

До разової спеціалізованої вченої ради  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»

## РЕЦЕНЗІЯ

рецензента – Аверочкіної Тетяни Володимирівни, доктора юридичних наук, професора, завідувача лабораторії кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія» на дисертацію Пустовіт Оксани Анатоліївни «Механізм правового регулювання державної служби в Україні», поданої на здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

**Актуальність теми.** Одним із ключових елементів службового права є впорядкування суспільних відносин, пов'язаних із організацією та функціонуванням державної служби як невід'ємного елементу державної адміністрації. У свою чергу, організація та функціонування державної служби є безпосередньо обумовленими механізмом правового регулювання державної служби, який є її і засадничою, і правовою, і функціональною, і організаційною основами. Саме механізм правового регулювання державної служби визначає і систему, і структуру державної служби, її риси та принципи, право на державну службу та його реалізацію, правовий статус державних службовців, особливості її проходження та припинення. Не перебільшуючи, слід зазначити, що механізм правового регулювання визначає державну службу як підгалузь адміністративного права – службове право зі своїм предметом, методами і законодавчою базою – службовим законодавством (або законодавством про державну службу). Наведене свідчить про те, що питання механізму правового регулювання державної служби набуває визначального значення у контексті державної служби і є актуальним, важливим та витребуваним. З огляду на те, що це питання не досліджувалося на рівні монографічних або дисертаційних праць, звернення О.А. Пустовіт до цієї проблематики видається досить своєчасним та необхідним у: а) доктринальному аспекті – щодо подальшого розвитку теорії службового права; б) нормативному аспекті – щодо подальшого

удосконалення чинного законодавства про державну службу у контексті його адаптації до стандартів ЄС; в) практичному аспекті – при удосконаленні вступу на державну службу, її проходження і припинення.

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

Дисертаційне дослідження О.А. Пустовіт є першим у вітчизняній науці адміністративного права монографічним дослідженням механізму правового регулювання державної служби у контексті адаптації державної служби до стандартів ЄС.

Висновки, рекомендації та пропозиції, які наводить дисертантка є належно обґрунтованими, логічними та такими, що відповідають необхідному рівню такого виду робіт. Дисертація є завершеною працею, оформленою відповідно до встановлених вимог, а результати здійсненого дослідження є науково обґрунтованими і, у сукупності, розв'язують конкретні наукові завдання, що мають важливе значення як для теорії адміністративного права, так і для правозастосування.

**Наукова новизна положень, які виносяться на захист.** Вивчення змісту дисертації О.А. Пустовіт дає можливість стверджувати, що всі сформульовані авторкою елементи наукової новизни, отримані в ході дослідження, є доведеними та такими, що містять у собі низку концептуальних висновків і рекомендацій, що мають теоретичне та практичне значення. Оцінюючи найважливіші результати дисертаційного дослідження слід вказати на такі результати, що мають вагому наукову новизну.

Заслужують на увагу, надані авторкою визначення поняття: 1) механізму як правового поняття, що являє собою систему взаємопов'язаних, взаємообумовлених та взаємозалежних елементів, спрямовану на досягнення певної мети, та виокремлення ознак такого механізму; 2) механізму правового регулювання державної служби як системи основних правових засобів, яка має за мету забезпечення організації

та функціонування державної служби та надання характеристики його структури, яку становлять: а) основні елементи (вужке розуміння механізму правового регулювання): нормативно-правові акти, правові норми, суб'єкти та об'єкти, правовідносини, акти правозастосування; б) факультативні елементи (які разом з основними елементами становлять широке розуміння механізму правового регулювання): юридичні факти; тлумачення; правосвідомість; правова культура; правомірна поведінка; протиправна поведінка; юридична відповідальність.

Важливе значення має теза дисертантки про подальший розвиток пріоритетності регулювання державної служби шляхом законів, що має особливий прояв щодо адміністративної служби, особливість нормативного регулювання якої здійснюється визначальним Законом «Про державну службу», який: а) поширює свою дію на всю адміністративну службу і на всіх адміністративних службовців; і, водночас, б) передбачає можливість визначення окремих питань проходження адміністративної служби у конкретних державних органах іншими законами за умови, що Закон «Про державну службу» є визначальним.

