

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Карабін Тетяни Олександрівни 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 дисертації. Євроінтеграційні процеси в Україні та адаптація вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу, обумовлюють необхідність становлення ефективної, стабільної та авторитетної державної служби, здатної відповідати вимогам сьогодення. Зазначене покликане підвищувати ефективність роботи держави, як сервісної інституції, основною метою функціонування якої, є сприяння реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян, а також оптимізація внутрішніх процесів управління задля забезпечення публічних інтересів шляхом надання якісних публічних послуг. Вищезазначене зумовлює необхідність переосмислення цілого ряду теоретичних положень інституту державної служби у контексті політико-правових реалій Української держави, важливе місце серед яких належить державно-службовим відносинам.

Підсилюється актуальність наукових пошуків і тим, що питання службових відносин досліджувалися представниками різних галузей права, що наочно підтверджує історичне протистояння двох позицій щодо галузевої приналежності державно-службових відносин як до інституту адміністративного права, так і до інституту трудового права. Кожна із цих позицій має свої аргументи «за» і «проти», а їхній аналіз дозволяє дослідити особливості державної служби з різних аспектів її організації і функціонування. З точки зору сприйняття державної служби як специфічного виду трудової діяльності людини, її, дійсно, може бути віднесено до інституту трудового

права, оскільки саме ця галузь права має своїм призначенням регламентацію суспільних відносини, які пов'язані з трудовою діяльністю людини. Водночас, інститут державної служби є публічно-правовим, а отже і відносини, що виникають під час виникнення, проходження та припинення державної служби врегульовуються пріоритетно нормами адміністративного права. Ця службова проблематика демонструє всі перспективи та загрози, пов'язані із застосуванням необхідного методу правового регулювання відповідних службових відносин: від обрання ефективної методики пошуку об'єктивної істини під час визначення їх змісту, до упередженості (суб'єктивізму) під час визначення їх структури та видів.

Актуальність обраної теми дисертаційного дослідження, її новаторський характер також підкреслює зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Конкретне наукове завдання щодо дослідження зазначеної проблематики виконано відповідно до Плану наукових досліджень кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції», що є складовою частиною теми «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналізуючи зміст роботи, можна дійти висновку, що проведене дослідження є самостійним, творчим, цілісним, актуальним. Дисертація О.М. Стеця характеризується системним підходом до предмету дослідження. Визначені в роботі задачі 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.

Окреслена мета, а також поставлені для її реалізації задачі, 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 до кожного розділу, додатків.

Під час проведеного дисертаційного дослідження автором опрацьовано і переосмислено значний обсяг наукової літератури з проблематики адміністративного права, державного управління, державної служби та безпосередньо проблематики дисертаційного дослідження. Аналіз тексту роботи дає підстави стверджувати, що автор детально опрацював та проаналізував термінологічний апарат, законодавство та зміни до нього щодо державної служби. Джерельну базу дисертації можна вважати цілком достатньою для виконання роботи такого рівня.

Висновки і результати дослідження є, у переважній більшості, обґрунтованими, оскільки вони отримані завдяки достатньому використанню наукових джерел та різноманітних методів наукового пошуку, зокрема: філософських, загальнонаукових, та спеціальних, що були обрані з урахуванням поставленої мети, визначених задач, об'єкта і предмета дослідження. Наукове пізнання явищ дійсності у їхньому розвитку та взаємозв'язку здійснено завдяки діалектичному методу. Загальнонаукові методи (структурний, функціональний та системний аналіз) знайшли своє застосування при з'ясуванні теоретичних питань тематики дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів посилена положеннями, які чітко виділяють нові результати дослідження та положеннями, що були вдосконалені дисертанткою. Висновки та пропозиції за результатами наукового дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Результати дослідження використано при викладанні відповідних тем із навчальних курсів: «Адміністративне право»,

«Організація державної служби в Україні», «Публічна служба», «Запобігання та протидія корупції в Україні».

Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів.

Новизна дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук О.М. Стеця має прояв як у самому підході до досліджуваних проблем, так і у запропонованому способі розв'язання конкретних питань теми. Характеризуючи наукову новизну дослідження слід зазначити, що дисертація О.М. Стеця є першим науково-теоретичним дослідженням сутності, структури та видів, особливостей державно-службових відносин, їхньої галузево-правової ідентифікації у контексті адаптації державної служби до міжнародних стандартів та прийняття Закону України «Про державну службу» 2015 року. Відповідно до результатів здійсненого дослідження отримано результати, що характеризуються науковою новизною, мають як теоретичне, так і практичне значення.

