ВІДГУК

ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

Федчишина Сергія Анатолійовича,

доктора юридичних наук, професора,

професора кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

на дисертацію Махно Аліни Анатоліївни на тему

«Реалізація, охорона та захист політичних прав

публічних службовців в Україні»,

що подана на здобуття ступеня доктора філософії

з галузі 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Відгук підготовлено на підставі вивчення рукопису дисертації та наукових праць Махно Аліни Анатоліївни, що опубліковані за темою дисертації.

Актуальність теми дисертаційного дослідження. В умовах європеїзації та реформування публічної служби в Україні вагомого значення набуває, з однієї сторони, вироблення, нормативно-правове врегулювання та практичне застосування засобів забезпечення професіоналізму, політичної неупередженості та стабільності публічно-службової діяльності, та з іншої сторони – розробка і впровадження ефективних інструментів та механізмів реалізації, охорони та захисту прав та свобод публічних службовців. Безпосередньо це стосується політичних прав публічних службовців як невід'ємної складової їх правового статусу, що в умовах подолання пострадянських політичних пережитків та триваючої трансформації публічної служби у політично неупереджену модель європейського зразка набуває особливого значення. У зв'язку з наведеним істотно актуалізується дослідницьке завдання стосовно комплексного аналізу політичних прав публічних службовців, їх змісту, видів, законодавчого регулювання, особливостей реалізації, охорони та захисту, можливості та умов обмеження з огляду на положення Конституції України та міжнародно-правові

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ імені ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
Вх. № 369 11/12
«5» 06 2026 р.

норми тощо. Зазначені обставини свідчать про актуальність дисертаційної роботи, підготовленої А. А. Махно, яка присвячена дослідженню проблем реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в Україні.

Крім того, тематика дисертаційної роботи узгоджується із положеннями стратегічних, програмних та інших документів у сфері реформування публічного управління та публічної служби, як-то: Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, яка ратифікована Верховною Радою України 16 вересня 2014 р.; Стратегія національної безпеки України (Указ Президента України від 14.09.2020 р.); Цілі сталого розвитку на період до 2030 року (ціль 16 «Мир, справедливість та сильні інститути»), що затверджені Указом Президента України від 30.09.2019 р.; Національна програма адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС), що передбачає завданням розбудову спроможної, професійної та вмотивованої державної служби в Україні та охоплює складовими, зокрема, Дорожню карту з питань верховенства права та Дорожню карту з питань реформи державного управління (постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2026 р.); урядовий пакет реформ під назвою «План України», який передбачає реформу державного управління та державної служби (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р.), та ін.

Обґрунтованість одержаних результатів дисертаційного дослідження та їх достовірність. Дисертаційне дослідження А. А. Махно підготовлене на високому науковому рівні. Теоретичні положення, наукові висновки, пропозиції та рекомендації, які містяться у роботі, відповідають темі дисертації, є достовірними, аргументованими та обґрунтованими. Наведене досягається, насамперед, завдяки правильному визначенню предмету та об'єкту дисертаційного дослідження, його мети та завдань, структури роботи, вдалому обранню і застосуванню у сукупності загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання (логіко-семантичний, історико-правовий, структурно-логічний, компаративний методи та ін.). Обрані методи і прийоми наукового пізнання дозволили комплексно дослідити реалізацію, охорону та захист

політичних прав публічних службовців в Україні, розробити аргументовані пропозиції стосовно вдосконалення законодавства України у цій сфері та модернізації інституційних механізмів забезпечення відповідних прав. Зазначене свідчить, що дисертантка набула необхідних дослідницьких компетентностей, належним чином оволоділа методологією науково-дослідницької діяльності, здатна вдало обирати та ефективно застосовувати науково-методологічний інструментарій при аналізі та вирішенні складних наукових проблем у сфері права.

Репрезентативною, незважаючи на малодослідженість предмету наукового аналізу, є джерельна база дисертаційного дослідження, зокрема її науково-теоретична, нормативна та емпірична основа. Список використаних джерел дисертаційної роботи нараховує понад 450 посилань, з-поміж яких Конституція та закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші підзаконні нормативно-правові акти, які врегульовують питання правового статусу публічних службовців, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод та інші міжнародно-правові акти, що закріплюють стандарти у сфері реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців, тематичні законопроєкти, судова практика, листи-відповіді Міністерства юстиції України, Офісу Генерального прокурора та Національної поліції України на запити на публічну інформацію, подані авторкою, наукові праці українських та зарубіжних вчених із теорії права, конституційного, міжнародного, адміністративного, службового, трудового та інших галузей права.

