

*До спеціалізованої вченої ради ДФ 2024-11  
у Національному юридичному університеті  
імені Ярослава Мудрого  
61024, м. Харків, вул. Григорія Сковороди, 77*

## **РЕЦЕНЗІЯ**

**кандидатки юридичних наук, доцентки**

**Ковтун Марини Сергіївни (рецензента)**

**на дисертацію Околога Максима Геннадійовича**

**«Вступ на державну службу в Україні та Китаї: порівняльно-правова характеристика», подану на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»**

### **1. Оцінка актуальності обраної теми.**

В Україні, в умовах війни, важливим є безперервна та злагоджена робота усіх механізмів держави. Саме інститут державної служби покликаний забезпечити виконання функцій держави за будь-яких умов та обставин. Для ефективного виконання покладених функцій, державна служба повинна залишатися стабільною, професійною та політично неупередженою.

Інститут державної служби під час війни стикнувся з незраними раніше проблемами, подолання яких в більшій мірі залежить саме від ефективної реалізації процедури вступу на державну службу. Так, вимушене переміщення державних службовців по регіонах України та за її межі, мобілізація або ж добровільне долучення до лав захисників нашої держави, призвели до того, що у багатьох державних органах постала гостра необхідність у терміновому поповненні кадрових ресурсів. Саме процедура вступу на державну службу відіграє у цьому процесі визначальне значення. Це важливий етап, який дає можливість «відфільтрувати» професійних, добросовісних, відповідальних, ініціативних, здатних до лідерства службовців.

З огляду на це, існує потреба у наукових дослідженнях, безпосередньо присвячених вступу на державну службу. Якісні наукові дослідження щодо аналізу адміністративно-правових засад вступу на державну службу сприятимуть у подальшому здійсненні реформ цього інституту.

Наразі наявний обсяг та рівень наукових праць цієї тематики не можна вважати достатнім, адже попри значну чисельність наукових розробок, присвячених тим чи іншим аспектам державної служби, зокрема, у працях вчених-адміністративістів В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, В. М. Гаращука, Т. Є. Кагановської, С. В. Ківалова, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Д. В. Лученка, Н. П. Матюхіної, Р. С. Мельника, О. С. Проневича, О. П. Рябченко, В. А. Сьоміної, В. О. Спасенко, С. А. Федчишина, О. М. Шевчука, А. М. Школика та інших, саме дослідження вступу на державну службу через порівняльно-правовий аналіз досвіду України та Китаю не ставало самостійним об'єктом наукового пізнання.

Вищевикладене дає змогу стверджувати, що дослідження процедури вступу на державну службу в Україні, виявлення проблемних аспектів нормотворчості та правозастосування у вказаній сфері, формування наукових підходів і конкретних пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання вступу на державну службу з використанням досвіду Китаю є актуальною науковою проблемою, що має важливе значення для розвитку юридичної науки і практики законопроектної роботи.

Враховуючи наведене, вважаємо, що тема дисертаційного дослідження Околота Максима Геннадійовича «Вступ на державну службу в Україні та Китаї: порівняльно-правова характеристика» є актуальною та відповідає вимогам часу.

**2. Оцінка змісту дисертації.** Дисертація складається із вступу, 2 розділів, що містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатку. Структура дисертації є логічною, відповідає темі, меті та завданням дослідження.

У *вступі* обґрунтовано актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, вказується на зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначаються мета і завдання дослідження, його об'єкт та предмет, методи дослідження, сформовані наукова новизна одержаних результатів, практичне значення одержаних результатів, наводиться інформація про апробацію результатів дослідження та структуру дисертації.

Кожний структурний елемент роботи містить результати, які становлять науковий інтерес. Проаналізуємо окремі з них.

Так, у *розділі 1 «Теоретико-правові засади вступу на державну службу в Україні та Китаї»* прослідковано генезу наукових досліджень вступу на державну службу в Україні та Китаї, проведено дослідження правового регулювання вступу на державну службу в Україні та Китаї, охарактеризовано право на державну службу за законодавством України та Китаю, а також досліджено вимоги до кандидатів на вступ на державну службу в цих країнах.

