

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Шатрави Сергія Олександровича – на дисертацію Комірчого Павла Олексійовича «Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України», подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Актуальність теми дисертації

Становлення української державності відбувається в умовах зростання соціально-правового значення публічної служби, покликаної в межах своєї компетенції забезпечувати реалізацію всіх функцій держави. З огляду на це, публічна служба стає дедалі більш важливим інститутом адміністративного права (оскільки діє в апараті всіх гілок влади та на всіх її рівнях), а публічні службовці – основними його суб'єктами. Причому окреслена соціально-правова значущість публічної служби обумовлена метою її створення та функціонування, завданнями та функціями, які вона реалізує. У сучасних умовах, коли панування права в державі тлумачать як одну з фундаментальних засад цивілізованої держави, особливого значення набуває функціонування публічної служби, унаслідок чого, зокрема, охороняється правопорядок. Вказане значення має функціонування цієї служби таким чином, що правопорядок у державі, заснований на ідеї пануванні права, не деградує до певних нецивілізованих форм, унеможлиблює перетворення публічної служби на «каральний механізм». Цей результат безпосередньо досягається в результаті діяльності публічної служби в правоохоронній сфері, що ґрунтується на певних адміністративно-правових засадах. Ось чому визначення адміністративно-правових засад публічної служби в правоохоронній сфері є вкрай актуальним науковим завданням.

Ступінь обґрунтованості положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Високий ступінь обґрунтованості та достовірності результатів дослідження забезпечено використанням низки загальнонаукових і

ВДСД НАВС	
Вх. №	3471
"21"	2020 р.
кількість аркушів:	
сч. док.	8 додаток —

спеціальних методів пізнання. Їх застосування визначає логічну побудову дисертації та дозволяє послідовно й науково обґрунтовано реалізувати мету й задачі, поставлені на початку дослідження.

Безсумнівною перевагою роботи є використання значного обсягу нормативно-правових актів, як законодавчих, так і підзаконних, загальнотеоретичних наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених, розробок фахівців у галузі теорії права, цивільного, адміністративного права.

Аналіз змісту роботи свідчить про самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу й дозволяє констатувати високий науково-теоретичний і прикладний рівень проведеного дослідження. Вдала структурна побудова дисертації свідчить про науково вивірений та аргументований підхід до вирішення поставлених задач і досягнення мети дослідження.

Достовірність і наукова новизна одержаних результатів

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що в умовах перманентних структурно-функціональних змін у системі державного управління робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень сучасної концепції публічної служби в правоохоронній сфері, тенденцій та напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання засад її проходження в контексті найкращих національних здобутків й іноземного досвіду. У результаті проведеного дослідження вперше обґрунтовано цілісну концепцію кадрової політики в правоохоронній сфері України (запропоновано авторську редакцію відповідного проєкту), засадами якої є: 1) сукупність вихідних ідей, нормативно визначених інструментів оптимізації суміщення мети діяльності держави у сфері правоохорони, завдань органів публічної служби у відповідній сфері та персоналу цих органів, а також особливостей застосування цих інструментів; 2) компетентна діяльність уповноважених органів (осіб) щодо впровадження в практичній діяльності відповідних вихідних ідей, використання в передбачений законодавством спосіб

інструментів оптимізації суміщення мети діяльності держави в правоохоронній сфері, завдань органів публічної служби у відповідній сфері й персоналу цих органів. На підставі системного підходу доведено, що кадрове забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України постає комплексним поняттям, яким позначають: по-перше, галузь кадрової політики (з власною структурою, принципами та функціями, які безпосередньо спрямовані на комплектування органів публічної служби у сфері правоохорони професійно підготовленим, кваліфікованим персоналом з урахуванням особливостей проходження служби у відповідних органах); по-друге, нормативно врегульовану, особливу та цілеспрямовану управлінську діяльність уповноважених осіб у структурі органів публічної служби у сфері правоохорони, у межах яких реалізовується комплекс форм, методів, процедур і заходів забезпечення належного функціонування органів публічної служби в правоохоронній сфері шляхом вчасного й оптимального укомплектування цих органів персоналом різних кадрових груп.

