

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора
Приймаченка Дмитра Володимировича на дисертаційне дослідження
Федчишина Сергія Анатолійовича на тему «Дипломатична служба
України: організаційно-правові засади», подане на здобуття наукового
ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

Актуальність теми дослідження. Професійна та ефективна дипломатична служба є необхідною умовою успішного здійснення зовнішньої політики України, реалізації проголошеного Конституцією України стратегічного курсу на набуття державою повноправного членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору. Від належної організації та правового забезпечення дипломатичної служби безпосередньо залежить розвиток відносин між Україною та іноземними державами і міжнародними організаціями, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, своєчасне виявлення та дієве реагування на зовнішні виклики і загрози.

За часів незалежності в Україні проведена значна робота щодо розбудови вітчизняної дипломатичної служби, вдосконалення її організаційних та правових засад. Зокрема, важливого значення на шляху реформування дипломатичної служби має прийняття нового Закону України «Про дипломатичну службу» від 07 червня 2018 року та вдосконалення підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері. Однак і за сучасних умов залишаються низка проблем організації та правового забезпечення дипломатичної служби України, котрі перешкоджають розбудові її за кращими зарубіжними стандартами як професійного, ефективного, політично

нейтрального та стабільного виду державної служби. Існують й низка неосмислених і невирішених теоретичних проблем у сфері дипломатичної служби.

Провівши аналіз вітчизняних наукових розвідок слід констатувати, що попри увагу до окремих питань дипломатичної служби у вітчизняній науці адміністративного права на сьогоднішній день відсутнє комплексне дослідження проблем організації та правового забезпечення дипломатичної служби України, котре б враховувало вітчизняний та провідний зарубіжний досвід. Наведені обставини свідчать, що дисертаційне дослідження Сергія Анатолійовича Федчишина є актуальним та своєчасним, а вирішення сформульованих у роботі завдань сприятиме подальшому розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки, вдосконаленню законодавства України про дипломатичну службу та правозастосовної діяльності вітчизняних органів дипломатичної служби.

Обґрунтованість наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації, зокрема, зумовлюється вдалим обранням та застосуванням комплексу загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, серед яких діалектичний, логіко-семантичний, системний, аналізу та синтезу, соціологічний, порівняльно-правовий, формально-юридичний та ін. Застосований методологічний інструментарій дозволив комплексно дослідити проблеми організації та правового забезпечення дипломатичної служби України.

Науково-теоретичну основу дослідження склали праці вчених у галузі філософії, теорії держави і права та адміністративного права. З огляду на предмет дослідження при написанні роботи використовувались також праці вчених у галузі трудового права, міжнародного права, публічного управління та адміністрування. Аналізуючи ідейні витoki та еволюцію наукових поглядів відносно дипломатичної служби як предмету адміністративно-правового дослідження використовувались праці різних історичних періодів, у тому числі мислителів Стародавнього світу, Середніх віків та Нового часу,

представників науки поліцейського права XIX-початку XX ст., адміністративно-правової науки радянського періоду та часів незалежної України. Список використаних джерел нараховує 793 посилання, що є свідченням наукової обґрунтованості як самої дисертаційної роботи, так і сформульованих у результаті її підготовки висновків.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародні договори та закони України, правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства закордонних справ України, Національного агентства України з питань державної служби, а також інших органів виконавчої влади, що стосуються організації та функціонування дипломатичної служби. Крім того підготовка дослідження супроводжувалась вивченням законодавства про дипломатичну службу іноземних держав (Великої Британії, Грузії, Естонії, Казахстану, Китаю, Латвії, Литви, Німеччини, Норвегії, Словенії, США та ін.).

Емпіричну основу дослідження склали матеріали практичної діяльності та статистичні показники Міністерства закордонних справ України. Крім того, висновки, пропозиції та рекомендації дисертації сформульовані з урахуванням результатів опитування 104 посадових осіб дипломатичної служби України (як Міністерства закордонних справ України так і закордонних дипломатичних установ України). При підготовці роботи використовувалися також матеріали стажування автора дисертації в Юридичному управлінні Міністерства закордонних справ України.

