

ВІДГУК

офіційного опонента, доктора юридичних наук, професора Лук'янця Дмитра Миколайовича на дисертацію Федчишина Сергія Анатолійовича «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.

Ефективність реалізації міжнародної політики будь-якої держави не в останню чергу залежить від належної організації її дипломатичної служби. Для України це питання є надзвичайно актуальним з огляду на те, що відбувається процес становлення України як незалежної держави з чітко визначеними у Конституції України орієнтирами на європейську та євроатлантичну інтеграцію. Вирішення таких завдань потребує висококваліфікованого, патріотичного дипломатичного корпусу, здатного забезпечити реалізацію завдань держави у зовнішньополітичній сфері. Організація і функціонування дипломатичної служби потребує відповідного нормативно-правового забезпечення, яке повинно будуватися на наукових засадах з використанням сучасного міжнародного досвіду та урахуванням викликів, які стоять перед державою у складний період сучасного життя. Усе це обумовлює актуальність теми дисертаційного дослідження С.А.Федчишина.

Крім того, необхідно враховувати той факт, що в останні роки зазнало суттєвих змін як вітчизняне законодавство про державну службу взагалі, так і про дипломатичну службу зокрема. Відповідно емпірична база дослідження суттєво змінилася і сформульовані раніше доктринальні положення потребують певного перегляду. Варто також зауважити, що з огляду на посилення уваги до безпекової складової зовнішньої політики, потребує й відповідне переосмислення роль дипломатичної служби у сучасній Україні.

Такі обставини лише підкреслюють актуальність теми дисертаційного дослідження С.А.Федчишина.

Достовірність та об'єктивність результатів, отриманих дисертантом забезпечується використанням сучасних методів правових досліджень, зокрема таких, як діалектичний підхід, формально-логічний, порівняльний, історичний та інші методи, використанням досвіду правового регулювання аналогічних відносин в інших країнах, практики застосування відповідного законодавства тощо.

Цілісність дослідження забезпечується належним структуруванням матеріалу дисертаційного дослідження, яке є доволі логічним і таким, що в цілому відповідає меті та завданням дисертаційного дослідження.

Результатам дисертаційного дослідження С.А. Федчишина притаманний належний рівень наукової новизни, при цьому положення з різним ступенем наукової новизни містяться практично в усіх розділах дисертації.

Дисертант цілком логічно починає свою роботу з дослідження ідейних витоків вчення про дипломатичну службу та проблеми дипломатичної служби. На підставі глибокого історичного аналізу робиться слушний висновок про те, що наукові погляди відносно дипломатичної служби істотно еволюціонували: від сприйняття посольської місії як тимчасової справи осіб, лише на певний час відірваних від основних занять, в бік осмислення дипломатичної служби як виду державної служби, котра має власні правила, здійснюється на постійній основі спеціально підготовленими особами та носить оплачуваний характер. Дослідження проблем дипломатичної служби на різних етапах розвитку науки адміністративного права (камералістики, поліцейського, адміністративного права) зумовлювалось вирішенням питання щодо включення до предмету цієї науки: по-перше, державного управління закордонними справами (зовнішнього управління); по-друге, державної служби.

Цілком поділяючи думки автора стосовно наведеного вище, тим не менш варто зауважити, що використана автором періодизація на «до

незалежності України» та період незалежності України є не зовсім коректною, оскільки автор звертає увагу й на ті періоди історії, в які України ще не існувало як державного утворення.

У контексті висвітленого дисертантом стану дослідження дипломатичної служби в адміністративно-правовій науці незалежної України варто погодитися із пропозицією взяти за основу для подальшого реформування дипломатичної служби України та її організаційно-правового забезпечення «систему заслуг» – фундамент меритократичної концепції у публічній службі, що виникла у США та державах Західної Європи, а практичне впровадження та використання якої дозволяє і сьогодні забезпечувати високий професіоналізм та ефективність іноземних дипломатичних служб.

Матеріал наступного розділу цілком логічно присвячений теоретико-правовій характеристиці дипломатичної служби України. Зазначена характеристика дається з позицій функціонального, організаційно-структурного та інституційного підходів. Хоча останній з підходів слід вважати радше інституційно-правовим, оскільки у межах даного підходу розглядається місце норм, що регламентують дипломатичну службу, у структурі системи права. У даному контексті автор цілком обґрунтовано вважає дипломатичну службу субінститутом інституту державної служби.

Увесь наступний матеріал побудовано з позицій або функціонального, або організаційно-структурного підходів. Проте переважаючим є саме функціональний підхід.

