

ВІДГУК

**офіційного опонента доктора державного управління, професора,
заслуженого юриста України, проректора з наукової роботи
Національного авіаційного університету Романенка Євген
Олександровича на дисертацію Пашко Ірини Станіславівни «Правова
інституціоналізація державної служби України»,
підготовленої на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08
«Право» за спеціальністю 081 «Право»**

Ступінь актуальності обраної теми. Ступінь актуальності обраної теми «Правова інституціоналізація державної служби України» залишається високою в сучасному контексті. Державна служба є ключовим елементом державного управління, від її ефективного функціонування залежить послідовний і сталий розвиток держави. 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, запровадження в українські реалії ефективного міжнародного досвіду реформування правового інституту державної служби.

Необхідність удосконалення системи державної служби в Україні обумовлена серйозними внутрішніми і зовнішніми викликами. Серед внутрішніх викликів можна відзначити територіальну і галузеву незбалансованість розвитку національної економіки, фінансово-економічну нестабільність, високий рівень корупції, критичне падіння рівня життя населення, безпрецедентне розшарування суспільства за доходами, а також зниження чисельності населення в працездатному віці на тлі збільшення числа громадян пенсійного віку. В якості зовнішніх викликів України варто відзначити

військові дії на території нашої країни, які призвели до підвищення економічної кризи та політичної невизначеності. Варто зазначити, що громадяни і суспільство висувають все більш високі вимоги до інституту державної служби, оскільки чітко розуміють, що від її ефективної роботи залежить і якість життя громадян, і забезпечення їх прав і свобод. Серед основних напрямків реалізації програми реформування і розвитку системи державної служби України своє місце займає і проблема оцінки і підвищення ефективності та результативності професійної службової діяльності державних службовців. Від якості виконання державними службовцями своїх професійних обов'язків напряду залежить політико-правовий, соціально-економічний, духовно-культурний прогрес країни, врешті-решт рівень її суб'єктності на міжнародній арені.

Європейський вектор розвитку, який обрала українська держава та відповідно задекларувала його в нормативно-правових актах вимагає від держави поступової адаптації інституту державної служби та відповідно правової бази її діяльності до європейських вимог та стандартів. Актуальність даного дослідження в результаті визначається об'єктивною необхідністю упорядкування досліджень сучасних теоретиків та практиків у галузі права та публічного управління з питань реформування державної служби, а також правової основи організації та діяльності системи державної служби з урахуванням європейського вектору розвитку, обраного нашою державою

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

Актуальність роботи підкреслюється й тим, що обрана тема дослідження актуалізує необхідність пошуку наукового обґрунтування шляхів істотного поліпшення діяльності апарату державної служби, зміцнення потенціалу й авторитету держави, наближення його до потреб людей.

Напряду дисертаційного дослідження обумовлюється ще й тим, що дане дисертаційне 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 України» має комплексний характер, важливе теоретичне та прикладне значення для вдосконалення діяльності державної служби, а отже, й безперечно високий рівень актуальності.

Достовірність та обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані авторкою, у своїй більшості є обґрунтованими та переконливими. При їх обґрунтуванні використане широке коло наукових джерел, а також результати вивчення значного масиву емпіричного матеріалу. Примітно, що авторкою використовувались джерела не лише адміністративного спрямування – окремі аспекти визначеної проблематики досліджувались на основі джерел з трудового права та публічного адміністрування.

Високим є теоретичний рівень викладу матеріалу, авторка вдало застосувала різноманітні методи наукового пізнання, ґрунтовно проаналізував законодавчі акти, практичну діяльність органів державної служби та міжнародний досвід державної служби, коректно полемізував з іншими вченими, аргументовано відстоювала власну позицію, на підставі чого сформувала теоретичні висновки та практичні рекомендації, що є вагомим внеском у науку адміністративного права і мають достатній ступінь наукової

новизни. Переважна більшість висновків та пропозицій дисертантки заслуговують на схвалення та підтримку.

Достовірність отриманих у дослідженні результатів підтверджується в тому числі ґрунтовною емпіричною базою, що включає результати опитування державних службовців та пересічних громадян щодо задоволення якістю функціонування інститутів державної влади, здійснення публічного управління та якості послуг, які надають державні органи.

В цілому дисертаційне дослідження Пашко І.С. відрізняється аргументованістю та достатньою обґрунтованістю пропонувананих 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 вперше:

- 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;

- 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;

Низку суттєвих положень було удосконалено, зокрема:

– 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 випливають 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;

Дістали 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. Теоретичні результати та висновки проведеного дослідження відображено у 12 наукових публікаціях, серед яких шість статей у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, одна стаття – у міжнародному виданні та п'ять тез доповідей і наукових повідомлень на науково-практичних конференціях та круглих столах.

Окремі положення дисертаційної роботи впроваджені у практичну діяльність державної служби, науково-дослідну роботу та освітній процес.

Достатньо обґрунтованою та логічною є структура дисертації, яка є послідовною, раціональною, зумовленою предметом, метою та завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що об'єднують вісім

підрозділів, висновків, списку використаних джерел (280 найменувань на 30 сторінках) і додатків. Повний обсяг дисертації становить 241 сторінку, з них обсяг основного тексту – 190 сторінки.

