

До разової спеціалізованої вченої ради ДФ 2024-11  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

**ВІДГУК**

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора, професора кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка Проневича Олексія Станіславовича на дисертацію Околота Максима Геннадійовича на тему «Вступ на державну службу в Україні та Китаї: порівняльно-правова характеристика», подану на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» (галузь знань – 08 «Право»)

*Актуальність теми дослідження.* Дослідження актуальних проблем державної служби є одним з безумовних стратегічних пріоритетів службового права, що об'єктивно зумовлено особливою соціальною значущістю публічно-владної діяльності державних службовців, уповноважених забезпечувати виконання законів та підзаконних нормативно-правових актів, сприяти реалізації легального публічного інтересу, суб'єктивних прав і законних інтересів приватних осіб, надавати широкий спектр публічних послуг, здійснювати управління публічним майном, виявляти та усувати загрози для охоронюваного державою загального блага, застосовувати легальний примус тощо. Аксиоматично, що ефективність публічного адміністрування залежить від моделі вступу на державну службу, законодавчо закріпленого правового алгоритму селекції висококваліфікованих кадрів на посади державної служби. Упродовж останнього часу сформувався суспільний запит на нову генерацію державних службовців, функціонально спроможних проактивно реагувати на існуючі виклики, оперативно виявляти управлінсько-правові колізії, приймати обгрунтовані правомірні рішення як у штатних умовах виконання посадових обов'язків, так й у складних «ситуаціях невизначеності та існування екзистенційних загроз», ефективно здійснювати комунікацію з мас-медіа, налагоджувати партнерську взаємодію з інститутами громадянського суспільства. Наголосимо, що безумовними імперативами реформування вітчизняної системи державної служби є імплементація європейських стандартів належного врядування, впровадження кращих зарубіжних управлінських

практик, модернізація кадрової політики, впровадження новітніх технологій, підвищення якості фахової підготовки державних службовців тощо.

Збалансована та транспарентна процедура вступу на державну службу нейтралізує ризики корупційних проявів, сприяє підвищенню довіри громадян до органів державної влади. Апробованим інструментом оптимізації процедури вступу на державну службу є компаративний аналіз зарубіжного службового законодавства та системне дослідження відповідної інституційної кадрової інфраструктури, сформованої в провідних демократіях.

Прагнення дисертанта здійснити комплексний аналіз законодавства Китайської Народної Республіки щодо вступу на державну службу об'єктивно зумовлено відсутністю відповідних порівняльно-правових розвідок у вітчизняній правовій науці. Маємо усвідомлювати, що Китаєм накопичено унікальний тисячолітній досвід добору на державні посади та здійснення ефективного управління багаточисельним корпусом державних службовців. Безсумнівно, що осмислення китайського досвіду правової регламентації вступу на державну службу та менеджменту кадрів на державній службі може сприяти оптимізації вітчизняної моделі вступу на державну службу та вдосконаленню чинної конкурсної процедури. Водночас зауважимо, що йдеться виключно про раціоналізацію функціонування механізму вступу на державну службу, оскільки соціальна місія та принципи державної служби мають визначатися крізь призму закріпленого в Конституції України євроінтеграційного та євроатлантичного цивілізаційних векторів державно-правового розвитку.

Зазначене вище свідчить про безсумнівну актуальність і затребуваність компаративно-правового дисертаційного дослідження Околота Максима Геннадійовича, присвяченого правовому регулюванню вступу на державну службу відповідно до законодавства України та Китаю.

*Ступінь обґрунтованості та достовірності положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації.* Дисертаційне дослідження Околота М.Г. має комплексний характер, предмет дослідження осмислено системно, артикульовані висновки і рекомендації є аргументованими та переконливими.

Автором глибоко опрацьовано репрезентативний перелік спеціальних

наукових публікацій, міжнародно-правові акти, чинне законодавство України та Китаю, результати статистичних досліджень. Важливо, що високу питому вагу складають наукові публікації та нормативно-правові акти Китайської Народної Республіки мовою оригіналу. Наукові та нормативно-правові джерела досліджено критично, що сприяло формулюванню обґрунтованої авторської позиції з ключових аспектів обраної теми дисертаційного дослідження. У роботі не виявлено ознак академічного плагіату, фабрикації чи фальсифікацій.

