

РЕЦЕНЗІЯ

на дисертаційну роботу Адамської Іоліти Петрівни на тему «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування

Актуальність теми дисертаційної роботи

Публічна служба (державна служба та служба в органах місцевого самоврядування) в Україні покликана служити інтересам громадян у забезпеченні їх прав і свобод, соціальної стабільності, дотриманні принципів правової демократичної держави. Реалізація положень Конституції України та успішна реалізація державних завдань, пов'язаних з її розвитком, соціально-економічні та ринкові перетворення значною мірою залежать від публічної служби

Публічний службовець (державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування) при виконанні службових обов'язків повинен діяти на підставі, в обсязі та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Його правова охорона в Україні, як і в інших країнах світу, ґрунтується на правових джерелах державної служби.

Правовими джерелами публічної служби в Україні є принципи, правила і норми, встановлені в нормативно-правових актах, які регулюють правовідносини у сфері публічної служби, зокрема: правовий статус публічних службовців, гарантії та порядок його реалізації, умови, порядок проходження та припинення державної служби, види заохочення та відповідальності публічних службовців. Сукупність цих правових норм утворює правовий інститут публічної служби. Існуючі сьогодні механізми правового захисту публічних службовців неефективні і далекі від досконалості. З огляду на означене, тема дисертації «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» є актуальною, особливо в час війни та повоєнного відновлення.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, їх вірогідність

Висновки і рекомендації, наукові положення, сформульовані в дисертації, є достатньо обґрунтованими. Ступінь обґрунтованості сформульованих автором наукових положень, висновків і рекомендацій підтверджуються всебічним аналізом значного переліку літературних джерел з досліджуваної теми, нормативно-правових актів. Дисертантка використала достатню кількість сучасних загальнонаукових та спеціальних принципів, підходів, теорій, методів. Зокрема теоретико-методологічною основою реалізації дослідницької мети слугує використання таких загальнонаукових і спеціально-наукових методів: аналіз та синтез – для деталізації об'єкта дослідження; узагальнення – для розкриття теоретико-методологічних засад захисту прав публічних службовців у сучасних умовах; порівняльний метод та систематизація – для вивчення поняття захисту прав публічних службовців у контексті різних концепцій; системний метод – для розкриття концептуальних основ захисту прав публічних службовців; логічний і діалектичний методи та комплексний і системний підходи – для вдосконалення понятійного апарату дослідження;

методи прогнозування та екстраполяції – при дослідженні впливу захисту прав публічних службовців у сучасних умовах на сферу політичного менеджменту; метод моделювання – для розроблення напрямків удосконалення системи захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України; метод логічної конкретизації – для теоретичного узагальнення й формулювання висновків та пропозицій.

Відповідно до мети дисертаційного дослідження здобувачкою здійснено науково-теоретичне обґрунтування системи захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України та розроблено перспективних напрямів її вдосконалення.

Розгляд та вирішення поставлених завдань дозволили дисертантці, у кінцевому підсумку, досягнути встановленої мети дослідження. Достовірність наукових положень підтверджується значною кількістю публікацій. Загалом представлені результати дослідження є обґрунтованими та достовірними, здобувачка кваліфіковано підсумувала проведену роботу, яка відповідає заявленим вимогам.

Наукова новизна, представлена у дисертації, її основні наукові положення, висновки та рекомендації

Сукупний аналіз основних теоретичних положень дисертаційної роботи Адамської І.П. зумовив результати, які мають наукову новизну. Серед них можна виокремити теоретичні положення, методичні підходи та практичні рекомендації щодо захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України, зокрема:

уперше:

– запропоновано систему вдосконалення механізмів захисту прав публічних службовців, що містить два аспекти оптимізації, а саме: вдосконалення нормативно-правового механізму захисту прав публічних службовців у частині гармонізації чинного законодавства та ухвалення загального нормативно-правового акту (закону або кодексу) 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 державної служби та підвищення ролі професійних спілок у захисті прав публічних службовців;

