

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

РЕЦЕНЗІЯ

**кандидата юридичних наук, доцента Фролової Євгенії Ігорівни
на дисертацію Стрілецького Максима Анатолійовича «Адміністративно-
правові засади права на державну службу в Україні», поданої на здобуття
ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право»
за спеціальністю 081 «Право»**

Актуальність теми дисертації. Суспільно-політичні, політико-правові та оборонно-безпекові реалії Української держави, які склалися через агресію росії проти України та спричинили введення у дію правового режиму воєнного стану, значно вплинули як на всі сфери суспільного життя, так і на функціонування системи публічного адміністрування, важливою складовою якого є державна служба. При цьому важливо зазначити, що сфера державної служби стала одним із визначальних і невід’ємних чинників формування нових дієвих та вдосконалення існуючих засобів забезпечення законності у діяльності органів державної влади з пріоритетом дотримання прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у їх взаємодії з органами публічного адміністрування. З огляду на зазначене особливої уваги заслуговує питання права на державну службу як визначального інституту підгалузі службового права. Не буде перебільшенням зазначити, що йдеться про право на державну службу не тільки як про визначальний інститут, але і як невід’ємно започатковуючий інститут державної служби, тобто такий правовий інститут, без якого не може функціонувати як сфера державної служби, так і службове право.

Варто сказати, що не дивлячись на те, що питання визначення та характеристики окремих питань права на державну службу отримали своє

висвітлення у ряді вітчизняних доробок (що автор досить детально висвітлив у своєму дослідженні), актуальність і важливість цієї проблематики дослідження на теперішній час залишається достатньо високою з огляду на реалії сьогодення, а отримані автором наукові положення, висновки та пропозиції мають і теоретичне, і практичне значення.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Аналізуючи зміст дисертаційної роботи, можна дійти висновку, що здійснене дослідження є самостійним, творчим, цілісним, актуальним. Дисертація М.А. Стрілецького характеризується системним підходом щодо предмету дослідження. Визначені в роботі завдання дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає у теоретико-методологічній і організаційно-правовій характеристиці права на державну службу в Україні як невід'ємного конституційного права особи у контексті подальшого розвитку теорії державної служби з урахуванням основних напрямків адаптації чинного законодавства про державну службу до стандартів Європейського Союзу.

Структура роботи є цілком логічною, виваженою і такою, що охоплює найбільш важливі аспекти дослідження питань права на державну службу в Україні. Дисертація складається із анотації, вступу, двох розділів, що містять 6 підрозділів, висновків, списків використаних джерел до кожного розділу та додатків. Заслуговує на увагу те, що автором при написанні роботи проаналізовано, належним чином опрацьовано та використано значну джерельну базу, зокрема переосмислено значний обсяг наукової літератури з проблематики адміністративного, конституційного, міжнародного права та безпосередньо проблематики дисертаційного дослідження. Автором досить вміло використано судову практику ЄСПЛ та адміністративних судів України, а також аналітичні та статистичні дані, які стосуються обраної теми дослідження. Джерельну базу дисертації становить 189 найменувань наукових праць і нормативно-правових актів. Аналіз тексту роботи дає підстави стверджувати, що автор детально опрацював та проаналізував термінологічний апарат,

законодавство у сфері державної служби та зміни до нього з урахуванням реалій правового режиму воєнного стану в Україні.

Висновки і результати дослідження є, у переважній більшості, обґрунтованими та логічно побудованими, оскільки вони отримані завдяки достатньому використанню різноманітних методів наукового пошуку, зокрема: філософських, загальнонаукових та спеціальних, що були обрані з урахуванням поставленої мети, визначених завдань, об'єкта і предмета дослідження. Наукова новизна одержаних результатів містить як положення, які отримані уперше в теорії державної служби, або положеннями, які що були удосконалені автором.

Наукова новизна і практична значущість одержаних результатів.