Зокрема, науково-теоретичну основу дисертаційної роботи склали праці В. Б. Авер'янова, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, І. Л. Бородіна, О. О. Губанова, О. А. Задихайла, І. І. Задої, С. В. Ківалова, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх, А. А. Мельник, Р. С. Мельника, І. В. Недобор, Н. С. Панової, О. С. Петренко, Г. В. Падалко, О. В. Попової, О. С. Проневича, К. Ракітської-Муржевської, М. Серованця, С. М. Серьогіна, І. Г. Сурай, В. М. Тимківа, С. А. Федчишина, М. І. Цуркана, Б. Шльоєра та ін. Позитивним є й те, що при підготовці роботи дисертантка використовувала нормативно-правові акти

іноземних держав, які регламентують перелік та здійснення окремих політичних прав публічних службовців (Великої Британії, Латвії, Мальти, Нової Зеландії, США, ФРН та ін.). При підготовці дослідження дисертантка враховувала директиви Європейського Союзу, європейські акти «м'якого» права («soft» law), зокрема Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи у сфері правового статусу публічних службовців, та ін. Варто відзначити також використання дисертанткою при проведенні аналізу та підготовці висновків судової практики вітчизняних судів, а також Європейського суду з прав людини та Суду Європейського Союзу.

Вищенаведене у сукупності дало можливість дисертантці комплексно проаналізувати проблеми реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в Україні, сформулювати низку теоретичних положень та висновків, виявити проблемні аспекти нормотворчості та правозастосування у вказаній сфері, а також надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації стосовно їх вирішення. Аналіз дисертаційної роботи дозволяє стверджувати, що у результаті дослідження здобувачка досягла поставленої мети та виконала всі поставлені завдання.

Структура дисертаційної роботи є логічною та обґрунтованою, відповідає поставленим меті та завданням дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та 7 додатків. Розділи та підрозділи дисертації системно взаємопов'язані між собою. Обрана структура дисертаційного дослідження дозволила послідовно та комплексно проаналізувати широкий спектр проблем, що пов'язані із реалізацією, охороною та захистом політичних прав публічних службовців в Україні.

Наукова новизна результатів дисертаційного дослідження. Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням теоретичних та прикладних аспектів реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців, що ґрунтується на аналізі практики введення правового режиму воєнного стану в Україні, адаптації вітчизняного службового законодавства до актів права Європейського Союзу,

транспонуванні правових принципів та законодавчих положень окремих демократій, що не є членами ЄС. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку обґрунтованих та оригінальних теоретичних положень, висновків і рекомендацій, що підготовлені здобувачкою особисто та мають вагоме теоретико-практичне значення.

Погоджуючись із сформульованими у дисертаційній роботі положеннями, що визначають наукову новизну отриманих результатів, особливий акцент слід зробити на тих, що є найбільш важливими:

– здобувачкою досліджено особливості здійснення публічними службовцями політичних прав у межах інституту публічної служби. Авторка доходить переконливого висновку, що здійснення публічними службовцями політичних прав (зокрема, права на доступ до публічної служби, пасивного виборчого права, права на участь в управлінні публічними справами, права на свободу слова, права на свободу об'єднання та права на інформацію), має такі характерні ознаки: 1) це права, здійснення яких спрямоване на зайняття посад публічної служби та реалізацію публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства; 2) можливість їх реалізації пов'язана з наявністю в особи громадянства України (винятком є можливість зайняття посад рядового, сержантського і старшинського складу в Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України); 3) обмеження у здійсненні політичних прав зумовлені наділенням публічних службовців повноваженнями на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) негативний характер (с. 22-23, 44-45, 82, 189). Виокремлення цих ознак підкреслює специфічні умови здійснення політичних прав саме крізь призму інституту публічної служби;

