

ВИСНОВОК

про наукову новизну, теоретичне та практичне значення результатів дисертації Околота Максима Геннадійовича на тему «Вступ на державну службу в Україні та Китаї: порівняльно-правова характеристика», поданій на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право», підготовлений та затверджений на підставі публічної презентації наукових результатів дисертації та її обговорення кафедрою адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 11 від 09 квітня 2024 р.)

Обґрунтування вибору теми дослідження та її зв'язок із планами наукових робіт університету. В умовах проведення в Україні адміністративної реформи особливої уваги набувають питання формування професійної, політично-неупередженої державної служби та комплектування державних органів шляхом відкритої демократичної конкурсної процедури. Останніми роками держави світу стикаються з низкою викликів та безпекових загроз, через що всі сфери державної діяльності зазнають впливу негативних чинників та потребують докорінних змін в частині забезпечення ефективної правової регламентації. Не є виключенням і державна служба, на яку покладається практичне виконання завдань і функцій держави, а значить змін потребує законодавство щодо вступу на державну службу, яке б забезпечувало її наповнення професійними кадрами за будь яких умов. Удосконалення правового регулювання вступу на державну службу потребує пошуку рішень, придатних для впровадження в українську правову систему. Допоміжним при цьому буде проведення порівняльно-правового аналізу з метою запозичення найкращого досвіду регулювання вступу на державну службу в інших державах, зокрема, в Україні щодо вступу на державну службу комплексно ніколи не досліджувалося законодавство Китайської Народної Республіки (далі – КНР), яка представляє собою країну із багатою історією існування правового інституту державної служби, а отже, напрацьований КНР досвід відбору кадрів на державну службу є значним. Законодавство КНР та теоретичні доробки китайських науковців

досліджувалися виключно з точки зору розробки уявлень про вступ на державну службу й пошуку шляхів до ефективного менеджменту кадрів на державній службі, без пропозицій по запозиченню державного будівництва в цілому.

Теоретичним підґрунтям для дослідження проблематики вступу на державну службу є наукові праці Берестеня Д. Г., Белоусової Є. В., Битяка Ю. П., Гавкалової Н. Л., Горяченка Р. В., Грищук А. Б., Гусак І. В., Даниленко Ю. С., Єфремова А. О., Єфремової О. П., Кізілова Ю. Ю., Кобаля М. І., Ковтун М. С., Коломоець Т. О., Кравчука О. Л., Кремової Д. С., Негари Р. В., Панової Н. С., Полішко Н. Л., Проневича О.С., Прудіус Л. В., Смолки О. В., Федчишина С. А., Цуркана М. І., Чаркіної А. О., Шевчука О. М., Янюк Н. В., Яремчук Р. А. та ін. Окрема увага приділялася працям українських вчених, які у порівняльному аспекті вивчали державну службу КНР, зокрема це праці Євдокимова П. В., Заболотного А. В., Зелінського С. Е., Кагановської Т. Є., Носик О. А., Федорко Я. Я., Чана Б. Л.

Також досліджувалися роботи таких китайських вчених 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, Юй Чжиган.

У той же час, комплексне дослідження вступу на державну службу у порівняльному аспекті із законодавством КНР ніколи комплексно не досліджувалося в Україні. Більшість наукових праць рівня дисертації або монографії, пов'язаних з обраною проблематикою, не аналізують законодавство КНР у сфері вступу на державну службу, або в цілому згадують про досвід КНР лише фрагментарно, зосереджуючи увагу на країнах Європейського Союзу.

Дисертацію виконано на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до Комплексної цільової програми «Конституційно-правові проблеми

забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація № 0111U000966). Тему дисертації затверджено на засіданні вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 20.11.2020 р. (протокол № 4).