Новизна дисертації на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» має прояв як у самому підході щодо досліджуваної проблематики, так і у запропонованому способі розв'язання конкретних завдань. Характеризуючи наукову новизну дослідження слід зазначити, що дисертація М.А. Стрілецького є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права монографічним дослідженням права на державну службу у контексті адаптації державної служби до стандартів ЄС і з урахуванням нових політико-правових та оборонно-безпекових реалій України.

Вивчення змісту дисертації М.А. Стрілецького дає можливість стверджувати, що переважна більшість сформульованих автором тез наукової новизни і зроблені висновки є доведеними та такими, що містять у собі низку концептуальних положень і рекомендацій, що мають теоретичне, нормотворче і практичне значення.

Серед сформульованих в роботі положень, що заслуговують на увагу, слід відзначити, зокрема: авторську позицію щодо визначення цілого ряду понять, які або уперше запропоновано в теорії адміністративного права (*«право на доступ до участі у конкурсі»* – це можливість особи надати нормативно визначену інформацію про відповідність умовам конкурсу на заміщення посади державної служби; *«право на призначення на посаду державної служби»* – це законодавчо визначена можливість громадянина України на проходження

процедури допуску до конкретної посади державної служби з урахуванням установлених вимог та правообмежень; *«добročесність»* – це сукупність морально-етичних характеристик, які визначають межі та спосіб ставлення особи щодо себе, суспільства і держави; *«спеціальна перевірка»* – це процедура здійснення контролю за достовірністю відомостей про особу, яка претендує на посаду державної служби з метою підвищення якості відбору кандидатів і забезпечення їх відповідності вимогам щодо доброчесності та відсутності конфліктів інтересів), або які удосконалено з урахуванням подальшого розвитку законодавства про державну службу і розвитку теорії державної служби (*«право на державну службу»* – це можливість громадянина зайняти посаду державної служби за умови його відповідності законодавчо встановленим критеріям та обмеженням на підставі визначеної процедури з дотриманням принципу рівності; *«обмеження»* – це державна настанова щодо нормативної локалізації можливостей реалізації особою права на державну службу; *«правообмеження»* – це обмеження, які чітко, конкретно і вичерпно визначені законами).

Цінними з наукової точки зору є положення щодо виокремлення особливостей нормативно-правового регулювання права на державну службу у залежності від сукупності таких критеріїв, як: ступінь його визначення, юридична сила нормативно-правових актів і предмет регулювання. Це надало змогу автору зазначити, що: 1) встановлення права на державну службу передбачається тільки законами або а) загальної дії, тобто законами, які безпосередньо передбачають це право і поширюють свою дію на всю державну службу; або б) спеціальної предметної дії, тобто законами, які регулюють окремі питання права на державну службу (вимоги, критерії, обмеження тощо) і поширюють свою дію на всю державну службу; або в) спеціальної видової/підвидової дії, тобто законами, які регулюють право на державну службу для окремих видів/підвидів державної служби; 2) забезпечення права на державну службу регулюється підзаконними нормативно-правовими актами, що визначають такі засади, як: а) процедурні; б) організаційні; в) статусні.