Привертає увагу зроблений дисертантом екскурс в історію становлення державної служби в різні історичні періоди як в Україні, так і в Китаї. Тисячолітній досвід Китаю щодо розвитку та вдосконалення конкурсних процедур при вступі на державну службу є безцінним досвідом, вивчення якого може сприяти покращенню процедури вступу на державну службу в нашій державі.

Заслуговують на увагу зроблені автором у цьому розділі пропозиції щодо покращення процедури добору членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби, а саме щодо конкретизації вимог до них (с. 41).

Автором проведено ретельний правовий аналіз нормативного базису, що стосується питань вступу на державну службу. Результатом такого аналізу стало виявлення «слабких місць» у процедурі вступу на державну службу, які потребують вдосконалення, з подальшим формуванням авторських пропозицій.

У підрозділі 1.4. автор досліджує спеціальні вимоги до державних службовців в Україні – вимоги до їх професійної компетентності, які визначаються з урахуванням кожної посади. Можна погодитися з важливістю вказаних вимог. Проте, як слушно вказує дисертант, запровадити прозору процедуру їх перевірки вкрай важко.

У розділі 2 «Порядок вступу на державну службу за законодавством України та Китаю» досліджується вступ на державну службу в Україні, Китаї, та низці інших країн світу. Автором виокремлено особливості конкурсу як основного способу зайняття посад державної служби в Україні та Китаї, проведено порівняльне дослідження законодавства цих країн щодо призначення на посади державної служби, а також виокремлено та охарактеризовано напрямки вдосконалення законодавства щодо вступу на державну службу з урахуванням досвіду Китаю.

Позитивним є те, що автор у роботі зосереджує увагу на дослідженні моделей вступу на державну службу, зокрема, вказуючи на недоліки досліджуваних моделей. Так, можна погодитися з висновком автора, що кар'єрна модель гарантує відносний професіоналізм кандидата, натомість, відбір службовця серед кандидатів, які виявили бажання у цей час прийти на цю посаду, змушує обирати з обмеженого переліку осіб, що не гарантує наявності у пулі кандидатів професіоналів (С.117).

Привертають увагу зроблена автором спроба дослідити такі категорії як добір, вступ, призначення, заміщення посади, прийняття на державну службу, визначити відмінність між ними (С.123).

Варто підтримати висновок автора, що конкурс складається з низки окремих дій, та його треба розуміти як комплексну цілісну процедуру, призначенням якої є добір кадрів на державну службу в порядку змагальності, що має соціально-правову природу та складається з низки послідовних етапів, кожен з яких має свою мету, призначення й алгоритм дій, вчинюваних різними суб'єктами.

Викликає зацікавленість й наведені дисертантом статистичні дослідження щодо кількісного та якісного показників проведення конкурсу в Україні (С.134-135). Наведені статистичні дані становлять емпіричну частину дослідження, що дозволило автору зробити низку висновків. Так, автор вказує, що в цілому кількість проведених конкурсів за останні десять років залишалася приблизно однаковою, що свідчить про стабільність у кількості посад державної служби. Однак зважаючи на велику кількість вакантних посад автор констатує, що обсяги конкурсу не забезпечують стовідсоткове наповнення служби кадрами.

Викликають цікавість запропоновані автором напрямки вдосконалення законодавства щодо вступу на державну службу з урахуванням досвіду КНР, розкриті у підрозділі 2.4.: - наявність спеціалізованої освіти як обов'язкової вимоги до кандидатів на посади державної служби; - поліпшення конкурсної процедури завдяки персоналізації тестових завдань в залежності від посади та встановленню відповідальності членів конкурсних комісій і кандидатів на зайняття посад державної служби, за порушення під час конкурсної процедури; - проведення спеціальної перевірки на етапі розгляду заяв кандидатів про участь у конкурсі. Ці пропозиції мають суттєве практичне значення.

