в правоохоронній сфері визначають актуальність теми дисертаційного дослідження Комірчя Павла Олексійовича.

Дисертація П.О. Комірчя відповідає Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони (Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII), Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» (Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015), Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015), Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р), Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р). Окрім

ВІДГУК		
Вх. №	3772	2020р.
21	08	
кількість аркушів:		
сн. док.	7	додаток —

цього дисертаційна робота відповідає Основним напрямам наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2014–2017 роки, схваленим рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 29.10.2013 (протокол № 28), річним планам науково-дослідних робіт Національної академії внутрішніх справ.

Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність загальних та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання. Зокрема, *формально-логічний* метод використано під час дослідження основних правових категорій (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 3.1–3.3), визначення особливих рис публічної служби (підрозділ 1.1) та специфічних ознак публічної служби в правоохоронній сфері України (підрозділ 1.2), а також для виявлення характерних особливостей завдань і функцій (підрозділ 1.3); системи принципів (підрозділ 1.4); нормативної бази (підрозділ 1.5); актуальної системи правоохоронних органів, робота в яких належить до публічної служби (підрозділ 2.1); їх форм і методів діяльності (підрозділ 2.2) і статусу персоналу цих органів (підрозділ 2.3); встановлення організаційно-правових засад кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері (розділ 3); з'ясування проблем організації та проходження публічної служби в розглядуваній сфері та проблем процесу їх європеїзації (розділ 4). Використання *системно-структурного* методу виявилось найефективнішим для окреслення структури публічної служби (підрозділ 1.1), ознак публічної служби в правоохоронній сфері (підрозділ 1.2), переліку завдань, функцій і принципів (підрозділи 1.3, 1.4), відповідної нормативної бази (підрозділ 1.5), системи органів (підрозділ 2.1), форм і методів їхньої діяльності (підрозділ 2.2), юридичної моделі адміністративно-правового статусу персоналу (підрозділ 2.3), нормативних вимог до кадрового забезпечення публічної служби (підрозділ 3.1), переліку форм і процедур такого забезпечення (підрозділ 3.2). *Порівняльно-правовий* метод використано в процесі дослідження іноземного досвіду правового регулювання публічної служби в секторі безпеки (підрозділ 4.1), а також під час визначення об'єктивних можливостей удосконалення організаційних засад публічної служби й

оптимізації механізмів управління, контролю та координації публічної служби в цій сфері (підрозділи 4.3, 4.4). Належного оформлення пропозицій, викладених у дослідженні, досягнуто за допомогою методу *моделювання* (підрозділи 4.3, 4.4). Використання *соціологічних* методів (анкетування) дало змогу скорегувати висновки стосовно тенденцій використання службовцями органів публічної служби в правоохоронній сфері України відповідних методів діяльності (додатки 1–3).

Інформаційною та емпіричною базою дисертації стали узагальнення практичної діяльності службовців правоохоронних органів, а також їх анкетування.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що в умовах перманентних структурно-функціональних змін у системі державного управління робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень сучасної концепції публічної служби в правоохоронній сфері, тенденцій та напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання засад її проходження в контексті найкращих національних здобутків й іноземного досвіду.

До найбільш вагомих результатів дисертаційного дослідження можна віднести:

- здійснено розподіл ознак публічної служби в правоохоронній сфері України на загальні (ґрунтується на комплексі правових принципів; є професійною діяльністю; визначається особливою компетенцією суб'єктів публічної адміністрації щодо виконання правоохоронних функцій держави; фінансується за рахунок коштів державного бюджету) й особливі (пов'язана зі специфікою адміністративно-правового регулювання проходження служби в органах, уповноважених для здійснення правоохоронної діяльності; підпорядкована реалізації комплексної правоохоронної мети; є правозастосовною діяльністю; передбачає особливий режим й умови перебігу службових відносин);

- висвітлено особливу соціально-правову сутність і зміст мети й завдань кадрового забезпечення в правоохоронній сфері України. Відповідна мета полягає в плануванні, підготовці, формуванні та збереженні кадрового складу публічної служби задля належної організації інституту публічної служби, з огляду на людино-центристську ідею функціонування суб'єктів публічної адміністрації. Завдання полягають у вимогах стосовно дій компетентних суб'єктів (служб), перебігу (динамічного вияву) правовідносин з укомплектування правоохоронних органів кадрами саме в такий спосіб, щоб уможливити належне (таке, що відповідає якісним і кількісним критеріям, встановленим у законодавстві) функціонування публічної служби. Констатовано, що завдання кадрового забезпечення публічної служби так чи інакше виявляються в комплексі завдань служб управління персоналом державного органу;

