

*До спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01
у Національному університеті «Одеська юридична академія»
65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23*

ВІДГУК

офіційного опонента доктора юридичних наук, доцента Писаренко Надії Борисівни 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»

Актуальність теми дисертаційного дослідження

У сучасній доктрині адміністративного права більшість учених-правознавців називає складовою предмету відповідної галузі відносини, що пов'язані зі вступом, проходженням та припинення державної служби. Отже, державно-службові відносини слід розглядати як окремий вид суспільних зв'язків, що формують предмет адміністративного права і за своїм змістом мають допоміжний характер відносно державно-управлінських та публічно-сервісних відносин. Основним призначенням адміністративно-правового регулювання державно-службових відносин можна вважати визначення необхідних меж та засобів здійснення публічно-адміністративної (управлінської та сервісної) діяльності через професійну діяльність державних службовців. Уявляється, такі відносини впливають як на характеристику правового статусу державних службовців, так і на визначення особливостей проходження ними державної служби.

Більше того, суттєве оновлення національних законів, що діють у сфері державної служби (насамперед, прийняття нових Законів «Про державну службу» і «Про запобігання корупції»), та системи підзаконних нормативно-правових актів відомчо-функціонального

характеру, якими регламентовано більшість питань проходження державної служби, зумовлюють необхідність дослідження інституту державної служби в цілому та державно-службових відносин зокрема. Останнє потребує переосмислення цілого ряду питань, а саме, щодо змісту та правової природи державно-службових відносин, їх видів, галузевої приналежності, правового статусу державного службовця, особливостей проходження та припинення державної служби.

Наведе вище, на наше переконання, засвідчує актуальність теми дисертаційного дослідження, підготовленого О. М. Стецем.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень,
висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації**

Аналізуючи зміст роботи, можна дійти висновку, що проведене дослідження є самостійним, творчим, цілісним, актуальним. Дисертантом опрацьовано значну джерельну базу (522 найменування), зокрема, наукову літературу з адміністративного права, державного управління й безпосередньо з проблематики дисертаційного дослідження. На підставі вивчення тексту роботи можна констатувати: її автором на належному рівні досліджено та схарактеризовано дотичну обраній темі термінологію, законодавство та зміни до нього, досвід функціонування публічної служби в зарубіжних країнах.

Завдяки достатньому використанню наукових джерел та різноманітних методів наукового пошуку висновки і результати дисертаційного дослідження знайшли, у переважній більшості, належного обґрунтування.

Автор серйозну увагу приділяє методологічним засадам дослідження. Специфіка тематики обумовила використання філософських, загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Так, наукове пізнання явищ дійсності у їхньому розвитку та взаємозв'язку здійснено завдяки діалектичному методу. Загальнонаукові методи (системно-структурний та системно-функціональний) знайшли

свого застосування для окреслення системи і структури державно-службового законодавства, виокремлення передумов виникнення державно-службових відносин, а також для визначення змістових елементів, які характеризують спеціальні підстави їх (відносин) припинення.

Формально-логічні методи набули свого втілення при поглибленні понятійного апарату щодо термінів «державно-службове законодавство», «державно-службові відносини», «суб'єкт державно-службового права», «права державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин», «обов'язки державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин», «управління державною службою», «контракт про проходження державної служби», «невиконання або неналежне виконання умов контракту» та ін. Метод класифікації дозволив виокремити види державно-службових відносин, а також види підстав їх виникнення та припинення.

За допомогою історичного методу здійснено аналіз наукових поглядів на становлення та розвиток як державно-службових відносин, так і окремих елементів їх структури. Компаративний метод застосовано для дослідження європейських стандартів, які торкаються правового регулювання та організаційного забезпечення державно-службових відносин.

Новизна результатів, одержаних внаслідок проведеного дослідження, посилена положеннями, які чітко виділяють нові наукові позиції й існуючі точки зору, що підкріплені дисертантом за допомогою додаткових аргументів. Висновки та пропозиції за результатами дослідження автор доповідав на міжнародних та всеукраїнських конференціях, використовував при викладанні відповідних тем навчального курсу з таких дисциплін, як «Адміністративне право України», «Публічна служба в Україні», «Організація державної служби в Україні».

Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів

Слід відзначити, що у дослідженні О. М. Стеця порушені наукові та практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати нові цікаві результати і виробити ряд корисних пропозицій. З урахуванням цього можна стверджувати, що новизна дисертації виявляється як у самому підході до досліджуваних проблем, так і у запропонованих способах їх розв'язання.