Значний науковий інтерес становить логічно акцентована увага автора щодо такої умови права на державну службу, як запобігання та протидія дискримінації щодо особи, яка реалізує своє право під час вступу на державну службу. Зокрема автором виокремлено такі основні прояви реалізації антидискримінаційного законодавства у сфері державної служби: 1) мають місце ознаки дискримінації, щодо яких чинним законодавством про державну службу не передбачено жодних дискримінацій, і ними є: раса; колір шкіри; релігійні та інші переконання; етнічне та соціальне походження; сімейний і майновий стан; місце проживання; 2) обмеження окремих ознак дискримінації зумовлене обґрунтованою правомірністю мети такого обмеження, і ними є: громадянство; мовна ознака; політичні переконання; стать; вік; інвалідність; 3) для адміністративної служби характерним є те, що Закон «Про державну службу» щодо питання запобігання та протидії дискримінації у державній службі передбачає посилання на Закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», тобто має місце повне сприйняття визначеного переліку ознак дискримінації з урахуванням особливостей їх імплементації у сферу державної служби; 4) для інших видів державної служби характерним є те, що: а) ряд законів, які регулюють окремі підвиди спеціалізованої служби (ДБР, БЕБ, НАБУ, системи прокуратури тощо) не передбачають ані принципу рівності, ані принципу недискримінації, ані положення «незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками», ані посилання на Закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»; б) для такого підвиду державної служби, як служба у поліції, характерним є те, що ст. 49 Закону «Про Національну поліцію» передбачає таке недискримінаційне положення, як: «незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання», яке є адаптованим до служби у поліції і тому воно не передбачає такої ознаки дискримінації, як

«інвалідність». Видається, що це наукове положення є важливим як для теорії державної служби зокрема, так і для теорії адміністративного права у цілому з огляду на те, що цьому питанню практично не приділялася увага вітчизняними науковцями.

У контексті дослідження запобігання та протидії дискримінації у сфері державної служби необхідно також звернути увагу і на таке новітнє положення автора, як «обґрунтована правомірність мети обмеження ознак дискримінації» як невід'ємної складової державної служби, яка має місце у разі, якщо «а) вона передбачена законом; б) відповідає принципіві «правової визначеності», тобто сформульована із достатнім ступенем чіткості, що дало б змогу особі: по-перше, узгоджувати з нею свою поведінку; по-друге, передбачати, згідно з обставинами, наслідки вчинення нею конкретних дій». При цьому слід зазначити, що автор не тільки характеризує її сутність та ознаки, але й визначає законні підстави для введення таких обмежень (незалежність та територіальна цілісність України; державний суверенітет; конституційний лад; науково-технічний і оборонний потенціал України; законні інтереси держави та права громадян; економіка держави; інтереси держави і суспільства; запобігання розголошенню державної таємниці; запобігання вчиненню злочинів; забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку тощо), що є цінним з огляду на те, що жодний нормативно-правовий акт не передбачає переліку таких підстав.

У дисертаційній роботі мають місце й інші наукові положення, які є важливими для сфери державної служби, зокрема щодо особливостей проведення конкурсу на заміщення посади державної служби, декларування, спеціальної перевірки в умовах правового режиму воєнного стану в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки і пропозиції, які містяться в дисертації, можуть бути використаними у: науково-дослідній діяльності – для подальшого дослідження реалізації права на державну службу, опрацювання особливостей для видів та

підвидів державної служби; правотворчому процесі – для удосконалення положень Закону «Про державну службу», інших законів, пов'язаних з державною службою, підзаконних нормативно-правових актів; правозастосовній діяльності – для удосконалення практики реалізації права на державну службу; 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.

Оцінка змісту дисертації. Дисертантом висвітлено та опрацьовано комплекс проблемних питань теоретичного, нормативного і практичного характеру, пов'язаних з правом на державну службу в Україні у контексті адаптації державної служби до стандартів ЄС та з урахуванням політико-правових та оборонно-безпекових реалій України. Структура дисертації повністю відповідає цілям і завданням дослідження. У дисертаційному дослідженні М.А. Стрілецького порушено не розроблені раніше наукові і практичні завдання, розв'язання яких дозволило одержати важливі новітні результати і виробити ряд корисних пропозицій.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні та практичні результати дисертаційного дослідження знайшли відображення у публікаціях, з них: чотири – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого МОН України переліку, одна – у тезах доповідей за матеріалами науково-практичної конференції. Ці праці є свідченням того, що розробка проблеми, якій присвячена дисертація, здійснювалася системно. У публікаціях достатньо відображені всі розділи дисертаційного дослідження.