- сформульовано та схарактеризовано в узагальненому вигляді нормативність кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України, що є якістю відповідного кадрового забезпечення та вказує на відповідне встановленим нормам впорядкування суспільних відносин і процесів з приводу укомплектування публічної служби кадрами та впливу на ці кадри. Нормативні вимоги до кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони запропоновано трактувати в джерельному та змістовому аспектах, зокрема, це положення чинного адміністративного законодавства, доктринальні норми теорії права, адміністративного права й теорії публічного адміністрування, які в комплексі, з одного боку, обумовлюють нормативне розуміння кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері, а з іншого – безпосередньо впорядковують правові відносини й процеси, обумовлені цими відносинами, щодо укомплектування публічної служби кадрами та впливу на ці кадри з боку уповноважених суб'єктів кадрового забезпечення;

- визначено теоретико-методологічні підходи до тлумачення юридичної сутності та переліку завдань інституту публічної служби в правоохоронній сфері

України. Доведено, що ці завдання є похідними від мети створення та функціонування відповідного інституту публічної служби й поділяються на три групи: 1) загальні завдання, які виконує публічна служба загалом, і такі, що закріплені в п. 1–7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»; 2) спеціальні завдання, що є похідними від правоохоронної функції держави, стосуються виключно правоохоронних органів, а саме: виявлення загроз правопорядку; попередження (профілактика) та припинення правопорушень; застосування заходів юридичної відповідальності до порушників; надання кваліфікованої юридичної допомоги громадянам щодо забезпечення, захисту та відновлення їхніх порушених прав і законних інтересів; 3) особливі (допоміжні) завдання, які стосуються сфери професійної діяльності службовців конкретного правоохоронного органу (ведення юридичної справи; складання правових документів; правове інформування; розгляд і вирішення звернень; тлумачення текстів нормативно-правових актів тощо);

– вдосконалено теоретико-правове розуміння просування по службі в правоохоронних органах України, яке запропоновано розглядати у двох аспектах, а саме: у динаміці – як урегульовану на рівні законодавчих і підзаконних актів компетентну діяльність та процес здійснення цієї діяльності, у межах якої відбуваються обґрунтовані якісні зміни публічного статусу держслужбовця шляхом зайняття ним вищої вакантної посади за результатами конкурсу в правоохоронному органі України; у статиці – як результат професійної самореалізації службовця та якісної оптимізації структури персоналу правоохоронного органу України. За загальним правилом просування по службі відбувається за наявності нормативних і достатніх фактичних підстав для заміщення службовцем вищої вакантної посади, а також певних умов для цього (зокрема, відсутність у держслужбовця особистих професійних та непрофесійних рис, які обмежували б можливість реалізації ним права на просування по службі); сформованість у держслужбовця належного рівня професійної компетентності та сумлінності;

Надаючи загальну позитивну оцінку дисертаційному дослідженню, варто

вказати на окремі недоліки та дискусійні положення, що містяться в тексті роботи.

1. Серед специфічних функцій інституту публічної служби в правоохоронній сфері України дисертант називає профілактичну функцію, а також функцію запобігання та протидії правопорушенням. Здається, що в межах реалізації профілактичної функції здійснюється й запобігання правопорушенням. З огляду на це категорії «профілактика» та «запобігання» виглядають як тотожні.

2. Наводячи вузьке розуміння системи органів публічної служби у правоохоронній сфері України в сучасних умовах, дисертант вказує, що вона охоплює наявні органи, які мають законодавчо закріплений статус правоохоронного органу, серед яких, зокрема, називається Національна гвардія України. Вважаємо, що така позиція потребує уточнення, оскільки, як слідує з аналізу ст. 1 Закону України «Про Національну гвардію України», Національна гвардія України не є правоохоронним органом, а є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входять до системи Міністерства внутрішніх справ України.

3. В якості окремого недоліку вважаємо за необхідне зазначити й те, що в роботі міститься значна кількість позицій стосовно суто теоретичних питань, наприклад, визначення понять «завдання», «функції», «система», «підстава», «суб'єкт», «форма», «метод» тощо.

4. Назва і відповідно зміст підрозділу 1.3 треба було сформулювати більш широко й, окрім завдань і функцій публічної служби в правоохоронній сфері, розглянути ще й її мету.

5. У дисертації недостатня увага приділена зарубіжному досвіду функціонування публічної служби в правоохоронній сфері. Так, мова йде лише про зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері. Вважаємо, що увагу необхідно було приділити в цілому питанням функціонування даної інституції в зарубіжних країнах.

Наведені спірні точки зору та висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий характер, має наукову та практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом. У дослідженні автору вдалося досягти його мети.

Усе викладене дає підстави для висновку про те, що дисертаційне дослідження Комірчя Павла Олексійовича «Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України» є завершеною працею. Враховуючи досягнення автором мети та задач дослідження, в якій отримані нові науково обгрунтовані результати щодо розкриття сутності та змісту адміністративно-правових засад публічної служби в правоохоронній сфері України, беручи до увагу те, що в роботі наведено висновки, які сприятимуть вдосконаленню функціонування даної інституції, то є всі підстави відмітити, що дисертація відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Професор кафедри
адміністративного права та
адміністративної діяльності
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
доктор юридичних наук, професор**

Р.В. Шаповал



Підпис *Шаповала Р.В.*
свідчую
Нач.ВК *Р.В. Шаповал*