Дисертантом уперше: 1) 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 (сторінки 16, 82 і далі); 2) визначено систему державно-службового права, яку становлять відповідні правові інститути (стор. 91 і далі); 3) встановлено, що державно-службові відносини слід розглядати (а) у широкому аспекті як суспільні відносини, які виникають, змінюються та припиняються у сфері державної служби та яких урегульовано державно-службовим законодавством, та (б) у вузькому – як суспільні відносини, які складаються у зв'язку із проходженням адміністративної, спеціалізованої або мілітаризованої державної служби (стор. 22 і далі); 4) виокремлено такі види ознак державно-службових відносин: а) загальні – характерні для адміністративних правовідносин у цілому; б) галузеві – характерні для державної служби; в) видові – характерні для видів/підвидів державної служби (стор. 20 і далі); 5) визначено особливості правового статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин, яких опосередковано наявності у нього: а) статусу суб'єкта державно-службового права; б) спеціальної правосуб'єктності; в) приватного інтересу під час проходження державної служби (стор. 34 і далі).

Крім зазначеного вище цікавою видається думка автора стосовно розуміння для цілей використання в законодавстві понять «суб'єкт

призначення» та «керівник державної служби» із зазначенням того, що усі випадки використання поняття «суб'єкт призначення» щодо посад державної служби категорії «Б» та посад державної служби категорії «В» поширюються на керівника державної служби (стор. 182 і далі). Привертають увагу запропоновані дисертантом формулювання підстав припинення державно-службових відносин та порядку їх застосування (стор. 301 і далі).

Без сумніву, корисними для правозастосування є положення наукової новизни дисертаційного дослідження щодо надання пропозицій визначення понять «державно-службові відносини», «суб'єкт державно-службового права», «права державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин», «обов'язки державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин», «управління державною службою», «контракт про проходження державної служби», «невиконання або неналежне виконання умов контракту». Виваженими та обґрунтованими виглядають і запропоновані дисертантом зміни до Закону «Про державну службу» та підзаконних нормативно-правових актів, якими деталізовано окремі аспекти державно-службових відносин.

Висновки дисертанта щодо значущості його праці для науки і практики небезпідставні. Адже дисертаційне дослідження О. М. Стеця містить вагомі результати, які у сукупності вирішують важливу наукову проблему сутнісно-понятійної характеристики державно-службових відносин, їх галузево-правової ідентифікації в умовах подальшого розвитку державної служби у контексті її адаптації до стандартів Європейського Союзу. Викладені в ньому наукові положення заповнюють ряд прогалин, які мали місце в теорії адміністративного права та державного управління, є основою для проведення подальших досліджень, вдосконалення чинного законодавства. Отже, дисертація має теоретико-прикладний характер, а її висновки та пропозиції

становлять науковий та практичний інтерес і можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшого розвитку наукових положень теорії адміністративного права, здійснення подальших спеціальних наукових досліджень у відповідній галузі;

правотворчості – для внесення змін і доповнень до Закону «Про державну службу»;

правозастосуванні – для удосконалення організаційно-правових засад проходження державної служби та використання єдиного підходу при вирішенні публічно-правових спорів, які виникають з державно-службових відносин;

навчальному процесі – для підготовки підручників та навчальних посібників «Адміністративне право України», «Службове право України», «Державна служба в Україні»;

право-виховній сфері – для підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, які проходять професійну підготовку у Центрі підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів Національного університету «Одеська юридична академія».

Оцінка змісту дисертації

У роботі О. М. Стеця порушені недостатньо розроблені раніше наукові і практичні проблеми, розв'язання яких, як зазначалося вище, дозволило одержати цікаві результати, виробити ряд корисних пропозицій. Окреслена мета, а також поставлені для її реалізації завдання визначили структуру роботи, яка є цілком логічною, виваженою і такою, що охоплює найбільш важливі аспекти дослідження. Дисертація складається із анотації, вступу, чотирьох розділів, шістнадцяти підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

Перший розділ дисертаційного дослідження присвячено сутнісно-правовій характеристиці державно-службових відносин. У ньому визначено поняття, охарактеризовано правову природу державно-службових відносин, а також систему і структуру державно-службового законодавства. Саме в цьому розділі дисертант аргументує свою позицію щодо виокремлення у системі адміністративного права окремої підгалузі державно-службового права й визначає складники останньої.