**3. Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій** в представленому дисертаційному дослідженні не викликає сумнівів і полягає в тому, що дисертація є першим в адміністративно-правовій науці комплексним порівняльно-правовим дослідженням вступу на державну службу за законодавством України та КНР, в якому проаналізована наукова література вітчизняних вчених, а також наукові праці зарубіжних авторів та релевантне законодавство мовою оригіналу, за результатами якого сформульовано, обґрунтовано і запропоновано низку наукових положень, висновків, рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства щодо вступу на державну службу. У дисертаційному

дослідженні обґрунтовується ряд концептуальних, важливих для теорії та практики понять, висновків, пропозицій.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше автором проаналізовано вступ на державну службу за законодавством України та КНР з виокремленням двох кардинально відмінних моделей державної служби, з властивими для кожної принципами, які мають відношення до вступу на державну службу, що обумовлюють оформлення вимог для кандидатів на державну службу, послідовності і наповненості процедури конкурсу та процедури призначення на посаду.

Також вперше аргументовано, що державна служба в КНР належить до закритої моделі державної служби зі значним рівнем політизації, що проявляється у вимогах до кандидатів і заборонах до вступу, при цьому державні органи наділяються широкими дискреційними повноваженнями при вирішенні питання організації проведення конкурсу та оцінюванні кандидатів; натомість державна служба України належить до відкритої моделі, заснованій на політичній неупередженості, з яскраво вираженою тенденцією гарантування рівного доступу до державної служби, надаючи можливість залучати до державної служби широке коло громадян.

Автором вперше проаналізовані системно вимоги (загальні і спеціальні) та заборони для кандидатів на державну службу відповідно до законодавства України та КНР із наданням правової характеристики.

Вперше дисертантом запропоновано посилити низку вимог до кандидатів на посади державної служби, зокрема, наявність спеціалізованої освіти, відповідно до практики в КНР; з огляду на відсутність подібної вимоги за законодавством КНР, яка втім видається позитивною, встановити конкретний рівень володіння мовою Ради Європи для кандидатів на посади категорії «А»; скасування абстрактних і нечітко сформульованих вимог морального характеру для деяких видів державної служби особливого характеру; враховувати факт засудження за кримінальне правопорушення за усі види правопорушень для кандидатів на посади поліцейських незалежно



від погашення або зняття судимості. Обґрунтовано, що такі зміни слугуватимуть допуску до державної служби професійних державних службовців та ефективному управлінню персоналом державної служби.

Автором вперше запропоновано розуміти конкурс на державну службу як комплексну цілісну процедуру, призначенням якої є добір кадрів на державну службу в порядку змагальності, що має соціально-правову природу та складається з низки послідовних етапів, кожен з яких має свою мету, призначення й алгоритм дій, вчинюваних різними суб'єктами. На підставі порівняльного аналізу конкурсної процедури за законодавством КНР дисертантом аргументовано необхідність запозичення досвіду проведення спеціальної перевірки на етапі прийому заяв і документів кандидатів, складання переліку запитань для оцінювання кандидатів для кожної посади окремо, а також встановлення відповідальності учасників конкурсу за порушення конкурсної процедури.

У роботі також удосконалено або ж дістали подальший розвиток низка наукових положень. Серед таких, зокрема, варто відзначити науковий підхід щодо класифікації державної служби за вступом, відповідно до якого державна служба України є державною службою відкритого типу, а державна служба КНР є службою закритого типу, а також обґрунтовано, що державна служба в Україні не належить до меритократичного типу в розумінні меритократії у КНР, натомість меритократичний тип державної служби в Україні знаходиться у процесі розбудови.

Також заслуговує на увагу зроблена автором характеристика вимог до кандидатів на посади державної служби з поділом на загальні та спеціальні, з віднесенням до загальних – віку, освіти, громадянства і володіння державною мовою, а до спеціальних – тих, що встановлюються для кожної посади окремо, зокрема не лише щодо професійної, але й особистісної компетентностей, уникаючи абстрактного викладених вимог без розкриття їх сутності та змісту.

Цікавими є й наукові положення щодо класифікації заборон до вступу на державну службу за критерієм можливості їх подолання на тимчасові та абсолютні, при цьому за законодавством КНР заборонам притаманна надмірна політизація, що обумовлено політичним курсом держави.