Структура дисертаційної роботи є логічною, вона зумовлюється об'єктом і предметом дослідження та повною мірою відповідає його меті та завданням, дозволяє послідовно викласти отримані наукові висновки. Дослідження об'єднує п'ять розділів, які містять дев'ятнадцять підрозділів. У розділі I прослідковано еволюцію наукових поглядів відносно дипломатичної служби крізь призму становлення адміністративно-правової науки. Розділ II присвячений теоретико-правовій характеристиці дипломатичної служби України, аналізу її сутності, ознак та видів, принципів, системи органів та

посад, особливостей нормативно-правового регулювання. Вдалою є побудова розділу III, що дозволяє послідовно визначити складові правового статусу посадових осіб дипломатичної служби України, проаналізувати їх права та обов'язки, правообмеження, вимоги щодо політичної неупередженості та особливості дисциплінарної відповідальності. Предметом наукового аналізу у розділі IV стали теоретичні та організаційно-правові проблеми вступу на дипломатичну службу України. Досліджуючи проблеми проходження дипломатичної служби у розділі V, здобувач звертається до аналізу сутності та процедур проходження дипломатичної служби, значення та особливостей дипломатичних рангів як спеціальних звань дипломатичних службовців, оцінювання результатів службової діяльності посадових осіб дипломатичної служби та проблем їх ротації. Логічним завершенням останнього розділу є дослідження підстав припинення дипломатичної служби України.

Достовірність та новизна наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Оцінюючи наукову новизну дисертаційної роботи, слід зазначити, що вона є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень проблем організації та правового забезпечення дипломатичної служби України, що підготовлене з урахуванням вітчизняного та провідного зарубіжного досвіду. Положення, наукові висновки та рекомендації, сформульовані у дослідженні, відзначаються науковою новизною, є достовірними та належним чином обґрунтованими.

У дисертації вперше прослідковано еволюцію наукових поглядів відносно дипломатичної служби крізь призму становлення адміністративно-правової науки. Аналіз численних наукових джерел різних історичних періодів дозволив встановити що дослідження проблем дипломатичної служби на різних етапах розвитку науки адміністративного права (зокрема, камералістики XVII-XVIII ст., поліцейського права XVIII-початку XX ст., адміністративного права радянського періоду та незалежної України) зумовлювалось вирішенням питання щодо включення до предмету науки: по-

перше, державного управління закордонними справами (зовнішнього управління); по-друге, державної служби (с. 93, 407). Наукові висновки стосовно особливостей становлення та розвитку наукових поглядів відносно дипломатичної служби, її організаційно-правових засад виглядають переконливими та викликають професійний інтерес.

Заслужують на підтримку виокремлені у роботі підходи до розуміння дипломатичної служби, а саме: 1) функціональний, тобто характеристика дипломатичної служби як діяльності; 2) організаційно-структурний – розгляд її як системи органів дипломатичної служби та посад, на яких громадяни проходять дипломатичну службу; 3) інституційний, що передбачає сприйняття дипломатичної служби як правового субінституту (с. 98-99, 408-409). Окрему увагу у межах підрозділу 2.1 приділено визначенню місця дипломатичної служби в системі державної служби в Україні. У результаті проведеного аналізу здобувач доходить обґрунтованого висновку, що дипломатичну службу слід відносити до цивільної спеціалізованої державної служби з можливістю її часткової мілітаризації на окремих напрямках діяльності. Така особливість пов'язується із можливістю переведення на дипломатичну службу, зокрема для роботи в закордонних дипломатичних установах України, працівників інших державних органів, у тому числі сектору безпеки і оборони України (с. 113-116).

Схвальної оцінки заслуговує звернення здобувачем до понятійно-категоріального апарату у сфері дипломатичної служби, що у підсумку дозволило сформулювати пропозиції щодо вдосконалення законодавчого визначення, зокрема, таких понять як «дипломатична служба» та «дипломатичний службовець» (с. 111-113, 157, 409). Розділяємо позицію, відповідно до якої законодавче поняття «дипломатична служба» має, по-перше, містити вказівку родової належності дипломатичної служби до державної служби, по-друге, відображати видові відмінності дипломатичної служби. Розроблені здобувачем поняття виглядають логічними та вивіреними. Чіткість дефініцій, закріплених законодавством, сприяє ефективності

правозастосовної діяльності у будь-якій сфері, у тому числі у сфері дипломатичної служби України.