Наукове завдання, розв'язання якого отримано в дисертації. 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 цієї мети були поставлені завдання, які виконано у повному обсязі:

- висвітлити історичні передумови виникнення та розвитку вступу на державну службу на територіях України та Китаю;
- розкрити еволюцію поглядів щодо вступу на державну службу в науковій літературі України та КНР;
- окреслити законодавчі акти України та КНР, які регулюють вступ на державну службу, проаналізувати стан правового регулювання в зазначеній сфері;
- охарактеризувати право на державну службу за законодавством України та КНР;
- розкрити сутність вимог, що висуваються до кандидатів на посади державної служби;
- з'ясувати заборони щодо вступу як обмеження права на державну службу, закріплені в законодавстві України та Китаю;
- розкрити умови вступу на державну службу у порівняльно-правовому аспекті;
- з'ясувати та навести характеристику моделей вступу на державну службу в Україні та Китаю;

- охарактеризувати 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'ясувати та виокремити етапи конкурсної процедури за законодавством України та КНР;
- розкрити порядок призначення на посади за результатами конкурсу;
- охарактеризувати присягу державних службовців та порядок її принесення;
- з'ясувати особливості призначення на державну службу за контрактом;
- надати пропозиції та практичні рекомендації щодо удосконалення або оптимізації конкурсної процедури з використанням позитивного досвіду КНР.

Наукова новизна одержаних результатів. Представлена робота є першим в адміністративно-правовій науці комплексним порівняльно-правовим дослідженням вступу на державну службу за законодавством України та КНР, в якому аналізується наукова література 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.

Уперше:

- 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;

- 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 забезпечення рівного доступу до державної служби, надаючи можливість залучати до державної служби широке коло громадян;

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

- 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;

- 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 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;

удосконалено:

- науковий підхід 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, 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;

- характеристику 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;

- 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;

- теоретичні уявлення про вступ на державну службу, що складається з процедури конкурсу та призначення, у свою чергу конкурсна процедура складається з низки етапів;

набули подальшого розвитку:

- теоретичні уявлення про розвиток субінституту вступу на державну службу у поглядах вітчизняних вчених, визначено що більшість праць не

стосується компаративних досліджень і не враховує досвід країн Азії, із наданням характеристики наявним дослідженням окремих елементів вступу на державну службу КНР;

- наукові уявлення 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;

- характеристика 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;

- наукові підходи 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.

Обґрунтованість і достовірність отриманих результатів дослідження. Положення, висновки та рекомендації, що містяться в дисертації, достатньою мірою науково обґрунтовані і достовірні. Це обумовлено застосуванням сукупності загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, серед яких: *історико-правовий метод* застосовано для вивчення державної служби та вступу на неї в Україні й Китаї, зокрема досліджено згадки про державну службу протягом минулих століть, визначені основні постаті у сфері дослідження державної служби (підрозділ 1.1); застосовано історичні відомості для виявлення стану розвиненості вступу на державну службу (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.3). *Порівняльно-правовий метод* є ключовим і використаний для аналізу

спільних та відмінних рис вступу на державну службу, умов вступу та вимог до кандидатів, конкурсної процедури та процедури призначення, а також для вироблення пропозицій щодо удосконалення добору кадрів на посади державної служби. *Методи аналізу та синтезу* застосовувались при дослідженні вступу на державну службу як цілісної системи, вивченні окремих складових вступу на державну службу за законодавством України та КНР, із наданням критичної характеристики (підрозділи 2.1., 2.2., 2.3.). Завдяки *логічному методу* проаналізовано основні терміни і поняття, які визначають вступ на державну службу, що передує набуттю громадянином статусу державного службовця та його службової кар'єри. *Системний метод* дозволив дослідити законодавство України та КНР щодо вступу на державну службу. *Статистичний метод* застосовано для аналізу моделей вступу на державну службу в Україні та КНР. За допомогою *формально-юридичного методу* було проаналізовано недоліки конкурсної процедури та необхідність її удосконалення з врахуванням позитивного досвіду КНР.

Нормативно-правову та інформаційну основу дослідження складають Конституція України, міжнародно-правові акти, Закони України, підзаконні нормативно-правові акти, проекти законів України, законодавство КНР, зокрема: Конституція КНР, Закони КНР, підзаконні нормативно-правові акти КНР.

Теоретичну основу дисертації становлять наукові праці національних і зарубіжних правників у галузі вступу на державну службу, публічного адміністрування й управління персоналом.

Емпіричним підґрунтям дослідження стали статистичні дані Національного агентства України з питань державної служби про кількість оголошених конкурсів, прийнятих на посади державної служби осіб, вакансій державної служби та оцінку чинної конкурсної процедури державними службовцями, а також показники КНР з приводу кількості вакансій, співвідношення керівних і некерівних посад, кількості державних службовців і укладених контрактів про проходження державної служби.

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».