Другий розділ присвячено характеристиці суб'єктів управління державною службою як суб'єктів державно-службових відносин. Мова про Кабінет Міністрів України, Національне агентство України з питань державної служби, Комісію з питань вищого корпусу державної служби, керівника державної служби та про службу управління персоналом.

У третьому розділі дисертації досліджено передумови виникнення та схарактеризовано зміст деяких підстав виникнення державно-службових відносин.

Четвертий розділ охоплює дослідження 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.

Серед авторських позицій, які заслуговують на увагу, можна відзначити таку, що висловлена на сторінках 28–29 роботи й спрямована на «упорядкування» державно-службових відносин через їх класифікацію залежно від: 1) об'єкта спрямування (пов'язані з організацією державної служби, реалізацією правового статусу державного службовця та проходженням державної служби); 2) юридичної спрямованості (зовнішнього спрямування та внутрішньо-організаційного спрямування); 3) виду правових норм (матеріально-службові та процедурно-службові).

Дисертант сформулював цілком логічні висновки щодо ознак, які характеризують Кабінет Міністрів України як суб'єкта державно-службових відносин, а саме: 1) є суб'єктом державно-службового права, якого наділено владними повноваженням у сфері управління державною службою; 2) може вступати в конкретні державно-службові відносини з можливістю реалізовувати повноваження на свій розсуд; 3) наслідком участі в конкретних державно-службових відносинах є застосування відповідного інструменту публічного адміністрування (стор. 129 і далі).

Цікавим є висновок, що керівник державної служби в державному органі володіє (а) загальним правовим статусом громадянина України, (б) галузевим правовим статусом у межах державно-службового права (статусом державного службовця), а також (в) спеціальним правовим статусом у межах державно-службового права. Останній характеризується тим, що керівника: віднесено до посадових осіб державної служби; він займає вищу посаду державної служби в державному органі; на нього покладено виконання спеціального виду обов'язків, що є елементом його повноважень (стор. 182 і далі).

Наукову та прикладну цінність представляють запропоновані автором рекомендації, спрямовані на удосконалення вітчизняного законодавства, серед яких внесення змін та доповнень до Закону «Про державну службу» (в упорядкованому вигляді зазначені рекомендації розміщено у Висновках (сторінки 410, 411)).

Повнота викладу результатів в опублікованих працях

Результати дисертаційного дослідження О. М. Стеця висвітлено у 2 монографіях, розділ однієї з яких (зарубіжної) підготовлено у співавторстві, 20 наукових публікаціях, у тому числі 16 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 4 – у зарубіжних наукових виданнях, 3 навчально-методичних посібниках у співавторстві, 8 тезах доповідей на міжнародних науково-практичних

конференціях. Ці праці є свідченням того, що розробка проблеми, якій присвячена дисертація, здійснювалася системно і послідовно.

Оцінка ідентичності змісту

автореферату і основних положень дисертації

Аналіз текстів дисертаційної роботи та автореферату О. М. Стеця дає підстави стверджувати, що їх основні положення є ідентичними. Наведені в авторефераті наукові положення, висновки і рекомендації достатньо повно розкриті та обґрунтовані у тексті дисертації.

Відсутність порушень академічної доброчесності

У ході вивчення змісту дисертаційного дослідження, автореферату та наукових публікацій О. М. Стеця фактів порушень академічної доброчесності не виявлено.

Зауваження і дискусійні положення дисертації

Погоджуючись із загальною концепцією рецензованої дисертаційної роботи, констатуючи правильність і важливість конкретних позицій, що виносяться на захист, варто звернути увагу і на окремі дискусійні аспекти роботи, а саме, на положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування.

1. У положеннях наукової новизни та у Розділі 1 дисертаційного дослідження автор виокремлює державно-службове право як підгалузь адміністративного права. Можна акцентувати увагу на тому, що питання державно-службових відносин час від часу досліджувалися представниками різних галузей права і, насамперед, представниками адміністративного і трудового права, що підтверджує історичне протистояння 2-х позицій щодо приналежності державної служби до інституту адміністративного права або до інституту трудового права. Без сумніву, кожна із цих позицій має свої аргументи «за» і «проти», а їхній аналіз дозволяє дослідити особливості державної служби з різних аспектів її організації та функціонування. У зв'язку із зазначеним хотілося би почути додаткові до висловлених у

рецензованій роботі обґрунтування щодо визначення державно-службового права як підгалузі саме права адміністративного.