Логічним продовженням наведеного положення є теза про виокремлення двох груп законів, які регулюють окремі питання державної служби, маючи свій предмет правового регулювання, тобто закони, які є дотичними до державної служби, зокрема ті, які стосуються: 1) всієї державної служби: КАС України, «Про запобігання корупції», ЦК України, СК України, КПК України, «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади», «Про громадянство», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», «Про вищу освіту», «Про забезпечення функціонування української мови як державної»; 2) проходження державної служби у системі правосуддя: «Про Конституційний Суд України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя».

Заслуговує на увагу положення щодо виокремлення двох груп суб'єктів

механізму правового регулювання державної служби, зокрема тих, які/яких:

1) визначені Законом «Про державну службу»: Кабінет Міністрів України, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, керівник державної служби і служба управління персоналом;

2) наділено нормативно-правовими актами певними повноваженнями щодо правового регулювання окремих питань державної служби: Верховна Рада, Президент України, органи системи правосуддя, ЦОВВ. У зв'язку із цим положенням варто погодитися з пропозицією авторки щодо внесення змін до ст. 12 Закону «Про державну службу» стосовно переліку нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, та викладення її у такій редакції: «Правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, іншими державними органами, яким надано відповідні повноваження з питань державної служби».

Новітньою є теза про те, що запровадження служби управління персоналом, як суб'єкта управління державною службою, зумовлює покладення на неї здійснення функцій, які не були характерними для департаменту кадрового забезпечення або відділу кадрів, зокрема і аналітика, і комунікатора, і каталізатора змін, що свідчить про зміщення основних акцентів діяльності цього структурного підрозділу з констатувально-статистичної на управлінсько-інноваційну.

Цікавою, але неоднозначною є теза авторки про те, що дисциплінарні комісії є обов'язковими суб'єктами практично усіх державно-службових відносин, пов'язаних з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності. При цьому авторкою виокремлено та охарактеризовано такі ознаки дисциплінарних комісій: 1) спільні: а) їх метою

є встановлення: ступеня вини державного службовця; характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку; наявності або відсутності у діянні державного службовця складу конкретного дисциплінарного проступку; обставин, які виключають протиправність діяння державного службовця; обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; умов та причин вчинення дисциплінарного проступку; б) вимоги/рекомендації/заборони до складу комісії; в) повноваження членів комісії; г) статус членів комісії; 2) відмінності, які мають організаційно-засадничий характер і полягають у порядку їхнього формування, що являє собою одну із обов'язкових стадій дисциплінарного провадження.

У дисертації також висловлено ряд інших положень, висновків і пропозицій, які є оригінальними та являють собою розвиток або вдосконалення ідей, які стосуються досліджуваної проблематики, зокрема щодо класифікації службових відносин і правових норм, а також щодо розмежування «норм-обмежень» і «норм-заборон». Видається, що елементи наукової новизни сформульовано коректно, їх кількість та якість відповідають встановленим кваліфікаційним вимогам.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес, зокрема можуть бути використані у: науково-дослідній діяльності – для подальшого дослідження механізму правового регулювання державної служби, опрацювання особливостей його основних та факультативних елементів; правотворчому процесі – для удосконалення положень Закону України «Про державну службу», нормативно-правових актів НАДС, інших актів законодавства з питань державної служби, а також розробці нових актів, зокрема Закону України «Про процедури у державній службі»; правозастосовній діяльності – для удосконалення практики реалізації основних елементів механізму правового регулювання державної служби; навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Публічна служба», «Службове право», а також

для підготовки монографій, підручників, навчальних та навчально-методичних посібників, практикумів із зазначених дисциплін.

**Апробація результатів дослідження.** Авторкою проведено належну апробацію результатів дослідження. Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися та обговорювалися на засіданні кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертаційному дослідженні, доповідалися на міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку юридичної науки в період воєнного стану». Основні результати дослідження викладено у 5 наукових публікаціях, у тому числі 4 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого МОН України переліку, 1 – у тезах доповідей за матеріалами науково-практичної конференції. Отже, таке представлення результатів наукової роботи варто визнати достатнім. Кількість публікацій, обсяг, якість, повнота висвітлення результатів та розкриття змісту дисертації відповідає встановленим вимогам. Публікації авторки повною мірою висвітлюють основні наукові положення дисертації.