– здобувачкою системно проаналізовано процесуальні засади захисту політичних прав публічних службовців на основі дослідження національної судової практики, практики Європейського суду з прав людини та Суду Європейського Союзу. Погоджуємося з висновком, що вітчизняна судова практика у цій категорії справ представлена великою кількістю кейсів, водночас

у розрізі кожного окремого політичного права кількість таких справ суттєво відрізняється; прослідковується тенденція, що найбільша кількість позовів стосується оскарження реалізації права на доступ до публічної служби та права на участь в управлінні публічними справами (с. 22, 193). Заслуговує на підтримку позиція дисертантки щодо класифікації підстав для обмеження права на доступ до публічної служби, пасивного виборчого права, права на свободу слова та права на свободу об'єднання, що застосовуються до публічних службовців у зв'язку з реалізацією публічно-владних повноважень (с. 162, 163, 166, 173);

– слушним є висновок дисертантки щодо нагальної необхідності вдосконалення службового законодавства у контексті забезпечення реалізації принципу правової визначеності шляхом закріплення можливості та / або встановлення заборони поліпатридам займати посади публічної служби (с. 23, 178, 186). Здобувачка наголошує на необхідності додаткової регламентації законодавчого закріплення юридичних наслідків для публічних службовців у разі пасивного набуття громадянства іноземних держав (с. 23, 178, 186, 194), що є актуальним та має важливе значення у контексті сучасних законодавчих ініціатив та, зокрема, розгляду Верховною Радою України законопроєкту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей зайняття деяких посад в органах державної влади, інших державних органах та органах місцевого самоврядування громадянами України, які мають громадянство іноземної держави», реєстр. № 14230 від 18.11.2025 р. Наукові напрацювання здобувачки можуть бути враховані при вдосконаленні законодавства про публічну службу;

– заслуговує на увагу підхід дисертантки щодо необхідності деталізації в деонтологічних кодексах правил комунікації публічних службовців з медіа та громадськістю (с. 23, 186). На підставі аналізу профільного службового законодавства авторка відзначає, що чинному правовому регулюванню у цій сфері притаманні юридичні дефекти правових норм, оскільки наразі відсутні кодекси етичної поведінки окремих категорій публічних службовців, а також відсутнє вичерпне регулювання щодо особливостей здійснення права на свободу слова публічних службовців у контексті інтернет-комунікації (с. 186). У зв'язку з

цим дисертантка доходить обґрунтованого висновку, що доцільно додатково врегулювати правила комунікації публічних службовців у мережі «Інтернет» (зокрема, у соціальних мережах), з представниками медіа та громадськості (с. 194);

– переконливим є обґрунтування авторкою позиції щодо необхідності вичерпного розмежування повноважень Київської міської державної адміністрації (як постійно діючого органу) та Київської міської військової адміністрації (як тимчасового державного органу, утвореного на період дії правового режиму воєнного стану) щодо здійснення права публічних службовців на участь в управлінні публічними справами з метою уникнення колізійності у регулюванні повноважень цих органів під час дії правового режиму воєнного стану (с. 24, 185, 195-196). Важливою є пропозиція дисертантки доповнити статтю 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. положеннями щодо переліку повноважень військових адміністрацій, що сприятиме їх відмежуванню від повноважень органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного адміністрування, доповнити Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» нормою щодо правового статусу Київської міської військової адміністрації як органу, що здійснює владу у м. Києві на період дії правового режиму воєнного стану (стаття 6 Закону), а також положеннями щодо компетенції Київської міської військової адміністрації та порядку призначення й діяльності її голови (стаття-новела 10-2) та розмежування повноважень Київської міської державної адміністрації та Київської міської військової адміністрації (стаття 11) (с. 24, 185, 195-196);

– цінною та практико-орієнтованою є позиція щодо необхідності нормативно-правового закріплення механізму забезпечення індивідуального характеру відповідальності публічних службовців за вчинення колабораційної діяльності, що унеможливить їм доступ до посад публічної служби (с. 23, 188). На підставі аналізу практичних кейсів та судової практики здобувачка цілком слушно аргументує позицію, що реалізація права на доступ до публічної служби може бути обмежена у випадку притягнення до кримінальної відповідальності публічних службовців, винних у вчиненні колабораційної діяльності (с. 147).