У *вступі* авторкою чітко та логічно обґрунтовано вибір теми дослідження, окреслено сучасний стан та проблеми, виділено невирішені проблемні питання, охарактеризовано необхідність розв'язання суперечностей, які зумовлюють актуальність дослідження. Авторка представила мету, об'єкт, предмет дослідження, сформулировала основні завдання, визначила методологічні та теоретичні основи, охарактеризувала методи дослідження, розкрила наукову новизну, теоретичне і практичне значення одержаних результатів, представила відомості про впровадження та апробацію результатів дослідження, а також вказала структуру та обсяг дисертації.

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 запропоновано створення та застосування у функціонуванні державної служби Концепції «Добре управління» (Good Governance), що діє в межах програми розвитку ООН.

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.

Хотілося б окремо відзначити наявність значної кількості прикладів щодо функціонування державної служби в Україні у всіх підрозділах дисертаційного дослідження І.С. Пашко. Даний факт, на моє переконання, свідчить про суттєву практичну складову проведеної наукової роботи та про високий рівень достовірності отриманих авторкою результатів.

У висновках дисертації сформульовано наукові положення та одержано результати, що в сукупності спрямовані на вирішення важливого наукового

завдання з розроблення теоретичних положень і науково обґрунтованих рекомендацій щодо правової інституціоналізації державної служби України.

Уявляється достатнім рівень апробації представленого дослідження. Так, основні положення та висновки дисертації оприлюднено у фахових українських, міжнародних виданнях, на міжнародних та всеукраїнських конференціях.

Загалом, дисертаційна робота І.С. Пашко справляє позитивне враження, оскільки авторка продемонструвавши такі риси вченої, як працездатність та наполегливість, сформувала цілісне й обґрунтоване уявлення про сучасний стан і перспективи правової інституціоналізації державної служби України.

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, на мій погляд, потребують або додаткової аргументації, або спеціальних роз'яснень під час захисту дисертації, зокрема:

1. у п.1.2. роботи інституційні зміни авторка розглядає через модернізацію державної служби. Серед складових авторка виділяє інституційні, кадрові та функціональні зміни. У рис.3 (с.56-57), що відображає авторську думку не врахований фокус реформи державного управління (2025), і не показана зміна підходів у трьох ключових елементах виконавчої влади – структури, процедури та люди. На практиці це означає: розбудову сильних та підзвітних державних інституцій; підготовку якісних урядових рішень; формування професійної державної служби; запровадження електронного врядування; надання зручних послуг громадянам;

2. при дослідженні модернізація державної служби в Україні (с.54-57) доречно було б вивести поняття «інституційної модернізації державної служби України» і показати його у висновках;

3. на ст.73-74 авторка робить висновок про те, що «логічним є твердження, що розуміння державної служби як системи соціальних інститутів дає змогу розглядати її як своєрідний інструмент реалізації потреб людини і

громадянина. Адже до найважливіших функцій, які виконують соціальні інститути, відносять такі, що уможливають задоволення потреб членів суспільства, забезпечують соціальну інтеграцію, соціалізацію індивідів, розвиток суспільства тощо» однак у тексті п.1.1. роботи не розкриває функції державної служби як соціального інституту;

4. спірним є твердження авторки на ст.87-88 де йде мова про ідеологічну функцію управління «..... кожна мета, визначена суб'єктами управління, має бути ідеологічно орієнтованою, пов'язаною зі здійсненням загальних завдань державного управління. Для розуміння цієї функції завдань слід урахувати таку обставину: ідеологія має не лише вказувати на те, як повинні діяти члени соціальних груп, а й пояснювати, чому вони мають діяти саме так..... Водночас ідеологія є важливим і необхідним елементом ефективної управлінської стратегії, яку використовують у сучасній практичній діяльності державних управлінських структур». По-перше, відповідно до ст. 15 Конституції України жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов'язкова. По-друге, у науковому полі сформована позиція щодо важливості не «ідеології» як такої а саме реалізації національних інтересів тобто – «національна ідеологія» (праці: В. Сабадухи, І. Терлюка, Л. Абизової, О. Ситник, С. Вовканич та ін);

5. у п 2.2. «Правове регулювання інституціоналізації державної служби та фактори дестабілізації на державній службі» роботи на с.109 та с.114 автор описує тільки два фактори дестабілізації на державній службі – проблематику упровадження гендерного підходу на державній службі та прояв корупції на державній службі. Поза увагою авторки залишилися фактори узагальнені у щорічних звітах за результатами прийняття Стратегії реформування державного управління до 2020 року і Плану заходів з її реалізації, що відповідають європейським стандартам належного урядування а також Реформи державного управління (2022-2025).

Перелічені вище зауваження в цілому не впливають на високу позитивну оцінку роботи, оскільки спрямовані на уточнення чи доповнення окремих положень дисертації, а у низці випадків носять спірний чи дискусійний характер.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що тема дисертації надзвичайно актуальна, сформульовані авторкою висновки й рекомендації є достатньо аргументованими, вирізняються науковою новизною і мають не лише теоретичне, а й практичне значення.

Таким чином, рецензована дисертація є кваліфікованою науковою працею, що містить результати здійснених авторкою досліджень. Отримані І.С. Пашко нові науково обґрунтовані результати в сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, що має істотне значення як для науки адміністративного права, так і для практичної діяльності органів державної служби України.

Оцінка змісту дисертації, її завершеність в цілому, оформлення. Зміст дисертації відповідає заявленій дисертанткою 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 авторка – Пашко Ірина Станіславівна

заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

**доктор наук з державного управління, професор,
проректор з наукової роботи
Національного авіаційного університету,
Заслужений юрист України**

Євген РОМАНЕНКО