Архітектоніка наукової праці є збалансованою. Структура дисертації логічно побудована та відповідає визначеним завданням, об'єкту і предмету дослідження. За формою та змістом дисертація відповідає встановленим формальним вимогам та академічним традиціям. Авторські узагальнення і висновки відповідають сутності артикульованих питань плану дослідження, логічно витікають з тексту рукопису, сформульовані чітко та несуперечливо.

Не викликають заперечення визначені дисертантом предмет дослідження (вступ на державну службу за законодавствами України та КНР і його порівняльно-правова характеристика) та об'єкт дослідження (правовідносини, що складаються під час вступу на державну службу за законодавством України та КНР).

Таким чином, обґрунтованість і достовірність сформульованих автором наукових положень, висновків і рекомендацій не викликає сумнівів, оскільки вони ґрунтуються на усталених постулатах науки адміністративного права.

*Відповідність вимогам академічної доброчесності.* Аналіз тексту рукопису дисертації Околота Максима Геннадійовича та його наукових публікацій, де висвітлено результати проведеного дослідження, дає підстави стверджувати щодо відсутності в роботі та наукових публікаціях плагіату або інших порушень вимог академічної доброчесності. Дисертаційна робота є самостійним, оригінальним і розгорнутим науковим дослідженням, виконаним автором особисто.

*Наукова новизна отриманих результатів дослідження.* Ознайомлення зі змістом дисертації дозволяє стверджувати, що мета дослідження досягнута, а отримані результати є інноваційними. Наукова новизна отриманих результатів

полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці компаративно-правовим дослідженням вступу на державну службу за законодавством України та КНР, де проаналізовано новітні наукові дослідження українських та зарубіжних фахівців, а також релевантне службове законодавство мовою оригіналу та статистичні матеріали, що дало можливість артикулювати низку достовірних наукових положень, висновків, рекомендацій та пропозицій щодо перспектив новелізації чинного службового законодавства.

На нашу думку, найвагомими науковими положеннями, що характеризуються новизною або її елементами та заслуговують на підтримку, є:

- комплексний аналіз моделей вступу на державну службу за законодавством України та КНР з виокремленням базових принципів, кваліфікаційних вимог до кандидатів на заміщення посад державної служби, процедур проходження конкурсу та призначення на посаду;

- обґрунтування закритості моделі державної служби в КНР у зв'язку зі значним рівнем політизації сфери державної служби, що полягає у закріпленні політично зумовлених вимог до кандидатів і заборон до вступу, наділенні державних органів широкими дискреційними повноваженнями щодо організації проведення конкурсу та оцінювання кандидатів, а також констатації відкритості вітчизняної моделі державної служби, ґрунтованій на принципах політичної неупередженості та рівного доступу до державної служби;

- визнання доцільності посилити вимог до кандидатів на посади державної служби щодо наявності спеціалізованої освіти з урахуванням практики КНР. Погоджуємося, що наявність спеціалізованої вищої освіти може забезпечити мінімально необхідний рівень володіння затребуваними навичками кандидатом на посаду;

- пропозиція про встановлення мінімально необхідного рівня володіння іноземною мовою для кандидатів на посади державної служби категорії «А» на рівні B2 за системою CEFR, що зумовлено необхідністю імплементації міжнародно-правових актів, зокрема і актів права Європейського Союзу, у сфері державної служби, а також відсутністю чіткого сутнісного формулювання легально закріпленої категорії «вільне володіння мовою»;

- визнання на підставі порівняльного аналізу конкурсної процедури за законодавством КНР необхідності апробації китайського досвіду складання переліку запитань для оцінювання кандидатів для кожної посади окремо, а також встановлення відповідальності учасників конкурсу за порушення конкурсної процедури;

- удосконалення наукового підходу до класифікації державної служби за вступом, відповідно до якого державна служба України є державною службою відкритого типу, а державна служба КНР є службою закритого типу;

