

До спеціалізованої вченої ради Д 64.051.28
у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна
(61022, м. Харків, майдан Свободи, 6, ауд. 431)

В І Д Г У К

офіційного опонента – доктора юридичних наук,
професора Проневича Олексія Станіславовича, на дисертацію
Федчишина Сергія Анатолійовича на тему «Дипломатична служба України:
організаційно-правові засади», подану на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми дисертації. Дипломатична служба є базовим інструментом реалізації зовнішньої політики України, від якого безпосередньо залежить виконання завдань щодо входження Україною до європейського соціально-економічного та політико-правового простору. Реформа вітчизняної дипломатичної служби була передбачена Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. У ході реформи було прийнято новий базовий закон – Закон України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., котрий заклав передумови для підвищення професіоналізму та ефективності дипломатичної служби України. Чергові реформаційні заходи цій сфері визначаються Указом Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 08.11.2019 р. У сучасних умовах пошуку оптимальних шляхів вдосконалення дипломатичної служби України, її організаційно-правового забезпечення дисертаційна робота Сергія Анатолійовича Федчишина безумовно є актуальною.

Проблеми дипломатичної служби були предметом спеціальних адміністративно-правових досліджень Т. І. Биркович, А. О. Гончарової, Л. В. Заболотної, А. О. Коровайко, О. Р. Сторожука, О. В. Тодощака та ін. До проблем

дипломатичної служби вчені зверталися й у контексті більш загальної проблематики, присвяченої державній службі (В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, С. В. Ківалов, Т. О. Коломоєць, О. В. Петришин та ін.). Свою чергою доводиться що поряд із значною увагою до окремих проблем дипломатичної служби у науці адміністративного права Україні відсутні комплексні дослідження організаційно-правових проблем дипломатичної служби України, котрі б, з однієї сторони, враховували сучасні вітчизняні політико-правові реалії, а з іншої – вітчизняний та зарубіжний досвід у цій сфері. Дослідження С. А. Федчишина, що рецензується, значною мірою заповнює відповідну прогалину у розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Належна обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій дисертаційного дослідження забезпечується: по-перше, вдалим обранням та використанням методів дослідження (діалектичного, логіко-семантичного, аналізу і синтезу порівняльно-правового, формально-юридичного та ін.); по-друге, опрацюванням значної кількості вітчизняних та зарубіжних літературних джерел та узагальненням викладених у них теоретичних положень та наукових поглядів; по-третє, ретельним вивченням та аналізом законодавства України про дипломатичну службу, а також законодавства іноземних держав у відповідній сфері; по-четверте, використанням при формулюванні наукових висновків та пропозицій роботи результатів опитування посадових осіб дипломатичної служби України.

Автором розроблено структуру дисертаційного дослідження, котра включає вступ, п'ять розділів, що містять дев'ятнадцять підрозділів, висновки та список використаних джерел. Структура дисертації зумовлюється предметом, метою і завданнями дослідження, дозволяє послідовно проаналізувати відповідні проблеми та запропонувати науково обґрунтовані шляхи їх розв'язання. Аналіз структури, змісту та наукових результатів дисертаційної роботи свідчить, що визначені відповідно до мети завдання дослідження автором успішно виконані.

Достовірність та новизна наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Дисертаційна робота, що рецензується, є чи не першим у вітчизняній науці адміністративного права комплексним дослідженням проблем організації та правового забезпечення дипломатичної служби України, що підготовлене з урахуванням, по-перше, оновленого законодавства України про дипломатичну службу, по-друге, вітчизняного та провідного зарубіжного досвіду.

Проведене дослідження дозволило вирішити наукову проблему, що має важливе значення для теорії адміністративного права і практики застосування законодавства про дипломатичну службу та полягає у розробці сучасної комплексної характеристики організаційно-правових засад дипломатичної служби України з урахуванням вітчизняного і зарубіжного досвіду.

До числа найвагоміших результатів дисертаційного дослідження, на нашу думку, можна віднести такі:

- аналіз розвитку наукових поглядів відносно дипломатичної служби крізь призму становлення адміністративно-правової науки. Уперше встановлено, що дослідження проблем дипломатичної служби на різних етапах розвитку науки адміністративного права (зокрема, камералістики, поліцейського права, адміністративного права) зумовлювалось вирішенням питання щодо включення до предмету цієї науки: по-перше, державного управління закордонними справами (зовнішнього управління); по-друге, державної служби (розділ 1);

- дослідження принципів дипломатичної служби України та внесення пропозицій щодо їх вдосконалення. Уперше поряд із загальними принципами дипломатичної служби України виокремлено та охарактеризовано її спеціальні принципи, а саме: забезпечення національних інтересів України, лояльність до іноземних держав, ротація посадових осіб дипломатичної служби, єдність дипломатичної служби (с. 134-145). Перелік загальних принципів дипломатичної служби України запропоновано доповнити такими принципами як релігійна нейтральність та забезпечення захисту права на державну службу, охарактеризовано їх зміст (с. 122-134). Крім того, обґрунтовано доцільність

