

*До разової спеціалізованої вченої ради ДФ 2024-11
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Григорія Сковороди, 77*

РЕЦЕНЗІЯ

доктора юридичних наук, доцента

Федчишина Сергія Анатолійовича

**на дисертацію Околота Максима Геннадійовича
на тему «Вступ на державну службу в Україні та Китаї:
порівняльно-правова характеристика», поданої на здобуття
ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дисертаційної роботи. В умовах реформування державної служби в Україні, що передбачає впровадження європейських стандартів, вагомого значення набуває, насамперед, досвід організації та правового забезпечення державної служби в державах-членах Європейського Союзу. Водночас, розділяючи вказане повною мірою, вважаємо, що предмет наукового аналізу не може бути обмежений дослідженням виключно європейського досвіду, залишаючи поза увагою моделі, підходи та практики, що мають місце відносно організації та правового забезпечення державної служби в країнах інших частин світу, зокрема і в азійських державах. Наведене положення значною мірою актуалізується, коли мова йде про Китай, держава служба якого є чи не найдавнішою у світі. Більше того, саме у Китаї, як вважається, вперше у світовій історії були запроваджені іспити при відборі кандидатів при вступі на державну службу. За сучасних умов модель вступу на державну службу Китаю

дозволяє забезпечити відбір претендентів відповідно до критеріїв, визначених політичною владою, та створити передумови для забезпечення функціонування державної служби, персонал якої нараховує більше 700 тис. осіб. Вочевидь, системи державної служби в Україні та Китаї різняться за низкою параметрів, однак це жодним чином не применшує актуальності порівняльно-правових досліджень у цій сфері з метою отримання комплексних наукових знань, котрі можуть бути корисними при подальшому вдосконаленні організації та правового забезпечення вступу на державну службу в Україні. Порівняльно-правові дослідження державної служби України та інших іноземних держав є окремим важливим напрямком наукових досліджень у сфері службового права. Наведені обставини підтверджують актуальність дисертаційного дослідження М. Г. Околота.

Поряд з цим, підкреслимо, що тематика дисертаційної роботи узгоджується зі Стратегією реформування державного управління в Україні на 2022-2025 роки, котра окремим пріоритетним напрямком модернізації передбачає заходи стосовно вдосконалення професіоналізму публічної служби та управління персоналом. Узгоджується тема дисертації також із положеннями «Плану України», що схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р. в межах ініціативи «Ukraine Facility» та який передбачає реформу процедури відбору на державну службу як складову комплексу реформ у сфері державного управління.

Оцінка наукового рівня дисертації і наукових публікацій, обґрунтованість результатів дослідження. Вивчення рукопису дисертації та наукових публікацій здобувача свідчить про високий науковий рівень їх виконання. Наукові висновки, теоретичні положення та рекомендації є належним чином обґрунтованими та аргументованими. Поставлена мета дисертаційної роботи досягнута, а всі завдання виконані. Належна обґрунтованість наукових висновків, теоретичних положень, рекомендацій та пропозицій забезпечується, насамперед, вдалими обранням і використанням у сукупності способів та прийомів

науково-дослідної діяльності, загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання (порівняльно-правовий, історико-правовий методи, методи аналізу та синтезу, формально-юридичний, логічний, системний методи та ін.). Наведене свідчить, що дисертант на належному рівні оволодів методологією науково-дослідної діяльності, а також здатний аналізувати складні наукові проблеми у сфері службового права та визначати можливі шляхи їх вирішення.