- визнання відсутності підстав для віднесення вітчизняної державної служби до державної служби меритократичного типу у традиційному китайському розумінні бюрократичного феномену меритократії;

- подальший розвиток наукових підходів до черговості етапів конкурсної процедури відповідно до українського законодавства з акцентуацією уваги на необхідності зміни послідовності проведення спеціальної перевірки кандидатів на посади державної служби після визначення переможців конкурсу на початок конкурсної процедури.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що теоретичні положення, висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані: у науково-дослідній діяльності – для подальших наукових досліджень проблем вступу на державну службу, зокрема у порівняльно-правовому аспекті; 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; у правозастосовній діяльності – при проведенні конкурсів на зайняття посад державної служби; 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 дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба».

*Рівень виконання поставленого наукового завдання та оволодіння здобувачем методологією наукової діяльності.* Метою дисертації є 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. Для досягнення поставленої мети визначено і 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, що регулюють вступ на державну службу, проаналізовано стан правового регулювання у цій сфері;
- охарактеризовано право на державну службу за законодавством України та КНР;
- встановлено сутність вимог, що висувуються 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;
- визначено моделі вступу на державну службу в Україні та Китаю;
- охарактеризовано вступ на державну службу, що передуює набуттю громадянством статусу державного службовця та його службової кар'єри;
- виокремлено етапи конкурсної процедури за законодавством України та Китайської Народної Республіки;
- розкрито порядок призначення на посади за результатами конкурсу;
- охарактеризовано присягу державних службовців і порядок її принесення;
- з'ясовано особливості призначення на державну службу за контрактом;
- сформульовано пропозиції і практичні рекомендації щодо оптимізації конкурсної процедури на основі використання позитивного досвіду КНР.

Успішне виконання зазначених завдань уможливлено завдяки використанню широкого спектру загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. Засадниче значення мали історико-правовий і порівняльно-правовий методи. Також використано методи аналізу та синтезу, логічний, статистичний, формально-юридичний і системний методи.

*Повнота викладу в опублікованих працях наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.* Основні положення та висновки дисертації відображено в 10 наукових працях, серед яких три статті – у виданнях, включених до переліку наукових фахових видань з юридичних наук, сім тез наукових доповідей. Результати дисертаційного дослідження належним чином апробовані на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних заходах. Так, основні теоретичні положення, висновки та практичні рекомендації, викладені у дослідженні, апробовані на міжнародних науково-практичних конференціях: «Правові засади діяльності правоохоронних органів» (м. Харків, 10-11 грудня 2020 року), «Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики» (м. Харків, 15-16 квітня 2021 року), «Права людини в «ковідному» світі» (м. Харків, 14 травня 2021 року), «Джерела права в наукових юридичних дослідженнях» (м. Харків, 20-21 травня 2021 року), «Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики» (м. Харків, 19-20 травня 2022 року), «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 02-03 грудня 2022 року), «Юридичні науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 24-25 лютого 2023 року).

*Відповідність дисертації встановленим вимогам до оформлення дисертації.* Дисертація оформлена згідно з нормативними вимогами і стандартами з дотриманням системного викладення матеріалу. Робота написана державною мовою, стиль викладення матеріалу – науковий. Текст дисертації переважно позбавлений граматичних та орфографічних помилок, а також технічних недоліків. Основні положення, висновки, пропозиції та рекомендації дисертації характеризуються послідовністю, аргументованістю і повнотою викладення.

*Аналіз дискусійних положень дисертації та основні зауваження.*

Дисертаційне дослідження має безумовне теоретичне та прикладну значення. Водночас наголосимо, що дисертаційна робота містить окремі контроверсійні положення, що потребують додаткової авторської аргументації під час публічного захисту, а саме:

1. Аналізуючи заборони до вступу на державну службу (підрозділи 1.3, 1.4), дисертант критично висловлюється щодо такої заборони як наявність у кандидата не знятої або не погашеної судимості за вчинення умисного кримінального правопорушення. При цьому він апелює до досвіду КНР, де закріплено обов'язок кандидата щодо надання довідки про несудимість. У дисертації констатована необґрунтованість закріплення обмеження лише стосовно умисних тяжких або особливо тяжких кримінальних правопорушень та визнана доцільність поширення заборони на усіх осіб, судимих у минулому за вчинення кримінальних правопорушень. Хотілося б з'ясувати позицію автора, яким чином корелюється його пропозиція про необхідність поширення заборони незалежно від погашення або зняття судимості на всі посади державної служби зі службово-правовим постулатом щодо інклюзивності державної служби, визначенням місця і мети зазначеної заборони серед переліку заборон до вступу на державну службу.

