

До разової спеціалізованої вченої ради ДФ 2023-33
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
61024, м. Харків, вул. Пушкінська. 77

ВІДГУК

**офіційного опонента Гришиної Наталії Вікторівни
на дисертацію Плетньової Тетяни Русланівни на тему:
«Адміністративно-правові засади управління персоналом на
державній службі», поданої на здобуття ступеня
доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дослідження. Розбудова Української держави після проголошення незалежності України, процеси інтеграції до світової (зокрема, європейської) спільноти ставлять перед Україною нові виклики, одним з яких можна вважати потребу у вдосконаленні державної служби як інституту, від якого безпосередньо залежить вирішення завдань та функцій державного управління. У свою чергу, державна служба здатна ефективно функціонувати лише за умови належної впорядкованості державно-службових відносин, що досягається, насамперед, завдяки виваженій організації та здійсненню управління персоналом на державній службі, його постійним вдосконаленням, адаптацією до існуючих викликів та пошуком оптимальних рішень. Вагоме значення у питанні розвитку управління персоналом на державній службі відводиться саме законодавчому забезпеченню та якості законодавства у цій сфері, що може як закласти передумови для вдосконалення цієї діяльності, так і, одночасно, маючи певні колізії або інші недоліки, – створювати певні перешкоди на шляху реформування. Управління персоналом на державній службі, що реалізується на основі сучасних практик та інноваційних технологій, є тим важливим напрямком управлінської діяльності, який сприяє професійному розвитку та вмотивованості державних службовців, формуванню та розвитку організаційної культури державного органу тощо, у підсумку –

трансформації та функціонуванню державної служби в Україні як компетентного та політично неупередженого інституту, що є нетерпимим до корупції та дискримінації, у відповідності до європейських стандартів. Дисертаційна робота Т.Р. Плетнєвої присвячена адміністративно-правовим засадам управління персоналом на державній службі, а отже є дослідженням, що підготовлене на актуальну тему.

Можна наголосити також на тому, що тема дисертаційного дослідження Т.Р. Плетнєвої узгоджується із положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, що ратифікована Верховною Радою України 16.09.2014 р., розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07.2022 р. та ін. Крім того, тематика дисертаційного дослідження та проблематика, яка в ній розглядається, узгоджуються із напрацюваннями щодо Плану відновлення України в частині державного управління. Наведені положення лише додатково актуалізують тематику дисертаційної роботи Т.Р. Плетнєвої, що рецензується.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертаційної роботи є обґрунтованою і логічною. Структурна побудова відповідає визначеним завданням, об'єкту і предмету дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, котрі містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. За обсягом дисертація відповідає встановленим вимогам.

Оцінка змісту та наукового рівня дисертаційного дослідження, достовірність його результатів та наукова новизна. Науковий аналіз адміністративно-правових засад управління персоналом на державній службі є напрямком досліджень, що відповідає спеціальності 081 «Право». Наукові положення, висновки, пропозиції та рекомендації, що містяться у дисертації, є достовірними, належним чином обґрунтованими та аргументованими, підготовленими здобувачкою на основі самостійних досліджень та спираючись на останні досягнення адміністративно-правової науки. Поставлена у дисертації

мета досягнута, а завдання виконані у повному обсязі. Вивчення рукопису дисертаційної роботи свідчить про те, що дисертантка на належному рівні оволоділа сучасною методологією наукових досліджень. При підготовці дослідження дисертанткою було вдало обрано та використано низку *методів та прийомів наукового пізнання*, що заклало передумови для формування обґрунтованих та достовірних наукових висновків. З-поміж використаних методів дослідження – діалектичний, логіко-семантичний, системний, порівняльно-правовий та ін. Дисертація вирізняється високим науковим рівнем.