удосконалено:

– обґрунтування можливостей імплементації зарубіжної досвіду дотримання прав публічних службовців у практику публічної служби України. До елементів позитивного досвіду, що можливий для запровадження в Україні, віднесено: поширення поняття «публічна служба» на всі організації публічного сектора (особи, які перебувають на публічній службі, діляться на три групи: чиновники, службовці й робітники державних установ); публічні службовці здійснюють державну владу, а отже, повинні суворо дотримуватись закону та

діяти нейтрально, незалежно та неупереджено; окрім повноважень, окремі державні службовці також несуть відповідальність за збитки, що виникли внаслідок їхніх помилок чи недбалості; запровадження серед публічних службовців єдиної державної системи заробітної плати, яка поєднує оплату посади з чинами та підвищення стандартів добробуту публічних службовців відповідно до рівня економічного та соціального розвитку країни; заборона для регіонального та місцевого рівнів управління самостійно змінювати політику щодо заробітної плати, соціальних виплат та страхування публічних службовців та ін.;

– визначення трьох рівнів (аспектів) формування правового статусу публічних службовців на основі їхніх сукупних прав, а саме: приватне, публічне та трудове право, що дозволило обґрунтувати висновок про необхідність дотримання принципу підсилення прав особи публічного службовця на кожному наступному рівні та трудове право. Що на нинішньому етапі його застосування пов'язує в собі приватно-правові та публічно-правові аспекти та яке безумовно розповсюджується на весь персонал державних інституцій;

набули подальшого розвитку:

– конкретизація сутнісних ознак поняття «публічний службовець», серед яких варто виділити те, що конкретний публічний службовець провадить діяльність на публічній службі; на практиці здійснює завдання та функції держави; займається наданням публічних послуг; отримує зарплату з державних та місцевих бюджетів; має відповідний правовий на рівні законодавства визначений статус; є посадовою особою чи здійснює діяльність за контрактом; відповідає встановленим соціальним стандартам; здійснює сервісну форму діяльності; служить в інтересах суспільства;

– класифікація організаційних засобів захисту прав публічних службовців, серед яких основними є: компенсація визначених законом обмежень їхніх трудових прав через додаткову матеріальну допомогу; заохочування бажання таких громадян здійснювати значущі для держави трудові обов'язки; компенсація втрачених засобів до існування у ситуаціях, визначених законами; створення відповідних умов для сталого складу персоналу в організаціях, а також установах державної служби;

– висвітлення проблем захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України, зокрема: відсутність всебічного розгляду та врегулювання державної служби в Конституції України; невизначеність кола державних органів та посадових осіб, що регулюють основні правовідносини у сфері державної служби; недостатня чіткість основних принципів державної служби, прав та обов'язків державних службовців, їхніх функцій, заходів соціального захисту та відповідальності; неефективність підходів до розвитку службової кар'єри; недостатній рівень розвитку галузевої нормотворчості про державну службу, відсутність гармонізації положень чинного законодавства (конституційного, міжнародного, фінансового, трудового, кримінального) щодо проходження служби працівниками всіх державних інституцій; наявність випадків безпідставного, незаконного припинення роботи державних

службовців (всупереч вимогам Закону України «Про державну службу») під час дії воєнного стану тощо.

Особистий внесок здобувачки

Теоретичні положення та розробки в межах дослідження, зокрема ті, які характеризують його наукову новизну та практичне значення результатів, отримані автором особисто.

Теоретичне та практичне значення результатів дослідження

Наукове значення результатів дисертаційного дослідження полягає в узагальненні теоретичних положень попередніх досліджень та практичних рекомендаціях щодо захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України.