У контексті функціонального підходу виокремлено види дипломатичної служби України залежно від місця її проходження: внутрішньодержавна дипломатична служба, у тому числі її централізований (в Міністерстві закордонних справ України та представництвах Міністерства закордонних справ України на території України) та децентралізований підвиди (в інших державних органах України); закордонна дипломатична служба (на посадах у закордонних дипломатичних установах України під час довготермінового відрядження); міжнародна дипломатична служба (на

посадах секретаріатів міжнародних організацій у разі направлення посадових осіб дипломатичної служби на роботу до таких організацій за квотою України). Хоча й варто зауважити, що відповідно запропонованих критеріїв міжнародна дипломатична служба є скоріше різновидом закордонної дипломатичної служби.

Найбільш цікавими з точки зору наукової новизни є сформульовані у даному розділі положення стосовно принципів дипломатичної служби. Так, дисертантом поряд із загальними принципами дипломатичної служби виокремлено та охарактеризовано її спеціальні принципи, а саме принцип забезпечення національних інтересів України; принцип лояльності до іноземних держав; принцип ротації посадових осіб дипломатичної служби; принцип єдності дипломатичної служби. У той самий час варто зауважити, що виділені принципи відносяться до різних аспектів дипломатичної служби. Перші два відносяться до функціональних принципів дипломатичної служби, а решта – до організаційних.

Дуже цікавими є положення стосовно принципу релігійної нейтральності, як недопущення впливу релігійних переконань або переконань, що заперечують сповідування будь-якої релігії, на дії, бездіяльність та рішення державного службовця.

Також, заслуговує на увагу обґрунтування автором доцільності запровадження такого загального принципу дипломатичної служби України як політична нейтральність. Відповідно до нього основними складовими політичної нейтральності визначені вимоги до суб'єктів управління державною службою, вимоги до посадових осіб дипломатичної служби та вимоги до суб'єктів політичної діяльності.

Цікавим з точки зору змісту є третій розділ дисертації, присвячений проблемам визначення правового статусу посадових осіб дипломатичної служби України. Автор дуже ретельно розглядає структуру та складові правового статусу посадових осіб дипломатичної служби і виділені автором його елементи та їх характеристика заперечень не викликають. Проте

незрозумілою виглядає спроба розглянути правовий статус у широкому та вузькому сенсі. Такий прийом є цілком припустимим для характеристики обсягу певних понять, але стосовно структури правових утворень такий підхід є не зовсім коректним. Тим більше, що далі складові правового статусу розглядаються у контексті його широкого розуміння.

Окремої уваги заслуговує сформульоване у підрозділі 3.3 положення про обмеження, які стосуються подарунків. Враховуючи, що подарунки є складовою дипломатичного протоколу у сучасних міждержавних відносинах, дисертантом досить переконливо аргументовано доцільність розмежування: «отримання подарунку, пов'язаного із корупцією» та «протокольного отримання подарунку». Наведені автором критерії розмежування таких подарунків є цілком придатними для урахування у нормотворчій та правозастосовній практиці. Слід також відзначити, що дане положення можна вважати таким, що містить елементи наукової новизни, які сформульовані уперше, але автор чомусь не включив його до відповідного переліку.

Заслуговує на схвалення й позиція автора стосовно дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби, які поділяються на загальні та спеціальні. Як недолік справедливо відзначено відсутність чіткого врегулювання у Законі України «Про дипломатичну службу» спеціальних дисциплінарних проступків посадових осіб дипломатичної служби, виокремлено перелік таких спеціальних дисциплінарних проступків, котрі запропоновано закріпити у Законі України «Про дипломатичну службу».

Проблемним питанням вступу на дипломатичну службу, проходження і припинення дипломатичної служби присвячено відповідно четвертий і п'ятий розділ рецензованої дисертації.

У контексті процедур вступу на дипломатичну службу звертається увага на доцільність розмежування видів конкурсів на зайняття посад дипломатичної служби України, а саме внутрішній конкурс (серед посадових осіб дипломатичної служби; у порядку ротації, що визначається МЗС) та

зовнішній конкурс (з-поміж усіх бажаючих громадян України; у порядку, передбаченому законодавством про державну службу). При цьому, вступ на дипломатичну службу громадян України пов'язується саме із зовнішнім конкурсом. Зазначена пропозиція є цілком доцільною та обґрунтованою.