В роботі уперше: виокремлено державно-службове право як підгалузь адміністративного права, яка являє собою систему норм державно-службового законодавства, що урегульовує однорідні суспільні відносини щодо вступу на державну службу, її проходження і припинення; визначено систему державно-службового права, яку становлять відповідні правові інститути та його структуру, яку становлять: 1) загальна частина; 2) особлива частина; встановлено, що структуру державно-службового законодавства становлять законодавство про: а) адміністративну державну службу; б) спеціалізовану державну службу; в) мілітаризовану державну службу; 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; 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; здійснено характеристику особливостей правового статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин, яких опосередковано наявність у нього: а) статусу суб'єкта державно-службового права; б) спеціальної правосуб'єктності; в) приватного інтересу під час проходження державної служби; встановлено нормативно визначену взаємозалежність між набуттям статусу суб'єкта призначення та попередньо отриманим статусом керівника державної служби в окремих випадках (щодо призначення осіб на посади категорії «Б» і «В»); визначено, що можливість 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) тощо.

Набули подальшого розвитку положення щодо: співвідношення понять «суб'єкт службового права» та «суб'єкт державно-службових відносин»; характеристики службового законодавства через окреслення сукупності загальних та спеціальних норм службового права, яким урегульовано суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються у сфері функціонування державної служби; класифікації суб'єктів, яких наділено спеціальною правосуб'єктністю щодо призначення на посади державної служби категорії «А»; характеристики практик підвищення ефективності реалізації

компетенції служби управління персоналом у контексті запровадження нових принципів функціонування державних органів; визначення державного службовця, який набуває статусу керівника державної служби, від: 1) виду та статусу державного органу, його юрисдикції; 2) віднесення займаної посади відповідного керівника до конкретного виду посади державної служби; співвідношення поняття «управління людськими ресурсами» та «управління персоналом».

Також в дисертації запропоновано: 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», «процедура спеціальної перевірки», «контракт про проходження державної служби»; «невиконання або неналежне виконання умов контракту»; основні напрямки можливого застосування зарубіжного досвіду в умовах України; зміни до Закону України «Про державну службу» та підзаконних нормативно-правових актів, якими деталізовано окремі аспекти державно-службових відносин.

Оцінка змісту дисертації. Дисертантом висвітлено і опрацьовано комплекс проблемних питань теоретичного та практичного характеру щодо виникнення, зміни та припинення державно-службових відносин.

Структура дисертації повністю відповідає цілям і задачам дослідження, що дозволяє послідовно розглянути ключові питання державно-службових відносин. У дисертаційному дослідженні Стеця Олега Миколайовича порушено не розроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати цікаві результати і виробити ряд корисних пропозицій.

Серед сформульованих в роботі положень, що заслуговують на увагу, слід відзначити авторську позицію щодо визначення державно-службового права підгалуззю адміністративного права, систему якого становлять такі правові інститути: правовий статус державного службовця; суб'єкти управління у сфері державної служби; вступ на державну службу, проходження державної

служби (службова кар'єра); припинення державної служби; юридична відповідальність державного службовця; режим державної служби.

Цінними з наукової точки зору є положення щодо визначення специфіки правового статусу державного службовця як обов'язкового суб'єкта державно-службових відносин, що опосередкована його роллю у функціонуванні державної служби, з одного боку, та наявністю у нього приватного інтересу під проходження служби – з іншого. Виокремлено такі його сутнісні ознаки: 1) є суб'єктом державно-службового права України; 2) володіє спеціальною правосуб'єктністю у сфері державно-службового права; 3) є носієм спеціальних прав, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових відносинах; 4) є суб'єктом, на якого покладено спеціальні юридичні обов'язки, яких опосередковано участю у конкретних державно-службових відносинах; 5) вступає в державно-службові відносини на основі правових норм, які встановлюють основи статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них.

Значний інтерес становлять виокремлені дисертантом ознаки, що характеризують спеціальну перевірку як спеціальної передумови виникнення державно-службових відносин із конкретно-визначеним їх 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.