Окрему увагу у роботі приділено дослідженню принципів дипломатичної служби України, які поділяються на: 1) загальні – принципи державної (у тому числі дипломатичної) служби, що передбачені Законом України «Про державну службу»; 2) спеціальні – властиві саме для дипломатичної служби та врегульовані в Законі України «Про дипломатичну службу». Підтримуємо викладений на с. 410 висновок відносно шляхів вдосконалення принципів дипломатичної служби, а саме щодо доцільності: а) узгодження законів України «Про державну службу» та «Про дипломатичну службу» в частині регулювання принципів; б) закріплення нових принципів (загальних – релігійна нейтральність та забезпечення захисту права на державну службу; спеціальних – забезпечення національних інтересів України, лояльність до іноземних держав, ротація посадових осіб дипломатичної служби та єдність дипломатичної служби); в) сприйняття такого загального принципу дипломатичної служби як політична неупередженість у його широкому сенсі – як такого, що включає вимоги не лише до посадових осіб дипломатичної служби, а й до інших суб'єктів (суб'єктів управління державною службою; осіб, які займають політичні посади, та ін.). При цьому не викликає заперечень і пропозиція використовувати термін «політична нейтральність» (при позначенні як принципу, так і відповідних вимог). Привертає увагу, що здобувач не лише запропонував законодавчо закріпити відзначені вище нові загальні та спеціальні принципи дипломатичної служби, але й розробив та науково обґрунтував їх зміст (підрозділ 2.2).

Заслуговує на схвалення звернення здобувачем у розділі III дисертації до аналізу як загальнотеоретичних проблем правового статусу посадових осіб дипломатичної служби України, так і окремих його складових (прав та обов'язків посадових осіб дипломатичної служби України, їх правообмежень, вимог щодо політичної неупередженості, особливостей дисциплінарної відповідальності). Сформульовані у роботі висновки відносно правового

статусу посадових осіб дипломатичної служби (с. 284-286) є обґрунтованими та заслуговують на увагу.

Має вагоме теоретичне та практичне значення здійснений здобувачем аналіз проблем теорії, організації та правового забезпечення вступу на дипломатичну службу (розділ IV), її проходження та припинення (розділ V). Характеризуючи сутність вступу на дипломатичну службу, її проходження та припинення, здобувач виокремлює фактичний (з позиції юридичних фактів) та процедурний аспект (з позиції службових процедур) у їх розумінні. Переконливим виглядає положення, 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. 413-414, 417). Запропонований авторський підхід дозволяє всебічно охарактеризувати особливості вступу на дипломатичну службу, її проходження та припинення.

У результаті проведеного дослідження здобувачем сформульовано низку конкретних пропозицій щодо вдосконалення законодавства України про дипломатичну службу. Зокрема, запропоновано у Законі України «Про дипломатичну службу»: а) для позначення посад дипломатичної служби категорії «А» використовувати поняття «вищий корпус дипломатичної служби»; б) закріпити перелік спеціальних обов'язків посадових осіб дипломатичної служби, сформульований у результаті дослідження (с. 228); в) врегулювати розроблений здобувачем перелік спеціальних дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби (с. 283-284); г) включити до переліку ротаційних посад не лише посад в органах дипломатичної служби, а й в інших державних органах, на яких громадяни проходять дипломатичну службу (с. 371-374) та ін.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані у дисертаційному дослідженні теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані у правотворчій діяльності, науково-дослідній роботі, у сфері правозастосування та навчальному процесі. Перевагою дисертації, що рецензується, є те, що її результати впроваджені в практичну діяльність Міністерства закордонних справ України (акт впровадження від 19.07.2019 р.), а також у навчальний процес Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (акт впровадження від 02.02.2021 р.).

Повнота викладу в публікаціях наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації. Наукові положення, висновки, рекомендації та пропозиції, що сформульовані у дисертації, достатньо повною мірою викладені в авторефераті, а також у опублікованих здобувачем наукових працях відповідно до вимог Міністерства освіти і науки України.