Практична важливість отриманих результатів зводиться до напрацювання теоретико-методологічних та практико-прикладних положень, що оформлені в реальні пропозиції, котрі можна здійснити та взяти за основу наступного покращення системи 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 результатів дослідження в публікаціях

Основні теоретичні та практичні положення, наукові результати, що виносяться на захист і містять елементи наукової новизни, достатньо повно висвітлено у наукових працях.

У процесі оприлюднення наукових результатів було дотримано вимоги пунктів 9, 11 та 12 Порядку проведення експерименту з присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою КМУ № 167 від 06.03.2019 р., а також наказу МОН України № 1220 від 23.09.2019 р. «Про опублікування результатів дисертації на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук».

Відповідність дисертації встановленим вимогам

Дисертація на тему «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» не містить порушень академічної доброчесності. Структура дисертації складається з анотації українською та англійською мовами, вступу, трьох розділів, висновків до кожного розділу, загальних висновків, списку

використаних джерел. Оформлення дослідження відповідає вимогам наказу МОН України № 40 від 12.01.2017 р. «Про затвердження вимог до оформлення дисертації».

Дискусійні положення та зауваження щодо змісту дисертації, її окремих положень та оформлення

Дисертаційне дослідження «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України», як і будь-яка наукова робота такого масштабу та спрямування, має низку дискусійних положень, які потребують більш детального опрацювання, та містить окремі зауваження, що загалом, однак, не впливають на результативність, завершеність і загальну високу оцінку виконаної роботи.

Разом з тим, вважаю за необхідне висловити такі зауваження та пропозиції:

- треба чіткіше визначити авторське трактування терміну «публічний службовець», бо в більшості випадків у тексті роботи йдеться про державних службовців, а подекуди згадуються й посадові особи місцевого самоврядування. В авторському визначенні йдеться, що *«Публічний службовець – це громадянин України, що займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, їх апараті (секретаріаті), одержує зарплату з державного бюджету та здійснює встановлені для зазначеної посади повноваження, що мають безпосередній зв'язок з виконанням завдань та функцій такого державного органу й, до того ж, дотримується норм державної служби»*. Варто чітко обґрунтувати чому майже всі вчені, цитовані дисертанткою у підрозділі 1.1. до публічних службовців також відносять посадових осіб місцевого самоврядування, а дисертантка у вступі та в підрозділі 1.1. робить акцент лише на державних службовцях;

- варто б у вступі дисертації також відобразити такі «сучасні умови України» як військовий стан і його вплив на систему захисту прав публічних службовців;

- в тексті роботи зустрічаються русизми («основуючись», «завідують», «прийняти думку», «являють собою», «примінюються») та некоректні і незрозумілі формулювання («органів публічного адміністрування», «установ самоврядувань в секторі публічного адміністрування», «незважання на значущі моменти», «держави зі значним ступенем життя громадян», «результативність кінцевого ефекту публічного управління», «розгляд організаційних змог», «потрібне таке створення державної служби»);

- варто уточнити предмет дослідження – «сукупність теоретико-методичних (методологічних?) та практичних аспектів захисту прав публічних службовців у сучасних умовах України»;

- перший пункт новизни теж потребує уточнення – *«запропоновано ... з метою гармонізації чинного законодавства ухвалення загального нормативно-правового акта (закону або кодексу) у сфері публічної служби»*. Нещодавно відбулось оновлення Закону про службу в органах місцевого самоврядування (2023), а також діє нова редакція Закону про державну службу (2015). Вважаю

недоцільною пропозицію ухвалення ще інших законодавчих актів у цій сфері, адже постійні зміни законодавства не сприяють ефективності системи публічної служби. Крім того варто зауважити, що в роботі не проаналізовано нову редакцію Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023) та й із редакціями Закону України «Про державну службу» є певна плутанина – Закон 1993 року (втратив чинність) відсутній у списку джерел; Закон 2011 року (не набрав чинності) в кількох місцях описується як нова редакція; Закон 2015 року (чинний) практично не досліджений;