Автором сформульовано цілком логічні висновки щодо 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 персоналу та державного службовця щодо проходження державної служби та забезпечення правового статусу останнього.

Цінними видаються положення щодо виокремлення ознак, що характеризують втрату права на державну службу або його обмеження як підстави для припинення державно-службових правовідносин: 1) має наслідком видання наказу (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) унеможливує подальшу можливість вступу особи на державну службу до моменту наявності умов, що спричинили припинення державно-службових правовідносин.

Заслуговують на увагу пропозиції щодо необхідності внесення змін до Закону України «Про державну службу», зокрема ст. 31-1, 43, 84.

Повнота викладу результатів в наукових публікаціях. Основні теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у публікаціях, з них: 15 – у наукових фахових виданнях, перелік яких затверджено, 5 – у зарубіжних наукових виданнях, 2 монографії, 2

навчально-методичних посібниках, 8 тезах доповідей. 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 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. Поряд з позитивними здобутками дисертаційного дослідження О.М. Стеця, які є важливими для теорії адміністративного права й подальшого розвитку інституту державної служби в Україні, в рецензованій дисертації мають місце положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового обґрунтування.

1. Надаючи сутнісно-понятійну характеристику державно-службових відносин, дисертант виокремлює 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. При цьому критерій для такого поділу не зазначається, що порушує правила діалектичної побудови наукового пізнання. Така позиція автора потребує додаткової аргументації.

2. У підрозділі 1.2. дисертаційного дослідження автор виокремлюючи особливості правового статусу державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин, зазначає про наявність у нього приватного інтересу під час проходження служби. Водночас, відповідно до п. 5, ч. 1, ст. 4 Закону України «Про державну службу» державний службовець під час виконання

службових повноважень повинен відмовитися від превалювання приватного інтересу над публічним. Виникає запитання щодо можливості та доцільності виокремлення такої особливості правового статусу державного службовця як наявності у нього приватного інтересу під час проходження служби.

3. У підрозділі 2.3. дисертаційного дослідження автор на підставі ретроспективного аналізу правового статусу центрального органу виконавчої влади у сфері формування та реалізації державної політики у сфері державної служби, тобто Національного агентства України з питань державної служби, вказує на нормативне детермінування його як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом незалежно від підпорядкування. Більше того, акцентується увага на тому, що використання у назві НАДС категорії «агентство» не може трансформувати основне призначення цього органу та не є визначальним при окресленні його статусу. У зв'язку із зазначеним хотілося би почути думку автора щодо можливості виокремлення ознак адміністративно-правового статусу НАДС, які характеризували би його як ЦОВВ зі спеціальним статусом.

4. Досліджуючи питання адміністративно-правового статусу керівника державної служби як суб'єкта державно-службових відносин автор здійснює характеристику основних його повноважень, виокремлюючи за критерієм функціонального призначення такі їх види, як: забезпечувальні; кадрові та контрольно-наглядові. Окрема увага акцентується на можливості їх делегування, зокрема забезпечувальних та кадрових. Уявляється, що думка з приводу делегування окремих повноважень керівника іншим державним службовцям потребує обґрунтування.

5. Цікавими, але не безумовними видаються запропоновані автором зміни до п. 6 ч. 5 ст. 31-1 Закону України «Про державну службу», щодо заміни формулювання істотної умови контракту про проходження державної служби з «режим праці та відпочинку» на: «режим служби (режиму роботи державного органу та режиму робочого часу державного

службовця)». Хотілося би почути, що як наслідок покликані забезпечити такі зміни?

Наведені вище зауваження та рекомендації стосуються дискусійних питань, і не применшують значення отриманих в роботі висновків, не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, яке має науково-теоретичне і практичне значення, містить наукові положення, що відзначаються корисністю для вирішення конкретного наукового завдання, сприяють з'ясуванню сутності та правової природи державно-службових відносин.

Дисертація 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 спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – Право) та вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 (із змінами і доповненнями), а її автор – Стець Олег Миколайович на підставі прилюдного захисту заслуговує на присудження йому наукового ступеня доктора юридичних наук.

Офіційний опонент –

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету



T.O. Карабін

Підпис «Засвідчую»

Вчений секретар Вченої ради
Ужгородського національного університету



О. О. Мельник