Варто відзначити опрацювання здобувачем значної кількості нормативно-правових актів як України, так і Китаю, а також наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених з теорії та історії держави і права, адміністративного, трудового права, публічного управління та адміністрування та ін. Список використаних джерел нараховує 309 найменувань. Теоретичне підґрунтя дослідження склали наукові праці Д. Г. Берестеня, Є. В. Белоусової, Ю. П. Битяка, Н. Л. Гавкалової, Р. В. Горяченка, А. Б. Гришук, І. В. Гусак, Ю. С. Даниленко, О. П. Єфремової, Ю. Ю. Кізілова, М. С. Ковтун, Т. О. Коломоєць, О. Л. Кравчука, Д. С. Кремової, Р. В. Негари, Н. С. Панової, О. С. Проневича, Л. В. Пруднус, О. В. Смолки, С. А. Федчишина, М. І. Цуркана, А. О. Чаркіної, О. М. Шевчука, Н. В. Янюк, Р. А. Яремчук та ін. Позитивним є й те, що при підготовці роботи дисертант використовував значне число наукових праць китайських вчених мовою оригіналу, зокрема таких як Вей Шу, Гу Сіншу, Дін Сяочан, Жень Шуан, Ке Цзюаньцзюань, Лань Цінцін, Лі Сюе Яо, Лю Хунлоу, Мао Гуйжун, Сін Бінвень, Сунь Хайтін, Цен Хуа, Цінь Гуанчжун, Цзінь Ін, Цуй Чживей, Чан Лі, Чень Чженьмін, Чжан Хунвей, Чжу Чжен, Ши Цінхуань, Ю Хунфей, Юань Сяо Юй та ін.

Емпіричну основу дисертації склали статистичні показники Національного агентства України з питань державної служби (щодо кількості вакантних посад державної служби та оголошених конкурсів на зайняття посад державної служби, стосовно осіб, призначених на посади державної служби, та ін.), а також

показники Китаю щодо кількості державних службовців, кількості вакансій у державній службі, укладених контрактів про проходження державної служби та ін.

Наукова новизна представлених результатів проведених досліджень.

Наукова новизна одержаних результатів дисертаційної роботи М.Г. Околота полягає в тому, що подана робота є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним порівняльно-правовим дослідженням вступу на державну службу за законодавством України та Китаю, у якому проаналізовані наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених, релевантне законодавство мовою оригіналу, за результатами якого сформульовано, обґрунтовано і запропоновано низку наукових положень, висновків, рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в окресленій сфері. Проведений аналіз змісту дисертації дозволяє зробити висновок про наявність наукової новизни. Наукові висновки та рекомендації мають вагомий теоретичний цінність та практичне значення.

З-поміж найбільш суттєвих наукових положень та висновків у поданій дисертації можна відзначити такі:

– було проаналізовано історичний розвиток вступу на державну службу в Україні та Китаї, зокрема вимоги до кандидатів, заборони щодо вступу, процедуру 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 (підрозділ 1.1). На підставі проведеного аналізу здобувач узагальнює, що: а) перші згадки про вимоги до державних службовців у Китаї відносяться до часів розквіту конфуціанства; б) приблизно у II ст. до н.е. відбулося запровадження єдиних іспитів для державних службовців; в) Китай став першою країною у світі, де для вступу на державну службу запроваджено оцінювання кандидатів. Розділяємо висновок, що історичний шлях розвитку та сучасний політичний курс України та Китаю обумовлює основні відмінності між розглядуваними моделями вступу на державну службу (с. 197-198);

– проведено ґрунтовний порівняльно-правовий аналіз вступу на державну службу за законодавством України та Китаю з виокремленням двох кардинально відмінних моделей державної служби, з властивими для кожної принципами, що обумовлюють оформлення вимог для кандидатів на державну службу, послідовністю і наповненістю процедури конкурсу та процедури призначення на посаду. Дисертантом зроблено висновок, що норми, які стосуються встановлення вимог до кандидатів або заборон до вступу на державну службу, а також принципів державної служби, пов'язаних зі вступом на неї, характеризуються політичним характером та підкреслюють політизацію державної служби у КНР (с. 8, 198);