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

Зауваження і дискусійні положення дисертації. Поряд з позитивними здобутками дисертаційного дослідження М.А. Стрілецького, які в цілому є

важливими для теорії адміністративного права й подальшого розвитку теорії державної служби в Україні, в рецензованій дисертації містяться положення, які сприймаються неоднозначно, видаються суперечливими або потребують додаткового пояснення та обґрунтування.

1. Досліджуючи структуру права на державну службу автор виокремлює «право на доступ до участі у конкурсі» і «право на участь у конкурсі або іншому способі щодо призначення на посаду державної служби». Така позиція автора потребує уточнення щодо критерію виокремлення таких прав (як окремих складових структури права на державну службу) під час публічного захисту.

2. При дослідженні права на призначення на посаду державної служби як структурного елемента права на державну службу автору, як видається, варто було б приділити увагу такому важливому аспекту цього права, як «акт про призначення на посаду» з огляду на те, що ст. 33 чинного Закону України «Про державну службу» уперше ввела у нормативний обіг це поняття для сфери державної служби.

3. Досліджуючи особливості законодавчого визначення права на державну службу у залежності від таких критеріїв, як ступінь його визначення, юридична сила нормативно-правових актів і предмет регулювання, автор виокремлює такі: *встановлення права на державну службу*, яке передбачається тільки законами, і *забезпечення права на державну службу*, яке передбачається підзаконними нормативно-правовими актами. З таким підходом і висновком автора слід погодитися. При цьому автор виокремлює такі засади *забезпечення права на державну службу*: процедурні, організаційні і статусні. Не заперечуючи проти процедурних та організаційних засад, питання виникає щодо *статусних засад*, зокрема щодо відповідності назви «статусні» його наповненню. Автор зазначає, що «статусні засади» становлять підзаконні нормативно-правові акти, які визначають: «тестові питання, Перелік посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків, Переліку посад осіб рядового, сержантського і старшинського складу, які не можуть бути заміщені

іноземцями та особами без громадянства» (с. 47-48). Видається, що у цьому разі має місце некоректне найменування цього виду засад, оскільки йдеться не про «статусні елементи», а скоріше про «організаційно-процедурні елементи».

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, а лише сприяють з'ясуванню сутності права на державну службу в Україні та визначають напрямки подальших наукових пошуків.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.
Представлена М.А. Стрілецьким дисертаційна робота на тему «Адміністративно-правові засади права на державну службу в Україні», подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії у галузі «Право», є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням. Основні положення дисертації з належним ступенем повноти були відображені у наукових статтях, підготовлених та опублікованих дисертантом, кількість і якість яких відповідає вимогам щодо публікацій, зарахованих за темою дисертації.

Аналіз тексту дисертації М.А. Стрілецького свідчить про повне додержання автором вимог академічної доброчесності. Сформульовані висновки та пропозиції зроблені дисертантом особисто, у роботі наявні усі необхідні посилання на джерела інформації у разі використання ідей, тверджень і відомостей, надано достовірну інформацію про результати наукової діяльності. Обсяг основного тексту дисертації відповідає встановленим вимогам, що висуваються до такого виду наукових робіт. Мова роботи відзначається точністю, логічністю та аргументованістю викладу, що відповідає науковому стилю.

Дисертаційне дослідження є завершеним, змістовним, логічно та виважено побудованим, одержані висновки та пропозиції є науково значимими та актуальними для правозастосування. Наукові положення у тексті дисертації

за формою викладу доступні, у смисловому плані довершені, цілісні та взаємопов'язані.

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

Дисертація М.А. Стрілецького «Адміністративно-правові засади права на державну службу 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 12.01.2022 р. № 44 (зі змінами), а також Вимогам до оформлення дисертації, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12.01.17 р. № 40 (зі змінами), а її автор – Стрілецький Максим Анатолійович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Рецензент:

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного
і фінансового права
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Євгенія ФРОЛОВА