Широкою є *джерельна база дослідження*, зокрема її науково-теоретична та нормативна основа. Список використаних джерел дисертації становить більше 300 посилань, у тому числі це міжнародні правові джерела, нормативно-правові акти України, наукові праці українських та зарубіжних науковців з історії держави і права, загальної теорії права, конституційного, адміністративного права, державного управління, менеджменту та ін. Звернення здобувачкою до праць представників різних наукових напрямків є обґрунтованим з огляду на об'єкт та предмет дослідження. Вивченню та узагальненню зарубіжного досвіду у сфері організаційно-правового забезпечення управління персоналом на державній службі сприяло використання значного числа нормативно-правових актів іноземних держав (США, Великої Британії, Литви, Естонії, ФРН, Франції, Мальти та ін.). Емпіричну основу дисертаційного дослідження становлять статистичні показники та матеріали практичної діяльності Національного агентства України з питань державної служби, а також інших державних органів.

Оцінюючи *наукову новизну дослідження*, слід підкреслити, що дисертація, яка рецензується, є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень адміністративно-правових засад управління персоналом на державній службі в умовах дії нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року з урахуванням зарубіжного досвіду. Здобувачкою обґрунтовано низку концептуальних теоретичних положень, які вирізняються науковою новизною та мають суттєве значення для

вдосконалення управління персоналом на державну службу; сформульовано низку актуальних пропозицій та рекомендацій щодо внесення змін і доповнень до законодавства України, а також стосовно вдосконалення правозастосовної діяльності у цій сфері.

У підрозділі 1.1. «Історико-правовий аналіз розвитку управління персоналом на державній службі» висвітлено особливості розвитку управління персоналом на державній службі та його організаційно-правових засад на різних історичних етапах формування вітчизняної державної служби – починаючи від Київської Русі і до незалежної України. Підрозділ 1.2. присвячений теоретико-методологічним засадам управління персоналом на державній службі. Поряд з іншим у ньому виокремлені наукові підходи до розуміння управління персоналом на державній службі – функціональний, організаційно-структурний, процедурний та інституційно-правовий (стор. 33-35). Враховуючи те, що у чинному законодавстві поняття «управління персоналом на державній службі» використовується у функціональному сенсі, основну увагу авторкою приділено характеристиці такого управління як діяльності, аналізу її сутності та особливостей, функцій, форм, методів тощо. У контексті правових форм управління персоналом на державній службі здобувачкою запропоновано виділяти поняття «службового акту» як особливого індивідуального правового акту (стор. 42-43).

У підрозділі 1.3. «Правове забезпечення управління персоналом на державній службі» проаналізовано основні міжнародні правові акти та національне законодавство (закони України «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та інші закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази НАДС та ін.), які врегульовують відносини у сфері управління персоналом на державній службі. Заслуговує на схвалення пропозиція здобувачки щодо доцільності розробки Концепції збереження та розвитку інституційної спроможності публічної служби у воєнний та післявоєнний періоди, котра має охоплювати як державну службу, так і службу в органах

місцевого самоврядування, визначити концептуальні засади державної політики щодо: а) збереження спроможності публічної служби та управління персоналом у воєнний період, основні антикризові заходи в умовах сучасних викликів; б) відновлення публічної служби на деокупованих територіях України та зміцнення її спроможності у ході реінтеграції тимчасово окупованих територій; в) реформування публічної служби та управління її персоналом у післявоєнний період (стор. 65-67). Наведені пропозиції можуть бути корисними у контексті розробки проекту Плану відновлення України (в частині державного управління). Те ж саме стосується авторських пропозицій щодо вдосконалення формування Резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України, експериментальний проект якого сьогодні реалізується (стор. 168). У підрозділі 1.3. наголошується на доцільності прийняття у перспективі Службового кодексу України, що дозволить як систематизувати службове законодавство, так і усунути недоліки законодавчого регулювання управління персоналом на державній службі.

У підрозділі 1.4. досліджено зарубіжний досвід у сфері організації та правового забезпечення управління персоналом на державній службі; виокремлено відповідні моделі, які мають місце у зарубіжних країнах (стор. 70-73). Примітно, що особливу увагу приділено досвіду держав Європи. Компаративний аналіз сприяв узагальненню та формулюванню висновку, що європейський досвід у сфері організаційно-правового забезпечення системи управління персоналом на державній службі характеризується схожістю у виокремленні суб'єктів, які забезпечують: (а) політичне керівництво щодо державної служби (уряд та/або міністр); (б) функціональне управління державною службою (спеціалізовані органи управління державною службою, з можливістю утворення допоміжних структур); (в) управління персоналом державної служби у державному органі (головний державний службовець органу, якому підпорядковується спеціальний підрозділ (посадова особа) з управління персоналом). Внесено пропозиції щодо утворення Комісії із захисту права на державну службу, висловлено бачення стосовно особливостей її

організації та діяльності (стор. 83-84). Зроблено висновок про важливість для розбудови вітчизняної системи управління персоналом на державній службі концепції «системи заслуг» («merits system»), яка широко впроваджена у Великій Британії, США та інших державах.