**Відсутність порушень академічної доброчесності.** У ході вивчення як дисертаційного дослідження, так і наукових публікацій О.А. Пустовіт фактів порушень академічної доброчесності не виявлено.

**Оцінка змісту дисертації.** Структурно дисертація складається з анотацій українською й англійською мовами, вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу та додатка.

**Дискусійні положення і зауваження щодо дисертації.** Однак, не зважаючи на значну кількість позитивних моментів, у дисертації О.А. Пустовіт є низка положень, висновків та пропозицій, що мають дискусійний характер і потребують додаткової аргументації здобувачкою під час публічного захисту, а саме:

1. Однією із пропозицій дисертантки щодо подальшого удосконалення

чинного законодавства про державну службу є зміна назви Закону «Про державну службу» на нову – «Про державну адміністративну службу». Це вимагає пояснення здобувачки щодо використання як словосполучення «адміністративна служба», так і прикметника «адміністративна», а не «цивільна».

2. У дисертаційній роботі при характеристиці структури державної служби серед інших її видів виокремлено мілітаризовану службу. Враховуючи те, що серед науковців немає одностайної точки зору стосовно як цього виду державної служби, так її підвидів, дисертантці варто було би під час публічного захисту окреслити свою позицію стосовно таких запитань: а) чому саме мілітаризована, а не військова служба? б) якими є критерії віднесення підвидів до такого виду служби?

3. У дослідженні зазначається, що структуру механізму правового регулювання державної служби, окрім основних, становлять також факультативні елементи, з чим слід погодитися. Водночас, факультативні елементи у дисертації не досліджено, у зв'язку із чим виникає запитання щодо обґрунтованості застосування вузького підходу до трактування структури механізму правового регулювання державної служби на противагу широкому підходу, яким такі факультативні елементи охоплюються.

4. Дисертанткою зроблено висновок про те, що зарубіжне законодавство про публічну/державну/цивільну службу країн ЄС є досить розмаїтим, що, з одного боку, визначає розмаїтість самої служби, а з іншого – відображає історичні традиції служби кожної країни, що знайшли своє відображення у підходах щодо особливостей предметного регулювання. Слушність цього висновку беззаперечна, проте, як видається, авторці, у межах теми дослідження, варто було би приділити увагу порівняльному аналізу структури механізму правового регулювання державної служби в Україні та зарубіжних країнах, що було би цінним як у доктринальному, так і практичному аспектах.

Разом з тим, характер наведених міркувань щодо окремих питань у роботі у цілому не впливають на загальну позитивну оцінку та не знижують наукової цінності представленого дисертаційного дослідження.

**Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.** Основні положення дисертації з належним ступенем повноти було відображено у наукових статтях, підготовлених та опублікованих дисертанткою, кількість і якість яких відповідає вимогам щодо публікацій, зарахованих за темою дисертації.

Аналіз тексту дисертації О.А. Пустовіт «Механізм правового регулювання державної служби в Україні» свідчить про цілковите додержання авторкою вимог щодо академічної доброчесності. Сформульовані висновки та пропозиції розроблені авторкою особисто, у роботі наявні усі необхідні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, тверджень і відомостей, надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності, використані методики дослідження та джерела інформації.

У цілому, дисертаційна робота О.А. Пустовіт є завершеним, змістовним, логічно та виважено побудованим науковим дослідженням, а одержані висновки та пропозиції є науково значимими та актуальними для правозастосування. Обсяг основного тексту дисертації відповідає встановленим нормативам до такого виду наукових робіт. Мова роботи відзначається точністю, логічністю та аргументованістю викладу, що відповідає науковому стилю. Наукові положення у тексті дисертації за формою викладу є доступними, у смисловому плані довершені, цілісні та взаємопов'язані.

## **ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК**

Дисертація О.А. Пустовіт «Механізм правового регулювання державної служби в Україні» відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування

рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, а її авторка – Пустовіт Оксана Анатоліївна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

**Рецензент:**

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач лабораторії  
кафедри морського та митного права  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»

**Тетяна АВЕРОЧКІНА**