2. Порівнюючи у підрозділі 2.1 вступ на державну службу за законодавством України та КНР, дисертант розглядає відносини, пов'язані зі вступом на державну службу як поєднання процедури відбору та процедури призначення. Відповідно до законодавства України процедура відбору здійснюється у порядку конкурсу та покликана забезпечити оцінювання здібностей кожного кандидата та відібрати переможців. У дисертації також йдеться про призначення на посаду без проведення конкурсу (переведення, повторне призначення, поворотне прийняття). Водночас у роботі не забезпечено порівняння зазначених обставин із вступом на посаду вперше крізь призму осмислення доцільності розділення вступу на державну службу та повернення на службу або просування по службі державних службовців.

3. У дослідженні проаналізовано різні підходи до дефініціювання категорії «правове регулювання» та запропоновано авторське тлумачення правового



регулювання як впливу держави на суспільні відносини з метою їх впорядкування, що виявляється у створенні нормативної основи явища та здійснюється через владні приписи, закріплені у нормативно-правових актах (підрозділ 1.2). У зазначеному контексті хотілося б з'ясувати позицію автора щодо комплексності впливу держави на суспільні відносини, пов'язані зі вступом на державну службу.

4. Аналізуючи організаційні аспекти роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби, дисертант визнає недостатню визначеність формальних вимог, які неможливо перевірити, а також вибіркового/нерівного підхід при встановленні вимог до членів Комісії. Автором запропоновано кілька варіантів вирішення цього питання, а саме: встановлення вимоги щодо конкретного напрямку вищої освіти для членів Комісії або визначення конкретної кількості років досвіду роботи за відповідним профілем; поєднання зазначених підходів, запровадження обов'язкового тестування. Вважаємо, що теза дисертанта щодо посилення вимог до членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби, які входять до неї за посадою, потребує додаткової аргументації у контексті фахового дискурсу щодо функціональної зумовленості вимог до державних службовців.

Зазначимо, що викладені вище зауваження мають переважно дискусійний та/або рекомендаційний характер, окреслюють потенційні напрями подальшого наукового пошуку, а тому не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації Околота М.Г.

*Загальний висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.* Дисертація Околота Максима Геннадійовича є комплексною науковою працею, якій притаманна наукова новина та обґрунтованість висновків, що мають теоретичне та практичне значення для розвитку науки адміністративного права, а також важливі для практики адміністративно-правового регулювання відносин у сфері вступу на державну службу.

Подане на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» дисертаційне дослідження «Вступ на державну службу в Україні та Китаї: порівняльно-правова характеристика» за актуальністю, ступенем новизни

представлених результатів, їх наукової обґрунтованості, повноти викладення в опублікованих наукових працях, рівнем виконання поставленого наукового завдання та володіння методологією наукової діяльності відповідає формальним вимогам, що висуваються до дисертацій на здобуття ступеня доктора філософії.

Дисертація відповідає положенням 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), Вимогам до оформлення дисертацій, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40 (зі змінами) 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 січня 2022 року № 44, а її автор, Околот Максим Геннадійович, за результатами публічного захисту дисертаційного дослідження заслуговує на присудження ступеня доктора філософії у галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент -**

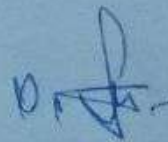
**доктор юридичних наук, професор,**

**професор кафедри службового та медичного права**

**Навчально-наукового інституту права**

**Київського національного університету**

**імені Тараса Шевченка**



**Олексій ПРОНЕВИЧ**

Підпис  
Вчений  
КАРАУ  
05