Апробація матеріалів дисертації. Дисертацію підготовлено на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, обговорено на засіданні кафедри, схвалено і рекомендовано до захисту. Теоретичні висновки й практичні рекомендації, що містяться в дисертаційній роботі, обговорювалися та були схвалені на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доповідалися 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).

Повнота викладу матеріалів дисертації в публікаціях здобувача.

Основні теоретичні положення й висновки дослідження відображено у 10 наукових працях: три наукові статті, опубліковані у фахових наукових виданнях України, що включені до міжнародних наукометричних баз; тези семи доповідей і повідомлень на наукових і науково-практичних конференціях.

Наукові праці, які відображають основні результати дисертації:

1. Околот М. Г. Правове регулювання вступу на державну службу: порівняння законодавства України та Китаю. *Актуальні питання у сучасній науці*: Серія «Право». Вип. № 8(14), 2023. С. 543-561.

2. Околот М. Г. Загальні заборони щодо вступу на державну службу за законодавством КНР: аналіз і вироблення пропозицій. *Актуальні питання у сучасній науці*: Серія «Право». Вип. № 10(16), 2023. С. 412-424.

3. Околот М. Г. Загальні вимоги до кандидатів на зайняття посад державної служби: порівняння законодавства Китаю та України. *Правовий часопис Донбасу*: Серія «Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право». Вип. № 3 (84), 2023. С. 10-18.

Наукові праці, які засвідчують апробацію результатів дисертації:

1. Околот М. Г. Професіоналізм як принцип та вимога до державного службовця. Правові засади діяльності правоохоронних органів: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами VII Міжнародної науково-практичної конференції (10-11 грудня 2020 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип. 36. Друкарня Мадрид, 2020. С. 73-75.

2. Околот М. Г. Закритий конкурс на зайняття посад державної служби як складова забезпечення національної безпеки. Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами IX Міжнародної науково-практичної конференції (15-16 квітня 2021 року, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). Серія «Сектор безпеки України». Вип.

37. Редкол.: А.П.Гетьман, Ю.П.Битяк, Є.О.Алісов, В.М.Гаращук, В.Я.Настюк, Ю.В.Мех та ін. Харків: Друкарня Мадрид, 2021. С. 52-53.

3. Околот М. Г. Вступ на державну службу у період карантину. Права людини в «ковідному» світі: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (14 травня 2021 року). Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. 2021. С. 143-147.

4. Околот М. Г. Ідеальні основи Закону України «Про державну службу» як джерела права у регулюванні питань вступу на державну службу. Джерела права в наукових юридичних дослідженнях: тези доповідей аспірантського круглого столу за курсом «Форми (джерела) права», (м. Харків, 20-21.05.2021). Харків, 2021. С. 85-87.

5. Околот М. Г. Особливості вступу на державну службу до Державного бюро розслідувань. Сектор безпеки України: актуальні питання науки та практики: збірник наукових статей, тез доповідей та повідомлень за матеріалами X Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Харків, 19-20.05.2022). Харків, 2022. С. 74-75.

6. Околот М. Г. Конституційно-правові засади вступу на державну службу. Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кременчук, 02-03.12.2022). Кременчук, Liha-Pres. 2022. С. 139-142.

7. Околот М. Г. Проблемні питання відбору членів Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Юридичні науки: проблеми та перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 24-25.02.2023). Запоріжжя, Львів, Торунь: Liha-Pres, 2023. С. 131-135.

Оцінка мови та стилю дисертації. Дисертацію виконано українською мовою з правильним вживанням юридичної та спеціальної термінології. Стиль викладення матеріалу дослідження – науковий.

Загальний висновок. Дисертація Околота М.Г. «Вступ на державну службу в Україні та Китаї: порівняльно-правова характеристика» є кваліфікаційною науковою роботою, містить нові науково обґрунтовані результати, які виконують конкретне наукове завдання, що полягає в 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.

Дисертація є самостійною науковою працею, яку виконано з дотриманням академічної доброчесності. Наукова новизна, висновки та пропозиції сформульовані автором самостійно й обґрунтовані на підставі особистих досліджень.

Дисертація Околота Максима Геннадійовича на тему «Вступ на державну службу в Україні та Китаї: порівняльно-правова характеристика» 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, та може бути подана до разової ради для захисту на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Головуючий на засіданні:
завідувач кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
доктор юридичних наук, професор

Володимир ГАРАЩУК

09 квітня 2024 р.