- підрозділ «1.2. Зарубіжна практика дотримання прав публічних службовців» описує зарубіжні системи державної служби (класифікацію посад, системи оплати праці тощо), проте варто б більший акцент зробити власне на практиці дотриманні прав, бо про це там майже не йдеться. Крім того зарубіжний досвід варто аналізувати крізь призму можливостей його запровадження в Україні. Позитивом є врахування зауважень кафедрального семінару щодо недоцільності використання досвіду Китаю, а концентрація на досвіді країн Європейського Союзу;

- варто було б у дисертації здійснити аналіз ситуації з правом на спеціальне пенсійне забезпеченням державних службовців (зокрема нова редакція Закону про державну службу (2015) визначає, що держслужбовець отримує пенсію на загальних засадах, хоча відповідно до редакції Закону, яка була чинною у 1993-2015 роках держслужбовці мали право на спеціальну пенсію (зазвичай вищу). Крім того держслужбовці сплачували більші внески до Пенсійного фонду, тобто їх права порушено). Крім того варто було б у дисертації зробити аналіз обґрунтованості порушення (обмеження) права публічних службовців на виїзд за межі України;

- підрозділ «2.2. Сучасні детермінанти розвитку публічної служби» містить багато аналітики (таблиці, діаграми) із сайту Національного агентства України з питань державної служби, яка є застарілою;

- рисунок «Рис. 3.1. Система удосконалення механізмів захисту прав публічних службовців» варто доопрацювати. Оскільки система – множина взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле, то виходячи з назви рисунка там мали б бути зображені механізми та їх зв'язки у системі;

- Закон про державну службу 2011 р. не набув чинності, тому на ньому не варто завершувати дослідження етапів становлення нормативного механізму захисту прав публічних службовців. Варто більш детально проаналізувати етап від 2016 року (рік набуття чинності нової редакції Закону) і дотепер;

- у третьому розділі дисертації треба звести до мінімуму цитування;

- підрозділ «3.2. Дотримання прав публічних службовців як один з важливих аспектів побудови ефективної держави в Україні» за змістом не зовсім відповідає назві, зокрема про права публічних службовців та їх дотримання інформації недостатньо;

- висновки до розділів не повинні дослівно повторювати тексти, наведені в розділах та ще раз повторюватись у загальних висновках.

Проте окреслені зауваження щодо деяких положень дисертаційної роботи не знижують її позитивну оцінку, наукову та практичну цінність, адже можуть бути враховані в подальшій науковій роботі здобувача.

Загальний висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам МОН України

На підставі проведеного аналізу змісту дисертації Адамської Іоліти Петрівни на тему «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» можна зробити висновок, що робота є самостійним, завершеним науковим дослідженням складної і водночас актуальної проблеми та відповідає вимогам до написання та оформлення робіт такого рівня.

Запропоновані дисертанткою принципи, механізми, моделі, безумовно, формують нову методологічну основу подальших наукових пошуків, є суттєвим доповненням у справі практичного розв'язання зазначеної проблеми, а також реальним внеском у подальший розвиток теорії і практики публічного управління та адміністрування.

Дисертаційна робота виконана на високому теоретичному рівні, викладена виваженою науковою мовою, висновки ґрунтуються на результатах проведеного дослідження, які, в свою чергу, є достатньо аргументованими та доказовими.

Дисертація Адамської Іоліти Петрівни на тему «Захист прав публічних службовців у сучасних умовах України» відповідає вимогам до дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора філософії та при певному доопрацюванні рекомендується до захисту на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Рецензент:

кандидат наук з державного управління, доцент,
заступник директора з науково-педагогічної роботи
Навчально-наукового інституту адміністрування,
державного управління та професійного розвитку,
доцент кафедри публічного управління та публічної
служби Національного університету «Львівська
політехніка»

Тарас КІЦАК

« 19 » червня 2023

Всіма секретарю Тарас Кіцак