– обґрунтовано, 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 (с. 8). Зокрема, зроблено висновок, що вимоги до кандидатів на посади державної служби в Україні закріплені з огляду на втілення державою політики щодо забезпечення рівного доступу до державної служби, який передбачає розширення кількості осіб, що можуть реалізувати право на рівний доступ до державної служби. Вимоги ж до кандидатів на посади державної служби в КНР викладені з огляду на необхідність прийняття освічених, політично правильних осіб із незаплямованою репутацією, що проявляється у політичній складовій таких вимог як слідування Конституції КНР і підтримка лідерства Комуністичної партії КНР і соціалістичної системи, висока моральність і політична якість (підрозділ 1.4, с. 199);

– дисертантом було удосконалено науковий підхід до класифікації державної служби за вступом, відповідно до якого державна служба України характеризується як державна служба відкритого типу, а державна служба КНР – як закритого типу. Проведено аналіз моделей меритократичної державної служби, що розбудовуються в Україні та Китаї, виокремлено їх основні відмінності (с. 9, 37-38);

– у дисертації конкурсу на державну службу запропоновано 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 (с. 9, 132, 201). Наведений авторський підхід є виваженим та заперечень не викликає;

– окремо варто відзначити пропозицію дисертанта стосовно вдосконалення вимог іншомовної компетентності до претендентів на заняття посад державної служби категорії «А». Зокрема, на с. 94, 200 дисертації пропонується встановити у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. таку вимогу до претендентів на зайняття посад вищого корпусу державної служби як *«вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, на рівні не нижче B2 за системою CEFR»*. Підтримуємо таку пропозицію та вважаємо, що її реалізація повною мірою узгоджуватиметься із конституційним курсом на набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі та НАТО. Наведена пропозиція узгоджується й із положеннями Закону України «Про застосування англійської мови в Україні», який був схвалений Верховною Радою України 04.06.2024 р.

Заслужують на увагу й інші наукові висновки, теоретичні положення, пропозиції та рекомендації, що містяться у дисертації (стосовно заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» (с. 75-77), спеціальної

перевірки при вступі на державну службу (с. 195-196), вдосконалення правового регулювання вимог до претендентів на вступ на державну службу (с. 198-199) та ін.).

Структура дисертаційної роботи зумовлена метою, завданнями, предметом та об'єктом дослідження. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Структурно дослідження побудовано логічно, розділи і підрозділи взаємопов'язані між собою. Вибрана структура дисертації дозволила здобувачу послідовно і системно проаналізувати широкий спектр питань, що пов'язані із порівняльно-правовою характеристикою вступу на державну службу в Україні та Китаї.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані: *а) у науково-дослідній діяльності* – для подальших наукових досліджень проблем вступу на державну службу, зокрема у порівняльно-правовому аспекті; *б) у правотворчості* – при внесенні змін і доповнень до Закону України «Про державну службу» та при вдосконаленні підзаконних нормативних актів України щодо вступу на державну службу; *в) у правозастосовній діяльності* – при проведенні конкурсів на зайняття посад державної служби; *г) у навчальному процесі* – під час підготовки підручників, навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів з дисциплін, пов'язаних із адміністративно-правовим регулюванням державної служби, а також у процесі викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право» та «Публічна служба».

Повнота викладу матеріалів дисертації у публікаціях здобувача та апробація результатів дослідження. Положення дисертації знайшли достатньо повне відображення у наукових працях здобувача. Основні результати дисертації викладені у десяти публікаціях здобувача, з яких три наукові статті у виданнях України, що визначені як фахові з юридичних наук, а також сім тез доповідей на

міжнародних науково-практичних конференціях. Результати дисертаційної роботи належним чином апробовані на міжнародних науково-практичних заходах.

Дотримання академічної доброчесності. Вивчення рукопису та анотації дисертаційної роботи дозволяє зробити висновок стосовно ідентичності анотації і основних положень дисертації та не дає підстав констатувати допущення дисертантом порушень академічної доброчесності. Наведене дозволяє позитивно оцінити дисертаційну роботу, відповідний її теоретико-методологічний рівень, самостійність написання, а також наявність певних елементів наукової новизни.