У підрозділі 2.1. «Поняття та види суб'єктів управління персоналом на державній службі» здобувачка запропонувала низку підходів до класифікації суб'єктів управління персоналом на державній службі залежно від таких критеріїв як: роль у системі управління персоналом на державній службі; належність до рівня управлінської системи; організаційно-правова форма; категорія посади персоналу державної служби, щодо якого реалізується управління; порядок прийняття управлінських рішень; строк функціонування та ін. (стор. 90-104).

У підрозділі 2.2. наголошується, що НАДС є одним із основних спеціалізованих суб'єктів управління персоналом на державній службі, який забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах, здійснює функціональне управління державною службою. Складові правового статусу НАДС здобувачкою розподілено за блоками – цільовий (цілі, завдання та функції), організаційно-структурний (порядок утворення, реорганізації та ліквідації, організаційна структура й ін.) та компетенційний (предмет відання, повноваження). На підставі комплексного аналізу особливостей правового статусу НАДС аргументовано необхідність законодавчого віднесення НАДС до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом (має завданням не лише реалізацію державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом в державних органах, а й забезпечення її формування; його діяльність спрямовується та координується безпосередньо Урядом України ін.; стор. 123).

Обґрунтовується доцільність встановлення адміністративної відповідальності за невиконання або неналежне виконання вимог НАДС щодо усунення порушень умов реалізації громадянами права на державну службу (стор. 113-

114). Наведені пропозиції заслуговують на увагу та особливо актуалізуються в умовах оприлюднення та доопрацювання проекту Кодексу України про адміністративні проступки, який за сучасних умов обговорюється в експертному середовищі.

Підрозділ 2.3. присвячений аналізу особливостей правового статусу керівника державної служби в державному органі як суб'єкту управління персоналом на державній службі. У результаті проведеного дослідження здобувачкою зроблено висновок, що положення Закону України «Про державну службу» не узгоджується між собою в частині: (а) визначення поняття «керівник державної служби в державному органі», котрий розкривається як «посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі» (ст. 2); (б) врегулювання переліку посадових осіб, що реалізують повноваження керівника державної служби в окремих державних органах (ст. 91) та не мають статусу державних службовців (керівники органів прокуратури, Голова Служби безпеки України та ін.). З метою належної організації державно-службової діяльності у різних органах державної влади, у яких утворюються посади державної служби, запропоновано виокремлювати: (а) керівників державної служби, що займають вищу посаду державної служби в державному органі (категорій «А» та «Б»); (б) керівників державної служби, що не мають статусу державних службовців, а належать до інших категорій публічних службовців (стор. 126-129). Погоджуємось із висновком, що саме повноваження є тим елементом правового статусу, наділення котрим перетворює певну посадову особу на керівника державної служби в державному органі (як-то організаційні, координаційні, контрольні та інші повноваження у сфері державної служби).

Здобувачкою наголошено, що залежно від місця в організаційній структурі державного органу повноваження керівників державної служби можуть реалізовуватися: (а) керівниками державних органів; (б) заступниками керівників державних органів; (в) керівниками апарату або секретаріату державних органів (у т.ч. державними секретарями Кабінету Міністрів України

та міністерства); (г) керівниками структурних підрозділів державних органів. З'ясоване співвідношення понять «керівник державного органу», «керівник апарату державного органу» та «керівник структурного підрозділу державного органу» (стор. 131). Окрему увагу приділено також співвідношенню таких понять як «керівник державної служби в державному органі» та «суб'єкт призначення». Зокрема, підкреслюється, що поняття «керівник державної служби в державному органі» та «суб'єкт призначення» у Законі України «Про державну службу» формально розмежовані. Однак, чинний законодавчий підхід, на думку здобувачки, є суперечливим з точки зору логіки, а саме – з огляду на таку спільну сутнісну ознаку цих понять як наявність повноважень щодо призначення на посаду державної служби та звільнення з неї (стор. 132-133). Можна погодитись, що логічно правильним був би підхід, за якого категорія «суб'єкт призначення» вважалася б родовою щодо інших видів, одна з яких – «керівник державної служби в державному органі». Авторські пропозиції стосовно вдосконалення нормативно врегульованого поняття «суб'єкт призначення» заслуговують на схвалення.