Подальшого розвитку у роботі набули також положення щодо: - наукових уявлень про історичний розвиток вступу на державну службу на території України та Китаю, зокрема вимоги до кандидатів, заборони до вступу, процедура вступу на державну службу і виклики щодо використання того чи іншого підходу у різні часи, починаючи із Середньовіччя для державної служби України та стародавнього світу для державної служби Китаю; - характеристики правового регулювання вступу на державну службу за українським законодавством, яке здебільшого складається зі значної кількості нормативно-правових актів, зокрема підзаконного характеру, що регулюють вступ на державну службу особливого характеру, із виробленням пропозицій по оптимізації законодавчої бази вступу на державну службу; - наукових підходів до черговості етапів конкурсної процедури відповідно до українського законодавства з приділенням уваги необхідності зміни послідовності проведення спеціальної перевірки кандидатів на посади державної служби після визначення переможців конкурсу на початок конкурсної процедури.

#### **4. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.**

При написанні дисертації використане широке коло наукових джерел, монографічну та навчальну літературу з питань проблематики державної служби як України, так і Китаю. Варто акцентувати увагу, що при написанні дисертаційного дослідження було використано 309 найменування, з них першоджерела китайською мовою - 44, а також 14 джерел англійською мовою. Це безумовно є суттєвою перевагою роботи та свідчить про високий ступінь вірогідності отриманих результатів дослідження.



Емпіричну базу дослідження складають статистичні показники та матеріали практичної діяльності НАДС.

Усе наведене свідчить про те, що дисертація ґрунтується на належній теоретичній та практичній основі, а наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані у дисертації, мають належний рівень обґрунтованості.

#### **5. Наукове та практичне значення одержаних результатів.**

Результати дисертаційного дослідження мають наукове та практичне значення, мають прикладний характер і можуть використовуватися за різними напрямками діяльності, зокрема у:

– нормотворчій діяльності – з метою вдосконалення законодавства, що врегульовує інститут державної служби;

– науково-дослідній діяльності – для подальшого розвитку наукових положень щодо інституту державної служби;

– навчально-методичній діяльності – при підготовці підручників, навчальних і навчально-методичних посібників, а також при викладанні таких дисциплін як «Адміністративне право», «Публічна служба»;

– практичній діяльності – для вдосконалення правозастосовної практики та організації роботи Національного агентства України з питань державної служби.

#### **6. Рівень виконання здобувачем поставленого наукового завдання та рівень оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності.**

*Метою дисертаційного дослідження* визначено отримання результатів у формі наукових висновків щодо вступу на державну службу на підставі проведення порівняльно-правової характеристики законодавства України та КНР, поглиблення теоретичних засад вступу на державну службу, виявлення проблем правової регламентації у вказаній сфері, а також надання обґрунтованих рекомендацій та пропозицій для вдосконалення законодавства України.

*З метою реалізації поставленої мети дисертантом вирішено такі завдання:* - висвітлено історичні передумови виникнення та розвитку вступу на державну службу на територіях України та Китаю; - розкрито еволюцію поглядів щодо вступу на державну службу в науковій літературі України та КНР; - окреслено законодавчі акти України та КНР, які регулюють вступ на державну службу, проаналізовано стан правового регулювання в зазначеній сфері; - охарактеризовано право на державну службу за законодавством України та КНР; - розкрито сутність вимог, що висуваються до кандидатів на посади державної служби; - з'ясовано заборони щодо вступу як обмеження права на державну службу, закріплені в законодавстві України та Китаю; - розкрито умови вступу на державну службу у порівняльно-правовому аспекті; - з'ясовано та наведено характеристику моделей вступу на державну службу в Україні та Китаю; - охарактеризовано вступ на державну службу, що передує набуттю громадянином статусу державного службовця та його службової кар'єри, як складне, комплексне явище, що складається з процедури конкурсу і процедури призначення; - з'ясовано та виокремлено етапи конкурсної процедури за законодавством України та КНР; - розкрито порядок призначення на посади за результатами конкурсу; - охарактеризовано присягу державних службовців та порядок її принесення; - з'ясовано особливості призначення на державну службу за контрактом; - надано пропозиції та практичні рекомендації щодо удосконалення або оптимізації конкурсної процедури з використанням позитивного досвіду КНР.

Ефективне вирішення зазначених завдань здійснено за рахунок вдало підібраної та вміло використаної методології. Зокрема, дисертантом було використано як загальнонаукові, так і спеціальні методи дослідження, серед яких варто згадати історико-правовий, порівняльно-правовий, логічний, системний, статистичний, формально-юридичний методи, а також метод аналізу та синтезу.