Також обґрунтовано варіанти адміністративно-правового врегулювання відносин публічної служби в правоохоронній сфері України відповідно до нормативної моделі, яку використовують у низці країн ЄС, на основі чого запропоновано законодавчо визначити такі самостійні правові категорії: «публічна служба в правоохоронній сфері», «правова основа діяльності публічної служби у правоохоронній сфері», «основні принципи діяльності публічної служби у правоохоронній сфері», «публічний службовець в правоохоронній сфері», «особливий професійний характер діяльності публічних службовців у правоохоронній сфері», «права публічного службовця в правоохоронній сфері», «обов'язки публічного службовця в правоохоронній сфері», «обмеження деяких прав і свобод публічного службовця в правоохоронній сфері»; «Заборони в діяльності публічного службовця в правоохоронній сфері», «Основні гарантії публічних службовців у правоохоронній сфері».

Звертає на себе увагу теоретико-методологічні підходи до тлумачення юридичної сутності та переліку завдань інституту публічної служби в правоохоронній сфері України. Доведено, що ці завдання є похідними від мети створення та функціонування відповідного інституту публічної служби й поділяються на три групи: 1) загальні завдання, які виконує публічна служба загалом, і такі, що закріплені в п. 1–7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»; 2) спеціальні завдання, що є похідними від правоохоронної функції держави, стосуються виключно правоохоронних органів, а саме: виявлення загроз правопорядку; попередження (профілактика) та припинення правопорушень; застосування заходів юридичної відповідальності до порушників; надання кваліфікованої юридичної допомоги громадянам щодо забезпечення, захисту т.а відновлення їхніх порушених прав і законних інтересів; 3) особливі (допоміжні) завдання, які стосуються сфери професійної діяльності службовців конкретного правоохоронного органу (ведення юридичної справи; складання правових документів; правове інформування; розгляд і вирішення звернень; тлумачення текстів нормативно-правових актів тощо).

Викладене дозволяє визначити, що дисертація П. О. Комірчого має наукову новизну. Дисертантом на основі опрацьованого наукового та правового матеріалу сформульовано низку конкретних пропозицій і висновків, направлених на забезпечення підвищення ефективності функціонування інституту публічної служби в правоохоронній сфері.

Наукова та практична цінність дисертації

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані в нормотворчій, правозастосовній діяльності, науково-дослідній роботі й освітньому процесі. Зокрема, результати проведеного дослідження можуть бути використані в – нормотворчій діяльності – під час удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання організації та проходження публічної служби в правоохоронних органах України, зокрема запропоновано авторську редакцію проєктів

законів України «Про публічну службу в правоохоронній сфері України», «Про муніципальну поліцію» й пакету змін і доповнень до Закону України «Про державну службу»; правозастосовній діяльності – для забезпечення єдиних підходів до застосування положень законодавства керівниками та працівниками правоохоронних органів, розроблення і вдосконалення відомчих (міжвідомчих) нормативно-правових актів з питань організаційного забезпечення функціонування публічної служби в правоохоронній сфері України; науково-дослідній роботі – для подальших загальних і спеціальних (цільових) наукових досліджень теоретичних та практичних проблем інституту публічної служби в правоохоронній сфері України; освітньому процесі – у системі професійної освіти працівників правоохоронних органів і державних службовців, під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Публічне адміністрування», «Контрольна діяльність публічної адміністрації», «Порівняльне адміністративне право», «Адміністративна реформа в Україні», «Сучасні аспекти адміністративного права», «Державне управління», «Публічна служба», а також під час підготовки навчальних і методичних посібників, підручників, курсів лекцій.