У підрозділі 2.4. окрему увагу приділено дослідженню статусу служб управління персоналом у державному органі, які можуть мати різні організаційно-правові форми, а здійснення їх функцій може покладатися на: (а) самостійний структурний підрозділ (департамент, управління, відділ, тощо); (б) окремого державного службовця, який займає посаду спеціаліста з питань персоналу. Підкреслено, що успіх у реформуванні державної служби в Україні безпосередньо залежить від трансформації служб управління персоналом від служб традиційного типу (основне призначення яких – ведення діловодства) до прогресивного типу, що передбачає зосередження основних зусиль таких служб на формуванні організаційної культури, розвитку державних службовців, організації державно-службових відносин на основі концепції управління людськими ресурсами.

Підрозділ 3.1. відведений для аналізу проблем формування та використання персоналу на державній службі на основі компетентнісного

підходу. Зроблено висновок, що компетентнісний підхід до управління персоналом на державній службі має пронизувати відносини як під час прийняття на державну службу, так і її проходження, а впровадження такого підходу потребує вжиття комплексу заходів організаційно-правового характеру, у тому числі: (а) розрізнення у межах професійної компетентності державного службовця «первинної професійної компетентності» (або «професійної придатності») та «розвиненої професійної компетентності»; (б) перегляду законодавчого підходу до визначення переможця конкурсу на зайняття посад державної служби – від його визначення керівником державної служби (суб'єктом призначення) на підставі розсуду з-поміж кандидатів, запропонованих конкурсною комісією, – до визначення переможцем саме кращого за рейтингом кандидата самою конкурсною комісією; (в) врахування професійної компетентності під час оцінювання результатів службової діяльності та здійснення інших процедур службової кар'єри; (г) затвердження Типових вимог до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» та виконують повноваження керівника державної служби в державному органі, а також Типових вимог до професійної компетентності керівника служби управління персоналом та інших державних службовців категорій «Б» та «В», які реалізують завдання та функції з управління персоналом. Наведені висновки та пропозиції дисертантки заслуговують на підтримку, а їх впровадження може сприяти розвитку компетентнісного підходу в управлінні персоналом державній службі.

У підрозділі 3.2. здобувачка зосередилась на новітніх технологіях в управлінні персоналом на державній службі, зокрема тих, що використовуються як у приватному, так і державному секторі в зарубіжних країнах, а також можуть бути корисними для України (інформаційно-телекомунікаційних технологій, технологій як наставництво, «таємний покупець», «бенчмаркінг» та ін.).

Зауваження щодо змісту дисертації та дискусійні положення. У цілому позитивно оцінюючи проведену наукову роботу та визнаючи її вагоме

науково-практичне значення, зазначимо, що дисертаційне дослідження містить окремі контроверсійні положення, що потребують певного уточнення та додаткового авторського обґрунтування.

1. У підрозділі 2.2. «Національне агентство України з питань державної служби в системі управління персоналом на державній службі: особливості правового статусу» здобувачка досить детально аналізує складові правового статусу НАДС, розподіливши їх серед цільового, організаційно-структурного та компетенційного блоків. Своєю чергою, хотілося б почути думки дисертантки стосовно ролі територіальних органів НАДС як суб'єктів управління персоналом на державній службі.
2. У підрозділі 3.2 здобувачка аналізує проблеми використання новітніх технологій в управлінні персоналом на державній службі, їх організаційно-правові засади та пріоритети розвитку. Поряд з іншим у цьому підрозділі розглядаються проблеми впровадження та використання в управлінні персоналом на державній службі інформаційно-телекомунікаційних технологій (ІТ-технологій), у тому числі Інформаційної система управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS), Єдиного порталу вакансій державної служби, Порталу управління знаннями у сфері професійного навчання та ін. (стор. 177-181). З нашої позиції, в силу актуальності та зростаючої важливості технологій електронного урядування для державної служби проблеми цифровізації управління персоналом на державній службі бажано було б виокремити та розглянути в межах окремого підрозділу дисертаційної роботи.
3. Здобувачка аналізує організаційно-правові проблеми, пов'язані із формуванням Резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України. При цьому, на стор. 167 дисертації здобувачкою пропонується передбачити конкурсний відбір як один із способів визначення осіб, які за своєю професійною компетентністю