Усе наведене свідчить про належний та достатній рівні виконання дисертанткою поставленого наукового завдання та оволодіння методологією наукової діяльності.

**7. Повнота викладу результатів дисертаційного дослідження в опублікованих працях.** Основні положення та висновки дисертації висвітлені у 10 наукових публікаціях, серед яких: 3 – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, 7 – у збірниках тез доповідей на науково-практичних заходах. Змістове наповнення, перелік та кількість публікацій, апробація результатів дисертації відповідають встановленим вимогам п. 8 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 № 44 від 12.01.2022 р.

**8. Відповідність дисертації встановленим вимогам.** Дисертація Околота М. Г. відповідає нормативно-визначеним вимогам, зокрема, Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.03.2016 р. № 261, та 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 12.01.2022 р. № 44. Оформлення дисертації відповідає вимогам, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. № 40. Порушень академічної доброчесності в дисертації та наукових працях здобувачки, в яких представлено результати дисертації, не виявлено.

**9. Аналіз дискусійних положень та основні зауваження.** Як і будь-яке дисертаційне дослідження, що відзначається авторським, творчим підходом, дисертаційне дослідження Околота М. Г. не позбавлене дискусійних аспектів

або потребує певних уточнень чи коригувань. Хотілося б звернути увагу на таке:

*По-перше*, у підрозділі 1.3. на стор. 63-64 дисертант пропонує запровадити наявність спеціалізованої освіти як вимоги до кандидатів, оскільки вона є ключовою для розвитку державної служби та безпосередньо впливає на загальний рівень професіоналізму кандидатів. Наведена авторська позиція є дискусійною та потребує додаткового обґрунтування під час захисту.

*По-друге*, у підрозділі 1.3. на стор. 72-73 дисертант вказує на доцільність закріплення заборони особам, судимим за кримінальні правопорушення, брати участь у конкурсах або бути прийнятими на посади державної служби незалежно від погашення або зняття судимості. Наведена авторська позиція є дискусійною та потребує додаткового обґрунтування під час захисту.

*По-третьє*, у підрозділі 2.2. на стор. 131 дисертант вказує, що не зовсім зрозумілою є характеристика конкурсу як особливої процедури, і пропонує його вважати процедурою регулярною. Наведений підхід загалом заперечень не викликає, проте потребує додаткового обґрунтування під час захисту.

*По-четверте*, у підрозділі 2.2. на стор. 144-145 автор вказує обмежену ефективність тестування на знання законодавства, що носить загальний характер, оскільки не стосується безпосередньо роботи кандидата в певному державному органі і допускає можливість запровадження тестування на знання спеціального законодавства. На нашу думку, під час захисту потребує уточнення позиція дисертанта щодо особливостей впровадження тестування спеціального законодавства, а також конкретних процедур, котрі можливо було б запровадити для цього.

**10. Дотримання здобувачем академічної доброчесності.** Фактів академічного плагіату, фабрикації, фальсифікації у дисертації та/ або наукових публікаціях дисертанта рецензентом не виявлено.

**11. Відсутність конфлікту інтересів.** Рецензент не має реального чи потенційного конфлікту інтересів щодо здобувача та/або його наукового керівника.

**12. Загальний висновок щодо дисертаційного дослідження.**

За актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю висновків, науковою та практичною цінністю здобутих результатів дисертація Околота Максима Геннадійовича «Вступ на державну службу в Україні та Китаї: порівняльно-правова характеристика», подана на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право» відповідає вимогам 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.

Автор дисертаційного дослідження Околот Максим Геннадійович набув компетентностей, необхідних та достатніх для продукування нових ідей, розв'язання комплексних проблем у галузі професійної діяльності, оволодів методологією наукової діяльності, а також здійснив власне наукове дослідження, результати якого мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення (п. 22, абз.2 п. 27 зазначеного Порядку).

За результатами публічного захисту здобувач наукового ступеня Околот Максим Геннадійович заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право.

**РЕЦЕНЗЕНТ:**

кандидатка юридичних наук, доцентка,  
доцентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

Марина КОВТУН

