

## ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора  
Миколенко Олени Миколаївни на дисертацію Стеця Олега  
Миколайовича «Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна  
характеристика та галузево-правова ідентифікація», подану на  
здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за  
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове  
право; інформаційне право (081 – Право).**

*Актуальність теми дослідження.* На сучасному етапі модернізації розвитку України питання внутрішньоорганізаційних відносин, що виникають в структурі державної служби є вагомими чинниками, що повинні забезпечувати належну роботу органів державної влади. Для ефективного виконання державних та регіональних завдань сьогодні вже недостатньо наявності професійного корпусу державних службовців, які володіють необхідним обсягом знань й мають достатній досвід роботи, необхідно також здійснювати ефективне управління ними шляхом встановлення відповідних відносин між усіма службовцями відповідного державного органу, та відповідно керівниками усіх рівнів. Більше того, від змісту державно-службових відносин, що виникають під час виникнення, проходження та припинення державної служби залежить якість надання громадянам управлінських послуг. Потреба щодо переосмислення змісту державно-службових відносин, які є своєрідним індикатором якості та ефективності функціонування державної служби відповідає також світовому вектору суспільного розвитку та адаптації до стандартів Європейського Союзу.

Таким чином, сьогодні особливо актуальною є проблема визначення основних аспектів виникнення, зміни та припинення

державно-службових відносин, особливо з урахуванням достатньо розрізненої системи нормативно-правових актів, що їх регулюють та наявності у них прогалин, що спричиняє розгляд та вирішення значної кількості справ адміністративними судами щодо поновлення прав осіб, безпідставно звільнених з державної служби.

Характеризуючи актуальність теми дисертаційного дослідження О.М. Стеця варто зазначити, що роботу виконано на кафедрі адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), що є складовою теми: «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

*Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.* Аналіз загального змісту роботи свідчить про те, що здійснене дослідження має самостійний, творчий, цілісний характер, відзначається актуальністю і достатньо високим науковим рівнем, а також значним теоретичним і практичним значенням зроблених висновків.

Дисертаційне дослідження є логічно структурованим та надає змогу послідовно дослідити широке коло питань обраної теми на теоретичному рівні, проаналізувати положення законодавства, що регулюють відповідні правовідносини, а також матеріали практики. Визначені у роботі завдання дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у наданні сутнісно-понятійної характеристики державно-службовим відносинам, їх галузево-правовій ідентифікації в умовах подальшого розвитку державної служби у контексті її адаптації до стандартів ЄС.

Структурно дисертація складається із анотації, вступу, 4 розділів, що містять 16 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Структура дисертації повністю відповідає цілям і задачам дослідження, дозволяє послідовно розглянути ключові питання сутнісно-правової характеристики державно-службових відносин та визначити їх галузеву приналежність.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячено сутнісно-понятійній характеристиці державно-службових відносин. Автором проаналізовано наукові праці вітчизняних учених-правників, предметом дослідження яких були окремі питання державно-службових відносин та з'ясовано, що їх теоретичне пізнання стосується загальних питань функціонування інституту державної служби. Встановлено, що державно-службові відносини являють собою сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у сфері організації та функціонування державної служби та мають зовнішнє або внутрішнє спрямування, та яких врегульовано нормами службового права. Доведено, що набуття державним службовцем статусу суб'єкта державно-службових відносин є можливим за наявності в особи спеціальної правосуб'єктності, яка відображає здатність суб'єкта бути учасником певних відносин у сфері державної служби. При цьому зазначено, що незалежно від обраного підходу щодо визначення правового статусу державного службовця, не всі потенційні можливості, яких йому надано, будуть реалізованими у конкретних державно-службових відносинах. Визначено систему державно-службового законодавства і його структуру, охарактеризовано сучасний стан та основні напрямки подальшого удосконалення.

У другому розділі здійснено характеристику правового статусу суб'єктів управління державною службою як суб'єктів державно-службових відносин. Здійснено детальну характеристику правового статусу Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з

питань державної служби, Комісії з питань вищого корпусу державної служби, керівників та служби управління персоналом. Акцентовано увагу на тому, що їх правовий статус являє собою сукупність конкретно визначених якісних складових цільового, структурно-організаційного та компетенційного блоків, яких закріплено на нормативному рівні та гарантовано державою.

Дослідженню спеціальних передумов виникнення державно-службових відносин присвячено третій розділ дисертаційної роботи, який складається з трьох підрозділів, в яких визначено передумови та охарактеризовано зміст окремих підстав виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби. З'ясовано, що передумовами виникнення державно-службових відносин, яких пов'язано з проходженням державної служби є, насамперед, факти, що підтверджують дотримання умов та вимог щодо вступу особи на державну службу. Виокремлено та охарактеризовано: 1) передумови, які не потребують застосування окремих підтверджувальних процедур (напр., подання документів, що підтверджують відповідний ступінь освіти або документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України); 2) передумови, які вважаються наявними виключно після вчинення визначеної сукупності процедурних дій (напр., проходження спеціальної перевірки або подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік у визначених законом випадках).