2. В тексті представленої до захисту роботи вжито термін «процедура» для позначення порядку розгляду і вирішення питань, що постають у зв'язку із прийняттям на державну службу, її проходженням чи припиненням. Це виглядає повністю логічним, адже, за твердженням дисертанта, «державна служба <...> характеризується процедурним аспектом, який має прояв у такому різновиді адміністративних процедур, як державно-службові процедури» (стор. 97). Разом з тим, проектом Закону «Про адміністративну процедуру», який на сьогодні очікує на друге читання, передбачено, що його (Закону) дія не поширюється на відносини державної служби.

Отже, постає питання про можливість використання співзвучної із вжитою в тексті дисертації, однак відмінної за змістовим наповненням термінології згаданого Закону для характеристики, а у подальшому і регламентації державно-службових відносин. Зокрема, мова про термін «адміністративний акт», яким автор дисертації широко послуговується у параграфі 3.2. Під час публічного захисту цікаво почути думку дисертанта щодо даного питання.

3. У параграфах 2.1 та 2.2 дисертаційного дослідження автор визначає правовий статус Кабінету Міністрів України та Національного агентства України з питань державної служби (за констатацією дисертанта, на Уряд покладається завдання проведення єдиної державної політики у сфері державної служби; Агентство здійснює функціональне управління державною службою). Уявляється, що саме ці суб'єкти виконують найбільший обсяг повноважень у сфері управління державною службою. Окрім цього і Кабінет Міністрів України, і Національне агентство України з питань державної служби є органами виконавчої влади, що передбачає наявність між ними тісної взаємодії у вирішенні питань, які виникають у

досліджуваній сфері. Цікаво було би почути думку автора щодо можливості виокремлення основних напрямків взаємодії зазначених суб'єктів.

4. Окреслюючи правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби (параграф 2.3), О. М. Стець зосереджується на з'ясуванні змісту принципів функціонування цього колегіального органу, поділяючи їх на дві групи: а) загальні – верховенства права та належного врядування; б) спеціальні – законність, професіоналізм, чесність, неупередженість, прозорість, рівність, ефективність, колегіальність та обґрунтованість прийняття рішень. При цьому зазначається, що особливе значення в аспекті з'ясування правового статусу Комісії набувають принципи колегіальності та обґрунтованості прийняття рішень. З цією позицією автора можна погодитися, однак вона потребує додаткових аргументів, які бажано навести під час публічного захисту.

5. У Розділі 4 дисертаційного дослідження автор аналізує правову природу окремих підстав припинення державно-службових відносин, як-то: втрата права на державну службу; за ініціативою суб'єкта призначення; зміна істотних умов державної служби; ті, що передбачені контрактом. Водночас поза увагою залишено підставу, визначену у статті 86 Закону «Про державну службу», а саме – припинення державної служби за ініціативою державного службовця або за угодою сторін. Тому хотілося би почути думку дисертанта щодо змісту цієї підстави припинення розглядуваних відносин.

6. Дисертант пропонує пункти 3 та 4 статті 84 Закону «Про державну службу» викласти в іншій редакції, але не наводить такої редакції. Отже, під час захисту бажано уточнити, в чому саме полягають зміни наведених нормативних приписів.

Зауважимо, що висловлені міркування не ставлять під сумнів наукові результати, отримані внаслідок проведеного дослідження, мають виключно дискусійний та уточнюючий характер, обумовлені складністю та

багатоаспектністю питань, на розв'язання яких спрямовано роботу О. М. Стеця.

Належна обґрунтованість та достовірність представлених результатів забезпечена широкою джерельною базою дослідження, опрацюванням значної кількості емпіричних матеріалів, достатньою їх (результатів) апробацією, а також тим, що до однакових висновків призвів аналіз різних аспектів розглядуваної проблематики.

Загальний висновок

Дисертаційне дослідження Стеця Олега Миколайовича «Державно-службові відносини: сутнісно-понятійна характеристика та галузево-правова ідентифікація» є завершеною, самостійно підготовленою працею, в якій отримані нові обґрунтовані та практично цінні результати, що вирішують важливу наукову проблему сутнісно-понятійної характеристики державно-службових відносин, їх галузево-правової ідентифікації в умовах подальшого розвитку державної служби у контексті її адаптації до стандартів Європейського Союзу.

Дослідження відповідає вимогам, які висувають до такого різновиду наукових робіт у Порядку присудження наукових ступенів, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р., а його автор – Стець Олег Миколайович – 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,
доцент, доцент кафедри
адміністративного права
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого



Н. Б. Писаренко