Дисертант вичерпно розкрив тему дисертації. Стиль, в якому написано роботу, характеризується лаконічністю й обґрунтованістю при викладі думок, внутрішньою логікою. Автор досить толерантний у полеміці з іншими дослідниками. Він виявив високу культуру при використанні цитат. Цінністю дисертації, безперечно, є її науково-теоретичний рівень і практична спрямованість. Структура та зміст роботи свідчать про цілісність дослідження. Робота завершується сформульованими висновками, пропозиціями щодо вдосконалення чинного законодавства України для підвищення ефективності функціонування інституту публічної служби в правоохоронній сфері.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Поряд із вищезазначеним, у дисертаційному дослідженні є спірні положення, недостатньо аргументовані положення, неточності:

1. В якості загальних методів діяльності органів публічної служби в правоохоронній сфері України дисертант називає ті, які є універсальними, тобто такими, що тією чи іншою мірою притаманні практично всім органам публічної служби. Причому до цих загальних методів діяльності здобувач, окрім традиційних методів як переконання та примус, відносить ще й метод стимулювання. Вважаємо, що дія методу переконання забезпечується й шляхом стимулювання поведінки відповідної особи.

2. Серед складових адміністративно-правового статусу персоналу органів публічної служби у правоохоронній сфері України здобувач називає юридичну відповідальність такого персоналу. При цьому, розкриваючи сутність даного структурного елементу адміністративно-правового статусу персоналу публічної служби в правоохоронній сфері України, як не в повній мірі визначає всі різновиди такої відповідальності, так і поза увагою залишає питання щодо її співвідношення та обсягів у різних представників правоохоронних органів – прокуратури, Служби безпеки України, Національної поліції України, Національної гвардії України тощо.

3. З огляду на євроінтеграційні процеси, орієнтованість на європейські стандарти створення та розвитку відповідних суспільних інституцій, повноцінності дослідження сприяло б визначення в межах окремого підрозділу міжнародно-правових засад регулювання публічної служби в правоохоронній сфері України.

4. Здається, що здобувач занадто захопився аналізом правової природи й ознак публічної служби у правоохоронній сфері України (підрозділ 1.2) та розглядом форм і методів такої діяльності (підрозділ 2.2), приділивши їм 30 та 32 сторінки відповідно. В цьому ж контексті слід відзначити, що іноді складається враження, що робота більше орієнтована на теоретичні аспекти у цій сфері (про що свідчить надмірна перевантаженість теоретичними

конструкціями), аніж на вирішення існуючих проблем публічної служби в правоохоронній сфері України.

5. При вивченні зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері доволі багато уваги дисертант приділяє досвіду в цій сфері пострадянських країн, тоді як досвід країн Європейського Союзу та країн англосаксонської правової сім'ї вивчається фрагментарно. У цьому контексті увагу слід також акцентувати й на тому, що здобувачем в основному аналізується позитивний зарубіжний досвід. Вважаємо, що дослідження зазначеної проблематики за допомогою аналізу негативного зарубіжного досвіду дозволило б уникнути нашою державою помилок, які допускали окремі країни на шляху становлення та розвитку публічної служби в правоохоронній сфері.

Оскільки вищезазначені зауваження мають переважно дискусійний характер, свідчать про складність і різноплановість проблем публічної служби в правоохоронній сфері України, на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження П.О. Комірчого вони суттєво не впливають і не знижують його високий науковий рівень та практичне значення.

Висновок

Наукові положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладені в опублікованих автором наукових статтях, тезах доповідей на конференціях. Автореферат дисертації відповідає її змісту та повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог МОН України.

Підсумовуючи все зазначене вище, варто відзначити, що дисертація Комірчого Павла Олексійовича «Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують конкретну наукову задачу, яка має суттєве значення для науки адміністративного права, відповідає

вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а сам автор заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

завідувач

науково-дослідної лабораторії

з проблем забезпечення діяльності поліції

доктор юридичних наук, професор



Сергій ШАТРАВА