У четвертому розділі дисертаційного дослідження визначено спеціальні підстави припинення державно-службових відносин. Здійснено аналіз правової природи окремих підстав припинення державно-службових відносин, зокрема таких як: втрата права на державну службу; за ініціативою суб'єкта призначення; зміна істотних умов державної служби; ті що передбачені контрактом.

*Достовірність та наукова новизна одержаних результатів* досягнута за рахунок формування значного методологічного підґрунтя дисертаційного дослідження, а також вивчення значного обсягу спеціальної літератури як українських вчених, так і зарубіжних, законодавства в сфері державної служби, практики його застосування, статистичних даних та судової практики.

У дисертації порушено не розроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити корисні пропозиції для удосконалення змісту та правового регулювання державно-службових відносин.

Так, автором здійснено сутнісно-понятійну характеристику державно-службових відносин. У наслідок чого, виокремлено державно-службове право як підгалузь адміністративного права, яка являє собою сукупність правових норм, що регулюють державно-службові відносини щодо вступу на державну службу, її проходження та припинення. Визначено, що державно-службові відносини слід розглядати у: а) широкому аспекті, як суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються у сфері державної служби та яких урегульовано державно-службовим законодавством; б) вузькому аспекті, як суспільні відносини, які складаються в окремих видах державної служби (адміністративній, спеціалізованій, мілітаризованій), або в окремих підвидах державної служби (служба в апаратах судів, служба в СБУ, служба в митних органах, служба в Національній поліції тощо), та яких урегульовано профільними законами та нормативно-правовими актами.

Значний науковий інтерес становить запропонована структура державно-службового права, яку становлять: 1) загальна частина: предмет, методи, принципи державно-службового права; державно-службове законодавство; правовий статус державного службовця; суб'єкти управління державною службою; вступ на державну службу;

проходження державної служби (службова кар'єра); припинення державної служби; юридична відповідальність державних службовців; режим державної служби; 2) особлива частина: адміністративна державна служба; спеціалізована державна служба; мілітаризована державна служба.

Цікавою є думка автора, що державно-службове законодавство є обумовленим державно-службовими відносинами, і його структуру слід визначати відповідно до видів державної служби: законодавством про адміністративну службу; законодавством про спеціалізовану службу; законодавством про мілітаризовану службу. У цьому контексті воно являє собою сукупність законів, підзаконних нормативно-правових актів, міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з функціонуванням державної служби.

Заслуговує на увагу авторська позиція щодо виокремлення виявлено бінарної правової природи служби управління персоналом як суб'єкта державно-службових відносин, що: 1) підпорядкований керівникові державної служби в державному органі; 2) наділений повноваженнями у сфері управління державною службою. У першому випадку йдеться про державно-службові відносини внутрішньо-організаційного характеру, змістом яких є сукупність прав та обов'язків служби управління персоналу та керівника державної служби в державному органі щодо забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень, реалізації державної політики з питань управління персоналом у державному органі, яких визначено нормами службового законодавства; у другому – про державно-службові відносини статусного характеру, змістом яких є сукупність прав та обов'язків служби управління персоналом та державного службовця щодо проходження державної служби та забезпечення правового статусу останнього.

Цікавим не лише з теоретичної, але й з практичної точки зору є виокремлення ознак, що характеризують спеціальну перевірку як спеціальну передумову виникнення державно-службових відносин із їх конкретно-визначеним складом: 1) чітке регламентування нормами публічного права (конституційного, адміністративного, службового); 2) суб'єктом, до якого її може бути застосовано, є виключно особа, яка виявила бажання займати визначену вакантну посаду державної служби; 3) обов'язковою є участь уповноважених суб'єктів щодо проведення спеціальної перевірки за своєю предметною компетенцією; 4) її предметом є інформація, яка характеризує особу, що є претендентом на призначення відповідної посади державної служби з позиції професійної компетентності та морально-етичних детермінант.

Науковий інтерес викликає також думка щодо можливості застосування спеціального порядку добору на державну службу пов'язано з тривалістю карантину та обмежено його дією у: а) часі (після сплину встановленого двотижневого строку, який розпочинається з дати закінчення карантину, – спеціальний порядок добору на державну службу не діє); б) просторі (у разі введення карантину на всій території України – спеціальний порядок добору на державну службу діє на всій території України, а в разі введення карантину на території окремих адміністративно-територіальних одиниць – спеціальний порядок добору на державну службу застосовується на територіях адміністративно-територіальних одиниць, де запроваджено карантин).