заслуговують на зарахування до такого Резерву. Принагідно слід підкреслити, що Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 р. № 2259-IX передбачено, що «у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби ... без конкурсного відбору». Наведені обставини зумовлюють необхідність додаткових пояснень здобувачки щодо цього питання.

4. На стор. 192 дисертації наголошується, що окремі питання, які стосуються управління персоналом на державній службі врегульовуються також правовими актами інших державних органів, зокрема Міністерства соціальної політики України. На нашу думку, такий висновок загалом зауважень не викликає, однак здобувачкою не наводяться приклади для підтвердження наведеного положення.

Підкреслимо, що висловлені зауваження носять уточнюючий характер та істотно не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації.

Наукове та практичне значення результатів дослідження. Наукове та практичне значення отриманих результатів дисертації полягає в тому, що її висновки, пропозиції та рекомендації можуть бути використані: а) у науково-дослідній діяльності: для подальшої розробки проблем управління персоналом на державній службі, а також при дослідженні дотичних питань теорії адміністративного права та теорії публічного адміністрування; б) у правотворчості: при внесенні змін і доповнень до Закону України «Про державну службу» та при вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють управління персоналом на державній службі; в) у правозастосовній діяльності: при практичному здійсненні завдань та функцій з управління персоналом на державній службі. Позитивним є те, що висновки, пропозиції та рекомендації дисертаційної роботи використовуються у практичній діяльності апарату Київської обласної державної адміністрації (акт впровадження від 27.11.2023 р.); г) у навчальному процесі: при підготовці

підручників та навчальних посібників, навчально-методичних матеріалів з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба», «Протидія корупції у публічній службі», а також у процесі викладання таких дисциплін.

Відповідність вимогам академічної доброчесності. Фактів академічного плагіату або інших порушень вимог академічної доброчесності у дисертаційній роботі та наукових публікаціях здобувачки офіційним опонентом не виявлено.

Повнота викладу матеріалів дисертації у публікаціях здобувачки та апробація результатів дослідження. Положення дисертації знайшли достатньо повне відображення у наукових працях, опублікованих здобувачкою. Основні положення й результати дисертації викладені у одинадцяти публікаціях здобувачки, з яких шість наукових статей, з них чотири опубліковані у виданнях України, що визначені як фахові з юридичних наук, та дві – у зарубіжних наукових виданнях, а також п'яти тезах доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях. Результати дисертаційного дослідження належним чином апробовані на всеукраїнських та міжнародних науково-практичних заходах.

Загальний висновок. Дисертаційне дослідження Т.Р. Плетнєвої на тему «Адміністративно-правові засади управління персоналом на державній службі» є актуальною самостійною завершеною кваліфікаційною працею, у якій здобувачкою на підставі самостійних досліджень отримано нові науково обґрунтовані результати, що забезпечують вирішення конкретного наукового завдання стосовно адміністративно-правових засад управління персоналом на державній службі, що має безсумнівне теоретичне та практичне значення. Дисертаційна робота відповідає спеціальності 081 «Право» та підготовлена з дотриманням вимог академічної доброчесності. Отже, дисертаційне дослідження «Адміністративно-правові засади управління персоналом на державній службі» відповідає вимогам, що ставляться Порядком 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 дисертантка – Плетньова Тетяна Русланівна заслуговує на присудження їй за результатами захисту ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

**Офіційний опонент,
кандидат юридичних наук,
доцент, завідувач кафедри
державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного
університету імені В. Н. Каразіна**



Наталія ГРИШИНА

ПІДПИС ЗАСВІДЧУЮ
60 Начальник відділу
кадрів