Водночас заслуговує на підтримку позиція авторки, що законодавство України у сфері реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців характеризується недостатньою правовою врегульованістю суспільних відносин, зокрема в частині відсутності чіткого закріплення індивідуального характеру відповідальності публічних службовців за колаборацію діяльність у контексті здійснення пасивного виборчого права (с. 155, 186). Особливо цінним є здійснений дисертанткою аналіз законодавчих ініціатив у цій сфері та надання рекомендацій щодо їх вдосконалення (с. 178, 188, 194).

Заслуговують на увагу та схвалення й низка інших теоретичних положень дисертаційної роботи, висновків, пропозицій та рекомендацій, що містять елементи наукової новизни, мають вагому наукову та практичну цінність (стосовно авторських визначень понять «реалізація політичних прав публічних службовців», «охорона політичних прав публічних службовців» та «захист політичних прав публічних службовців» (с. 83, 190); щодо доцільності прийняття базового для сфери закону, як-то Закону України «Про публічну службу» (с. 194); стосовно використання провідного зарубіжного досвіду, практики ЄСПЛ та Суду ЄС при розробці законодавчих ініціатив щодо вдосконалення законодавства України в частині регулювання політичних прав публічних службовців, особливостей їх реалізації, охорони та захисту (підрозділ 3.2, с.193-194), та ін.).

Практичне значення отриманих результатів. Дисертаційна робота має не лише теоретичне, а й прикладне значення. Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що висновки та пропозиції, сформульовані за результатом проведення дисертаційного дослідження, можуть бути використані у: *а) науково-дослідній діяльності* – у процесі проведення наступних наукових досліджень у галузях адміністративного та службового права (щодо статусу публічних службовців), а також конституційного права (щодо інституту політичних прав) задля формування цілісної системи знань про теоретичні та практичні проблеми функціонування інституту реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців; *б) правотворчій діяльності* – з метою оптимізації чинного законодавства України, що регулює окремі аспекти

здійснення політичних прав публічних службовців, шляхом внесення до нього запропонованих у дисертаційному дослідженні змін та доповнень; *в) правозастосовній діяльності* – для вдосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців; *г) навчальному процесі* – теоретико-практичні напрацювання, висвітлені у дисертаційному дослідженні, можуть бути використані у межах викладання навчальних курсів «Державна служба в Україні», «Служба в органах місцевого самоврядування» та ін. Привертає увагу, що результати дисертаційного дослідження впроваджені у навчальний процес Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Акт впровадження від 23.03.2026 р., додаток 7, с. 264-265).

Повнота висвітлення положень дисертації в опублікованих працях здобувачки. Положення дисертаційної роботи знайшли достатньо повне відображення у наукових працях, опублікованих здобувачкою. Основні положення й результати роботи викладені у шістнадцяти публікаціях здобувачки, з яких: 7 одноосібних наукових статей у виданнях України, що визначені як фахові з юридичних наук; 9 тез доповідей на міжнародних та всеукраїнських наукових конференціях. Результати дослідження належним чином апробовані.

Оцінка мови та стилю дисертації, відповідність її змісту спеціальності, за якою вона подається до захисту. Дисертація виконана українською мовою відповідно до вимог, установлених для здобувачів ступеня доктора філософії. Стиль викладення – науковий. Текст відзначається послідовністю, структурною логікою викладу, системним підходом до аналізу проблематики та належною аргументованістю викладених положень. Дослідження реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в Україні є напрямом, що відповідає спеціальності 081 «Право».

Дотримання академічної доброчесності. Вивчення анотації та рукопису дисертаційної роботи дозволяє зробити висновок стосовно їх ідентичності та не дає підстав констатувати допущення дисертанткою фактів академічного плагіату або інших порушень вимог академічної доброчесності. У роботі наявні

посилання на джерела інформації у разі використання ідей, розробок, тверджень та відомостей. Наведене дозволяє позитивно оцінити дисертацію, її теоретико-методологічний рівень, самостійність написання, а також наявність елементів наукової новизни.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. У цілому позитивно оцінюючи проведену наукову роботу та визнаючи її вагоме науково-практичне значення, можна виокремити деякі дискусійні положення, котрі потребують додаткового авторського обґрунтування.