сприйняття такого загального принципу дипломатичної служби як політична нейтральність у його широкому сенсі. Відповідно до нього основними складовими політичної нейтральності визначені: по-перше, вимоги до суб'єктів управління державною службою; по-друге, вимоги до посадових осіб дипломатичної служби; по-третє, вимоги до суб'єктів політичної діяльності (с. 134, 253-266);

– аналіз особливостей посад дипломатичної служби України (с. 151-165). Уперше обґрунтовано доцільність формалізації «вищого корпусу дипломатичної служби» (дипломатичних посад категорії «А»), виокремлено та охарактеризовано його типи: а) адміністративний – посада Державного секретаря Міністерства закордонних справ України (наділена ознаками адміністративних посад); б) адміністративно-політичний – дипломатичні посади, призначення на які та звільнення з яких здійснює Президент України (наділені ознаками як адміністративних, так і політичних посад);

– дослідження особливостей нормативно-правового регулювання дипломатичної служби України, яке відзначається комплексним характером та здійснюється нормами не лише адміністративного, а й конституційного, міжнародного, трудового та деяких інших галузей права;

– аналіз прав та обов'язків посадових осіб дипломатичної служби України, а також їх правообмежень (щодо політичної нейтральності, щодо релігійної нейтральності, щодо запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням та ін.). З огляду на те, що подарунки є елементом сучасного дипломатичного протоколу на с. 245-248 обґрунтовано пропонується розмежовувати: а) «отримання подарунку, пов'язане із корупцією» – діяння посадової особи дипломатичної служби, що є адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією (вчиняється у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави; спрямовується на порушення встановлених законом антикорупційних правил); б) «протокольне отримання подарунку» – має такі характеристики: пов'язане із здійсненням посадовою особою дипломатичної служби діяльності із виконання функцій

держави; дарування іноземною державою (її посадовими особами) подарунку, а слідом і його отримання відбувається згідно встановленої протокольної практики іноземної держави (не повинне розглядатись як правопорушення);

- виокремлення переліку спеціальних дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби та характеристика їх складів (с. 267-284);

- характеристика сутності вступу на дипломатичну службу, її проходження та припинення у поєднанні фактичного (з позиції юридичних фактів) і процедурного аспектів (з позиції службових процедур). Встановлено, що: а) у фактичному аспекті вступ на дипломатичну службу та її припинення є фактичними складами (відповідно правоустановлюючим та правоприпиняючим), а проходження дипломатичної служби – юридичним станом; б) у процедурному аспекті: вступ та проходження дипломатичної служби є сукупністю низки різного характеру службових процедур, а припинення дипломатичної служби – однією такою процедурою (с. 289-296, 331-338, 389-391);

- аналіз сутності ротації посадових осіб дипломатичної служби України, а також її особливостей, які пов'язуються зі специфічним способом ротаційного заміщення посад (охоплює як переведення, так і довготермінове відрядження), плановим, відомчим та обов'язковим характером ротації, складністю процедури її реалізації (підрозділ 5.4). З метою вдосконалення ротації посадових осіб дипломатичної служби України запропоновано: а) закріпити у Законі України «Про дипломатичну службу» поділ посад дипломатичної служби на неротаційні (категорія «А») та ротаційні (категорії «Б» та «В»); б) включити до переліку ротаційних не лише посад в органах дипломатичної служби, а й в інших державних органах, на яких громадяни проходять дипломатичну службу (с. 416);

У дисертації висловлено і обґрунтовано також ряд інших важливих наукових висновків, пропозицій та рекомендацій. Поряд із високим теоретичним рівнем дослідження підкреслимо й його виражену практичну спрямованість. У результаті підготовки дисертаційної роботи сформульовано низку конкретних пропозицій щодо вдосконалення Закону України «Про дипломатичну службу» та підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

Сформульовані і обґрунтовані в дисертації висновки є достовірними, вони розширюють і поглиблюють існуючі знання про дипломатичну службу України. Результати проведеного дослідження є доказом того, що автор здатний застосовувати широкий методологічний інструментарій і демонструвати творчий підхід при аналізі складних теоретико-правових явищ, вміє раціонально відбирати, кваліфіковано узагальнювати і аналізувати різнобічні джерела, формувати на цій підставі теоретичні та практичні висновки і рекомендації.

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 подальшої розробки проблем дипломатичної служби, а також при дослідженні дотичних питань теорії адміністративного права та публічного адміністрування; – у правотворчості: при внесенні змін і доповнень до законів України «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу», а також при розробці та вдосконаленні підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері дипломатичної служби України; – у правозастосовній діяльності: при використанні висновків, пропозицій та рекомендацій у діяльності органів дипломатичної служби України; – 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 їх викладання.