Заслуговує схвалення авторський підхід до визначення структури конкурсного провадження щодо зайняття посад дипломатичної служби в межах якої виділено підготовчу стадію, центральну (оцінювально-рейтингову) стадію та підсумкову або дискреційно-визначальну стадію і надано досить ґрунтовну характеристику цих стадій.

У контексті дослідження проходження дипломатичної служби автор використовує дуже продуктивний і методологічно коректний підхід, розглядаючи проходження дипломатичної служби як специфічний правовий стан. Зокрема зазначається, що проходження дипломатичної служби у фактичному аспекті є юридичним станом – особливими соціальними обставинами, що полягають у перебуванні особи у державно-службових відносинах, пов'язаних із реалізацією її правового статусу як посадової особи дипломатичної служби. Це один із тих випадків, коли юридичний стан виражається у правовідносинах. Проходження дипломатичної служби як юридичний стан тісно пов'язане із правовим статусом посадових осіб дипломатичної служби та реалізацією ними як учасниками відповідних правовідносин його складових (прав, обов'язків, правообмежень та ін.).

Проте, було б неправильно заперечувати існування і процедур проходження дипломатичної служби, які дійсно є багаточисельними та різноманітними. На думку автора вони поділяються на такі види: за їх зв'язком із просуванням по дипломатичній службі (процедури, шляхом реалізації яких може відбуватись просування по службі; процедури, здійснення яких не передбачає такого просування); за обов'язковістю проведення (обов'язкові – проходження дипломатичної служби без яких є неможливим; факультативні – реалізація яких під час проходження служби не є обов'язковою); за цільовим призначенням (організаційні процедури –

спрямовані на реалізацію позитивних завдань, що пов'язані з організацією проходження дипломатичної служби; юрисдикційні процедури – спрямовані на вирішення дисциплінарних справ та інших справ конфліктного характеру, пов'язаних із проходженням дипломатичної служби).

Позитивної оцінки заслуговує й позиція автора стосовно дипломатичних рангів та їх значення. Зокрема, автор робить цілком слушний висновок про те, що дипломатичні ранги як спеціальні звання дипломатичних службовців є однією із особливостей, яка відрізняє дипломатичну службу від інших видів державної служби в Україні. Дипломатичні ранги не лише відображають місце дипломатичного службовця у службовій ієрархії (у поєднанні із дипломатичною посадою), а свідчать про рівень його професійної компетентності у сфері дипломатичної діяльності, можуть позитивно впливати на мотивацію дипломатичних службовців, певним чином відзначаються на рівні оплати праці дипломатичних службовців, використовуються серед заходів їх заохочення тощо.

У контексті дослідження правових проблем ротації дипломатичних службовців заслуговує на увагу відзначена автором необхідність врегулювання такого важливого з позиції забезпечення прав та інтересів службовців принципу ротації, як соціальна справедливість. Цей принцип, на думку автора, має охоплювати: справедливий розподіл та чергування «простих» і «складних» відряджень – до держав із важкими кліматичними умовами і складною безпековою ситуацією та з нормальними кліматичними умовами і стабільною безпековою ситуацією; диференціацію строків довготермінового відрядження та фінансового забезпечення залежно від держави перебування, її політичних, соціально-економічних, кліматичних та інших умов; врахування факту попереднього проходження служби у державах із важкими кліматичними умовами і складною безпековою ситуацією при вирішенні питання щодо просування по службі та ін. Принцип соціальної справедливості, будучи закріпленим і реалізованим у широті його складових,

сприятиме зміцненню мотивації до ефективного виконання посадових обов'язків та побудови дипломатичної кар'єри.

У той самий час до ротації слід підходити з певною обережністю і враховувати не тільки формальні аспекти справедливості, але й фахову спеціалізацію дипломатів по країнах певного регіону, знання ними мов країн перебування тощо.

Загальним позитивним моментом дисертаційного дослідження С.А.Федчишина є те, що він не відкидає доктринальних положень, які були сформульовані цілими поколіннями вітчизняних та зарубіжних науковців, а творчо їх розвиває і доповнює, зосереджує увагу на раніш невідомих аспектах правового регулювання дипломатичної служби в Україні, дає їм теоретичне обґрунтування тим самим збагачуючи науку адміністративного права. Особливо це стосується інституту державної служби та його складових, зокрема таких, як принципи державної служби, процедури вступу на державну службу, процедури проходження та припинення державної служби.

Дисертація С.А. Федчишина виконана з дотриманням наукового стилю, авторські позиції викладені досить чітко і належним чином аргументовані. Результати дисертаційного дослідження належним чином висвітлені у монографії та достатній кількості наукових статей, а також пройшли апробацію на різноманітних наукових конференціях та інших заходах. Автореферат відповідає змісту дисертації.