Оцінка мови та стилю дисертації, відповідність змісту дисертації спеціальності, із якої вона подається до захисту. Дисертаційна робота виконана українською мовою, стиль викладення – науковий. Порівняльно-правове дослідження вступу на державну службу в Україні та Китаї є напрямом, що відповідає спеціальності 081 «Право».

Зауваження та дискусійні положення по дисертації. У цілому позитивно оцінюючи проведену наукову роботу та визнаючи її вагомим науково-практичним значенням, можна відзначити деякі зауваження та дискусійні положення, котрі потребують певного уточнення під час захисту та додаткового обґрунтування.

По-перше, у дисертації досить детально проаналізовані вимоги до претендентів на вступ на державну службу в Україні та Китаї. У свою чергу, привертає увагу, що нещодавно із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань проходження військової служби, мобілізації та військового обліку» від 11.04.2024 р. було змінено ст. 19 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Зокрема, встановлено, що *«на державну службу не може вперше вступити особа чоловічої статі віком до 60 років, яка не пройшла базову загальновійськову підготовку або військову службу, крім осіб, визнаних за станом здоров'я непридатними до військової служби»*. Бажано було б під час захисту почути думки здобувача відносно доцільності зазначеної новації.

По-друге, на с. 193-194 здобувач пропонує встановити в Україні відповідальність членів конкурсних комісій та заборону на участь у конкурсах для кандидатів на зайняття посад державної служби за вчинення відповідними суб'єктами порушень під час конкурсної процедури. Наголошується, що встановлення дисциплінарної відповідальності для державних службовців може бути достатньо ефективним. При цьому, «для кандидатів на державну службу пропонується передбачити обмеження, пов'язані із забороною приймати участь у конкурсах на державну службу протягом трьох років після дискваліфікації за порушення конкурсної процедури». Враховуючи, що відповідно до законодавства України до конкурсних комісій можуть залучатися також представники громадських об'єднань, наведене положення видається дискусійним та потребує додаткового обґрунтування. Крім того, постає питання й щодо видів порушень, які, на думку здобувача, мають тягнути запропоновані ним юридичні наслідки.

По-третє, у дисертації цілком обґрунтовано звертається увага на те, що зайняття керівних посад державної служби має певні особливості як в Україні, так і Китаї. Позитивним є те, що здобувач аналізує правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби та вносить пропозиції щодо його вдосконалення. Зокрема, відзначається доцільність оновлення законодавства в частині врегулювання конкретних вимог до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби та встановлення для них обов'язкового тестування (с. 198). На нашу думку, наукова значущість роботи лише б підвищилась, якби більше уваги було приділено характеристиці особливостей запропонованого тестування.

У свою чергу, підсумовуючи, необхідно підкреслити, що наведені вище критичні зауваження та рекомендації носять переважно уточнюючий характер, стосуються певної неповноти розгляду окремих питань теми дисертації і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має вагоме науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, які

являють нові підходи до вирішення конкретного наукового завдання щодо порівняльно-правової характеристики вступу на державну службу в Україні та Китаї.

ВИСНОВОК

Дисертаційна робота «Вступ на державну службу в Україні та Китаї: порівняльно-правова характеристика» є самостійною кваліфікаційною науковою працею, що підготовлена з дотриманням вимог академічної доброчесності, містить нові належним чином науково обґрунтовані результати, розв'язує конкретне наукове завдання, є актуальним, завершеним і таким, що має теоретичну і практичну значущість дослідженням. Дисертаційна робота «Вступ на державну службу в Україні та Китаї: порівняльно-правова характеристика» відповідає вимогам, які висуваються у Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а її автор – Околот Максим Геннадійович заслуговує на присудження йому за результатами захисту ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

РЕЦЕНЗЕНТ:

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

С.А. Федчишин



Підпис *Федчишин С.А.*
Засвідчую
Нац. Юр.
С.А. Федчишин