Варто підкреслити, що наукові висновки, пропозиції та рекомендації дисертаційного дослідження впроваджені в практичну діяльність Міністерства закордонних справ України, про що свідчить наявність у роботі відповідного акту впровадження від 19.07.2019 р. (Додаток Б). Крім того, наукові результати дисертаційної роботи впроваджені у навчальний процес Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (акт впровадження від 02.02.2021 р., Додаток В).

Повнота викладу в публікаціях наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертація С. А. Федчишина

написана грамотно, літературною мовою, сприймається легко та з інтересом. Основні положення дисертаційної роботи знайшли достатньо повне відображення в одній одноособовій монографії, двох розділах у колективних монографіях, 21 науковій статті у фахових виданнях (6 з них – у зарубіжних періодичних виданнях), тезах 25 доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, семінарах, конгресах та форумах. Робота пройшла необхідну апробацію. Результати та основні положення дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доповідались на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях. Автореферат дисертації відповідає її змісту та достатньою мірою відображає основні положення та результати дослідження. Дисертаційне дослідження та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Дискусійні положення та зауваження по дисертації. Визнаючи загалом високий теоретичний рівень роботи, її важливе практичне значення, водночас відзначаємо, що дисертація С.А. Федчишина, як й будь-які інші дослідження такого рівня, містить окремі контроверсійні положення, що потребують уточнення та/або додаткової аргументації.

По-перше, при розгляді проблем вступу на дипломатичну службу (с. 296-297 рукопису дисертації) наголошується на позаконкурсному характері зайняття дипломатичних посади категорії «А», призначення на які здійснює Президент України. Хотілося б з'ясувати позицію автора щодо доцільності запровадження конкурсного відбору осіб, які претендують на зайняття дипломатичних посад категорії «А».

По-друге, у підрозділі 5.2 осмислюються проблеми, пов'язані з дипломатичними рангами та порядком їх присвоєння. Автор справедливо наголошує на неузгодженості окремих положень вітчизняного законодавства про дипломатичну службу щодо визначення суб'єктів, яким мають присвоюватися дипломатичні ранги. З метою усунення наявних колізій ним пропонується внести зміни до чинного Закону України «Про дипломатичну службу». При

цьому в роботі не зовсім чітко виокремлено суб'єкти, яким мають присвоюватися дипломатичні ранги. Вважаємо, що під час захисту дисертації доцільно було б конкретизувати авторську позицію із зазначеного питання.

По-третє, особливу увагу в роботі приділена характеристиці внутрішніх та зовнішніх конкурсів на зайняття посад дипломатичної служби, що заслуговує на схвалення. Водночас на с. 316 дисертації вказується на доцільності чіткішого законодавчого розмежування внутрішніх і зовнішніх конкурсів на зайняття посад дипломатичної служби. У зв'язку з цим виникає необхідність з'ясування обставин, що зумовлюють необхідність новелізації законодавства, та визначення оптимальних шляхів вирішення вказаної проблеми.

По-четверте, аналізуючи проблеми організаційно-правового забезпечення дипломатичної служби, автор в різних підрозділах дисертації часто апелює до досвіду низки зарубіжних країн (Великої Британії, Сполучених Штатів Америки, Естонії, Литви тощо). Вважаємо, що дисертаційне дослідження набуло б більшої структурованості, якби зарубіжний досвід у сфері реформування дипломатичної служби було проаналізовано в окремому підрозділі.

По-п'яте, на с. 402 рукопису дисертації автором сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання спеціальних підстав припинення дипломатичної служби, закріплених у частині 2 статті 28 Закону України «Про дипломатичну службу». Як випливає з тексту роботи, дисертант наполягає на залишенні «відставки дипломатичного службовця» як підстави припинення дипломатичної служби. Принагідно зауважимо, що в чинному Законі України «Про державну службу», на відміну від його попередньої редакції, «відставка державного службовця» як підстава припинення державної служби не передбачена. Ураховуючи вищезазначене, існує об'єктивно зумовлена необхідність додаткового обґрунтування авторської позиції з даного питання.

Підкреслимо, що вказані зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження С. А. Федчишина, адже мають переважно дискусійний та/або уточнюючий характер. Актуальність тематики, логічне викладення матеріалу, аргументованість висновків і узагальнень свідчить про

значний науковий рівень проведеного дослідження. Отримані наукові результати сприятимуть удосконаленню організації та правового забезпечення вітчизняної дипломатичної служби.

ВИСНОВОК:

Дисертаційне дослідження «Дипломатична служба України: організаційно-правові засади» є завершеною працею, у якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що вирішують важливу наукову проблему, котра має суттєве значення для науки адміністративного права, відповідає пунктам 9, 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор, Федчишин Сергій Анатолійович, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

**Професор кафедри службового
та медичного права Інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук, професор**

О. С. Проневич