Звертає на себе увагу велика за обсягом емпірична база дисертаційного дослідження С.А.Федчишина (793 найменування), а також використання соціологічного дослідження проведеного автором серед представників дипломатичної служби, що також є аргументом на користь об'єктивності та достовірності результатів дослідження.

В цілому можна констатувати, що поставлені перед дисертантом завдання вирішені в повному обсязі і мета дослідження досягнута. В той самий час не можна обійти увагою і певні недоліки притаманні дисертації, серед яких вважаю за необхідне звернути увагу на такі:

1. На стор.113 дисертації автор пропонує законодавчо визначити дипломатичну службу, як державну службу, що здійснюється посадовими особами дипломатичної служби на посадах в органах дипломатичної служби, а також в інших державних органах, їх апараті (секретаріаті), що визначені цим Законом, з метою забезпечення реалізації зовнішньої політики України. На наш погляд запропоноване визначення поняття є, певною мірою, тавтологічним: дипломатична служба – це державна служба, що здійснюється посадовими особами дипломатичної служби. Більш вдалим було б визначити дипломатичну службу як професійну діяльність із використанням виділених автором ознак, притаманних саме дипломатичній службі. Власне такий підхід на даний момент використано у чинному законодавстві України.

2. На стор.145 автор пропонує п. 4 ч. 1 ст. 4 Закону «Про дипломатичну службу» викласти у такій редакції: «єдність дипломатичної служби – поєднання посад дипломатичної служби в систему, формування та ведення Реєстру посад дипломатичної служби». У статті 4 згаданого закону перелічені принципи дипломатичної служби, як діяльності. Проте у запропонованій автором редакції йдеться про організаційний принцип дипломатичної служби в її розумінні як специфічного державного утворення.

3. У дисертації зазначається, що особливістю дипломатичної служби є можливість її часткової «мілітаризації» на певних напрямках діяльності. Така особливість пов'язується із можливістю переведення на дипломатичну службу і довготермінового відрядження для роботи в ЗДУ працівників інших державних органів, у тому числі тих, що представляють сектор безпеки і оборони України (стор.5, 191). Зазначене положення є доволі спірним, оскільки на усю дипломатичну службу поширюється певний виняток. Більш того, залучення до роботи у закордонних дипломатичних установах працівників мілітаризованих служб не робить мілітаризованою саму дипломатичну службу. В даному випадку, на нашу думку, слід вести

мову про можливість надання певного дипломатичного статусу представникам мілітаризованих служб.

4. На стор.282 дисертації автором пропонується законодавчо закріпити такий дисциплінарний проступок посадових осіб дипломатичної служби: «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». У даному випадку відбувається розрив між суб'єктом та об'єктивною стороною правопорушення, тому об'єктивна сторона складу зазначеного проступку сформульована некоректно.

5. Розглядаючи структуру конкурсної процедури вступу на дипломатичну службу, автор виділяє факультативну стадію оскарження (стор.319). У той самий час на стор.321 зазначається, що законом передбачено судовий порядок оскарження рішень конкурсних комісій. Кандидати, які не визначені переможцями конкурсу, мають право оскаржити рішення Конкурсної комісії МЗС до адміністративного суду. На нашу думку, саме ця обставина не дає можливості вважати процедуру оскарження стадією конкурсної процедури вступу на дипломатичну службу, яка має яскраво виражений адміністративний характер.

6. У дисертації одночасно розглядаються дипломатична посада «Надзвичайний та повноважний посол» та дипломатичний ранг «Надзвичайний та повноважний посол». У той самий час потребує уточнення позиція автора стосовно особливостей співвідношення посади і дипломатичного рангу з відповідною назвою.

Зазначені недоліки хоча й мають місце у дисертації, але не суттєво не впливають на загальний рівень дисертації, її теоретичну та практичну цінність, на рівень наукової новизни її результатів.

Як офіційний опонент, я можу стверджувати, що в дисертації С.А. Федчишина вирішується важлива наукова проблема створення теоретичних та адміністративно-правових засад організації та функціонування дипломатичної служби України, а результатам дослідження притаманний належний ступінь наукової новизни.

Враховуючи наведене, вважаю, що дисертація «Дипломатична служба України: організаційно-правові засади» відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 №567 а її автор – Федчишин Сергій Анатолійович, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ –

Професор кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, доктор юридичних наук, професор

Д.М. Лук'янець