Звертає на себе увагу запропонована система ознак, що характеризують втрату права на державну службу або його обмеження як підстави для припинення державно-службових правовідносин: 1) має наслідком видання наказу 29 (розпорядження) про звільнення державного службовця; 2) є юридично закріпленою передумовою припинення державної служби; 3) є підставою припинення дії

контракту про проходження державної служби (у разі його укладення); 4) є змістом індивідуального акта, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин; 5) має консеквентний зміст, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їх темпоральні межі; 6) є частиною особової справи державного службовця, службову діяльність якого припинено; 7) унеможлиблює подальшу можливість вступу особи на державну службу, поки існують умови, що спричинили припинення державно-службових правовідносин.

Автор сформулювала цілком логічні висновки, щодо необхідності внесення змін до Закону України «Про державну службу», зокрема ст.ст. 31-1, 43 та 84.

Заслуговує на увагу те, що автор використав результати більшості фундаментальних праць, присвячених обраній темі дослідження. Належно витримані вимоги до коректності, доцільності та доречності посилань.

*Повнота викладу результатів в опублікованих працях.*

Результати дисертаційного дослідження О.М. Стеця висвітлено у 30 наукових публікаціях, 20 з яких опубліковано у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку. Ці праці є свідченням того, що розробка проблеми, якій присвячена дисертація, здійснювалася системно. У публікаціях достатньо відображені всі розділи дисертаційного дослідження.

*Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації.* Аналіз дисертаційної роботи й автореферату О.М. Стеця дає підстави стверджувати, що основні положення автореферату і дисертації є ідентичними. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації достатньо повно розкриті й обґрунтовані у тексті дисертацій.



*Відсутність порушень академічної доброчесності.* Фактів порушень академічної доброчесності у дисертації і у наукових публікаціях не виявлено.

*Зауваження і дискусійні положення дисертації.* В цілому позитивно оцінюючи дисертаційне дослідження Стеця Олега Миколайовича, слід відмітити наявність положень, що потребують уточнення позиції автора при захисті роботи:

1. Здійснюючи теоретичну характеристику сутності державно-службових відносин (розділ 1) автор визначає їх особливості, які мають прояв у тому, що: їх обов'язковим учасником є суб'єкт призначення/керівник державної служби; це статусні службові відносини; вони виникають із приводу професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави; це відносини, яких засновано на дотриманні принципів державної служби; їх зміст характеризується сукупністю взаємних прав і обов'язків сторін, яким є притаманним державно-владний характер; державний службовець за участі в них виступає як від імені держави. Дисертант здійснює детальну характеристику більшості з них, водночас оминає увагою з'ясування змісту такої ознаки, як виникнення державно-службових відносин із приводу професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави. Уявляється, що змістовна характеристика зазначеної ознаки потребує пояснень.

2. У розділі 3 дисертаційного дослідження автор здійснює характеристику правового статусу суб'єктів управління державною службою як суб'єктів державно-службових відносин, звертаючи окрему увагу на змістовне наповнення такої правової категорії як «управління державною службою». Цікаво було би почути думку дисертанта щодо співвідношення таких термінів, як: «державне управління», «управління державною службою» і «управління персоналом державної служби».

3. Серед завдань дисертаційного дослідження автор виокремлює таке, як «визначити зміст та структуру об'єкта державно-службових відносин». Безперечно, виокремлення такого завдання є цілком правильним і автор досить детально упродовж всієї дисертаційної роботи досліджує цілу низку питань, які, власне, й становлять об'єкт державно-службових відносин. Однак, як видається, більш логічним було б дослідити об'єкт державно-службових відносин в окремому підрозділі, що надало б можливість представити цілісну уяву щодо цього елемента державно-службових відносин.

4. У розділі 4 дисертантом досліджено спеціальні підстави припинення державно-службових відносин передбачених ст. 83 Закону України «Про державну службу». Більше того, автор приділяє значну увагу визначенню поняття «припинення державної служби». Однак для повноти розуміння такої категорії, на захисті хотілося би почути, яким чином співвідносяться поняття «припинення державної служби» та «звільнення з державної служби».

5. У висновках дисертаційної роботи містяться пропозиції щодо внесення змін та доповнень до чинного законодавства України в сфері державної служби, зокрема Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби». Водночас ці пропозиції не були у достатньому обсязі аргументованими у положеннях дисертації, що є не зовсім прийнятним.

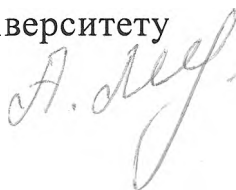
Висвітлені зауваження багато в чому мають дискусійний характер та не знижують достовірність основних наукових положень, висновків і рекомендацій, висловлених в рецензованій дисертації і є свідченням творчого характеру роботи.

Виходячи із зазначеного можна зробити висновок, що дисертаційне дослідження О.М. Стеця на тему «Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова

ідентифікація», за актуальністю, ступенем наукової новизни, обґрунтованістю, науковою та практичною цінністю здобутих результатів відповідає обраній спеціальності та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (зі змінами), а її автор – Стець Олег Миколайович на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент –**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри кримінального права, кримінального  
процесу та криміналістики  
Одеського національного університету  
імені І.І. Мечникова



О.М. Миколенко