По-перше, у підрозділі 3.2. ґрунтовно проаналізовано зарубіжний досвід реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців. Зокрема, представлено кращі практики законодавчого регулювання на прикладі Німеччини, США, Великої Британії, Мальти, Нової Зеландії та Латвії. Здобувачка навела приклади регулювання досліджуваної проблематики у країнах різних правових сімей. Водночас, у дисертаційному дослідженні не окреслено критерії, якими керувалася авторка при визначенні каталогу держав, чий досвід нормативно-правового регулювання було використано для здійснення компаративного аналізу.

По-друге, у підрозділі 1.2. дисертаційної роботи здобувачка пропонує авторську класифікацію політичних прав публічних службовців на підставі аналізу норм законодавства та доктринальних підходів. На с. 45 дисертації здобувачка відзначає, що права публічних службовців доцільно об'єднати у дві групи – політичні права, які безпосередньо пов'язані з виконанням службових повноважень, а також права, які здійснюються публічними службовцями поза межами виконання службових повноважень. Варто зазначити, що концепти «політичні права, які безпосередньо пов'язані з виконанням службових повноважень» та «права, які здійснюються публічними службовцями поза межами виконання службових повноважень» не є усталеними у доктрині та чинному законодавстві. У зв'язку з цим потребується додаткове пояснення доцільності використання авторкою у дисертаційному дослідженні пропонованих нових концептів.

По-третє, на с. 40, 53-54, 60, 62, 101-102 дисертації обґрунтовано приділено увагу висвітленню позицій Конституційного Суду України щодо тлумачення змісту окремих статей Конституції України, присвячених регулювання політичних прав людини і громадянина. Авторка, апелюючи до рішень Конституційного Суду України, наводить їх як аргументи у фаховій науковій дискусії для встановлення чіткого обсягу того чи іншого політичного права (с. 40, 53-54, 60, 62) або як ілюстративний матеріал (с. 101-102). Водночас, хотілося б з'ясувати думку дисертантки щодо сформульованої Конституційним Судом України позиції щодо вичерпного визначення сутності політичних прав і правових механізмів їх реалізації (зокрема, у контексті здійснення політичних прав публічних службовців).

По-четверте, особлива увага у дисертації приділяється дослідженню проблем реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в умовах дії правового режиму воєнного стану. Авторка надає характеристику порядку здійснення окремих політичних прав, наголошує на проблемах, які виникають у цей період, а також пропонує шляхи їх вирішення. Водночас, здобувачкою не здійснено комплексного аналізу особливостей здійснення усіх досліджуваних прав в умовах дії правового режиму воєнного стану. Вважаємо, що наукова цінність дисертаційної роботи лише б підвищилась, якби здобувачка більше уваги приділила узагальненому компаративному аналізу умов реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців у період дії правового режиму воєнного стану та у мирний час.

Наведені вище критичні зауваження та рекомендації носять уточнюючий характер, стосуються переважно дискусійних питань та певної неповноти розгляду окремих питань теми дисертації і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має вагоме науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, які становлять нові підходи до вирішення конкретного наукового завдання і сприяють вдосконаленню механізмів реалізації, охорони та захисту політичних прав публічних службовців в Україні.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження А. А. Махно на тему «Реалізація, охорона та захист політичних прав публічних службовців в Україні» є актуальною самостійною завершеною кваліфікаційною працею, у якій здобувачкою на підставі самостійних досліджень отримано нові науково обґрунтовані результати, що забезпечують вирішення конкретного наукового завдання, яке має істотне значення як для юридичної науки, так і для правозастосування. Дисертація відповідає спеціальності 081 «Право» та підготовлена з дотриманням вимог академічної доброчесності.

Таким чином, дисертаційна робота «Реалізація, охорона та захист політичних прав публічних службовців в Україні» відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у закладах вищої освіти (наукових установах), що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 р. № 261, та Порядку 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 р. № 44, а дисертантка – Махно Аліна Анатоліївна заслуговує на присудження їй за результатами публічного захисту ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

ОФІЦІЙНИЙ ОПОНЕНТ:

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого **Сергій ФЕДЧИШИН**

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ імені ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
Вх. № 368 «Ш»
«5» 06 2026 р.

Підпис Федчишина С.
Засвідчую
Нач.ВК
«4» травня 2026 р.