Оцінка мови та стилю дисертації, відповідність змісту дисертації спеціальності, із якої вона подається до захисту. Дисертаційна робота виконана українською мовою, стиль викладення – науковий. Дослідження організаційно-правових засад дипломатичної служби України є напрямом, який віднесено до спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Дискусійні положення та зауваження по дисертації. У цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження, вважаємо, що окремі його положення носять дискусійний характер і потребують додаткового обґрунтування.

1. На с. 117-118 дисертації виокремлюються види дипломатичної служби залежно від місця її проходження, а саме: а) внутрішньодержавна дипломатична служба, у тому числі її централізований та децентралізований підвиди; б) закордонна дипломатична служба (на посадах у закордонних дипломатичних установах України); в) міжнародна дипломатична служба (на посадах секретаріатів міжнародних організацій у разі направлення посадових

осіб дипломатичної служби на роботу до таких організацій за квотою України). Не заперечуючи такого підходу щодо виокремлення видів дипломатичної служби, вважаємо, що слід навести додаткові пояснення щодо його практичного значення.

2. У підрозділі 3.4 «Вимоги щодо політичної неупередженості посадових осіб дипломатичної служби України» окрему увагу приділено характеристиці такого загального принципу дипломатичної служби як політична неупередженість та його взаємозв'язку з відповідними вимогами до посадових осіб дипломатичної служби. На нашу думку, більш логічним був би детальний аналіз проблематики, пов'язаної із принципом політичної неупередженості, у межах підрозділу 2.2.

3. Аналізуючи вимоги щодо політичної неупередженості, здобувач пропонує запровадити заборону бути членами політичних партій для всіх посадових осіб дипломатичної служби. Загалом розділяючи позицію здобувача відносно важливості розбудови політично нейтральної дипломатичної служби України, вважаємо, що доцільність запровадження такої суворої заборони для посадових осіб дипломатичної служби категорій «Б» та «В» є дискусійною.

4. З метою вдосконалення дисциплінарної відповідальності посадових осіб дипломатичної служби здобувач вносить конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства. Зокрема, поряд з іншим пропонується нормативно закріпити такий спеціальний дисциплінарний проступок посадової особи дипломатичної служби як «вчинення членом сім'ї посадової особи дипломатичної служби, який перебуває разом із нею у державі перебування, дій, які завдали шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією» (с. 282). Варто додатково обґрунтувати доцільність запровадження такого дисциплінарного проступку.

5. Заслугує на схвалення приділення у роботі окремої уваги проблемам організації та правового забезпечення ротації посадових осіб дипломатичної

служби України. Зокрема, на с. 373 запропоновано у Законі України «Про дипломатичну службу» закріпити поділ посад дипломатичної служби на ротаційні (категорія «А») та неротаційні (категорії «Б» та «В»). Під час захисту бажано було б навести додаткові пояснення відносно того, чому саме посади дипломатичної служби категорії «А» пропонується віднести до посад, які не підлягають заміщенню у порядку ротації.

6. Аналізуючи особливості ротації посадових осіб дипломатичної служби, здобувач на с. 368 наголошує на тому, що поряд з іншим ротація спрямовується на вирішення такого завдання як протидія негативному явищу «локальності» («втрати зв'язку з Батьківщиною»). Вбачається, що під час захисту слід детальніше розкрити особливості такого явища та охарактеризувати його негативні наслідки.

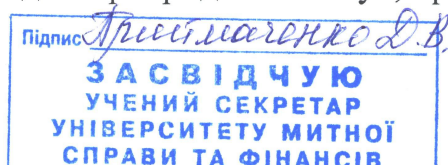
Разом з тим, висловлені критичні міркування носять дискусійний і уточнюючий характер та жодним чином не впливають загальну позитивну оцінку дисертаційної роботи, її вагоме теоретичне та практичне значення.

Загальний висновок. Дисертація Федчишина Сергія Анатолійовича «Дипломатична служба України: організаційно-правові засади», подана на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, є завершеною науковою працею, результати якої мають вагоме значення для науки адміністративного права України. Дисертація відповідає вимогам пунктів 9, 10, 12, 13 Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її 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:

Проректор з наукової роботи
Університету митної справи та фінансів,
доктор юридичних наук, професор

Д. В. Приймаченко



М.М. Брус