

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора Губанової Тамари Олексіївни – на дисертацію Коваленка Богдана В'ячеславовича «Принципи службового права України», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право» (галузь знань 08 «Право») у разовій спеціалізованій вченій раді

**Актуальність обраної теми.** Актуальність обраної теми не викликає сумнівів. Проявом того, що проблематика принципів службового права є важливою та такою, що недостатньо розроблена у вітчизняній правничій науці є наступне:

1) на сучасному етапі відсутні комплексні наукові дослідження про принципи службового права, має місце їх недооцінювання, їх вважають проміжними, швидкоплинними доктринальними положеннями. Важливо відмітити, що принципи службового права сприяють гарантіям забезпечення прав та свобод людини і громадянина, ефективності функціонування громадського суспільства і держави;

2) вони створюють передумови для формування та розвитку сучасної науки, нормотворчості та дієвого правозастосування, є підставою для формування і функціонування службового права, а його принципи є базисом діяльності публічних службовців;

3) концептуальний розрив у баченні системи принципів службового права між вітчизняною та європейською правовою доктриною першочергово обумовлений різними підходами до визначення власне предмета службового права, його визнання фундаментальною підгалуззю адміністративного права, а також різністю адміністративних традицій, сформованих у конкретній національній правовій системі. Тому, важливу увагу слід приділити вирішенню проблеми забезпечення єдиного доктринального тлумачення принципів службового права, виходячи з єдності розуміння ціннісних пріоритетів розвитку публічної служби, функціонування публічних

службовців;

4) реформування публічної служби як висококваліфікованої та професійної діяльності уповноважених на виконання функцій держави осіб, зумовлює настання суттєвих змін в принципах службового права, зокрема зміни стосуються порядку прийняття на публічну службу, її проходження та припинення. Проте зараз бракує наукових праць узагальнюючого характеру, комплексного розгляду питань принципів службового права. Публічна служба має стати надійним каналом зв'язку держави та громадян, їх системної взаємодії, а також виступати рушієм ефективних змін у країні. Важливістю набуває проблема напрацювання відповідно до вимог часу принципів службового права, у зв'язку з реформуванням публічної служби України, її наближенням до стандартів Європи.

Саме тому, як видається, дисертація Б.В. Коваленка, є актуальною для сучасної правової науки, а її тема погребує свого належного опрацювання.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Виходячи із аналізу дисертації, робота здійснювалась у відповідності до плану наукової діяльності кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень дисертації.** Наукові положення, які запропоновані автором дисертації, є у достатній мірі обґрунтованими. Запорукою саме такого висновку є структура дисертації, використані автором наукові методи отримання нових знань і, насамкінець, список використаних джерел. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Дисертант використовував належні для такого року наукового дослідження методів, серед яких вважаю за доцільне вказати окремо діалектичний, порівняльно-правовий, статистичний, метод правового моделювання. Список використаних джерел містить наукові праці із різних галузей вітчизняного та зарубіжного права, доробки соціального, медичного, філософського спрямувань.

**Наукова новизна положень, сформульованих у дисертації.** Перший розділ дисертації Б.В. Коваленка носить назву «Принципи службового права України: історико-правові та загальнотеоретичні питання». У його рамках автору вдалося послідовно дослідити такі питання, як: службове право як сфера об'єктивізації його принципів; генеза дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці; поняття, ознаки принципів службового права.

На переконання офіційного опонента, науковою новизною характеризується пропозиція автора, відповідно до якої особливістю генези дослідження принципів службового права є «ефект маятниковості концентрації уваги», а саме: від ігнорування цього питання вченими-адміністративістами (в т.ч. й сучасних) й аж до деталізованого аналізу окремих принципів службового права. На підставі аналізу спеціалізованих наукових та навчальних видань, запропоновано умовну періодизацію генезису історіографії дослідження принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці, а саме: 1 етап (1992–2003 рр.) з виокремленням понять «право про державних службовців», «право про службу» й фрагментарним згадуванням про про засади службових відносин; 2 етап (2003–2007 рр.) із поступовим (переважно в узагальненому вигляді) виділенням відносин публічної служби як сфери об'єктивізації принципів та базових засад їх правового врегулювання (переважно авторські переліки й узагальнений огляд деяких із них); 3 етап дослідження (2007–2017 рр.) із формулюванням узагальнених доктринальних положень про принципи публічної та деяких інших різновидів публічної служби, розглядом їх як елементу системи принципів адміністративного права; 4 етап (з 2017 р. по теперішній час) з поглибленим аналізом окремих принципів службового права у контексті оновленого розуміння адміністративного права, його системи принципів, обґрунтування потреби кодифікації службового законодавства, в т.ч. норм-принципів, із акцентом на порівняльно-правові дослідження.

Крім того, у рамках підрозділу 1.1. дисертації слушною є пропозиція щодо визначення сутності та змісту службового права як сфери об'єктивізації принципів. Зокрема, доведено, що службове право як сфера об'єктивізації принципів представляє собою це підгалузь адміністративного права, яка має автономні, специфічні принципи, сукупність правових норм, які покликані регулювати суспільні відносини, пов'язані із організацією та функціонуванням публічними службовцями публічно-владних повноважень через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічного інтересу, на постійній професійній відплатній основі за рахунок державних коштів в органах публічного адміністрування на підставі адміністративно-правового. Як видається, такого роду пропозиція ще не була предметом широкого наукового обговорення, відтак її можна сміливо назвати новаторською.

Також заслуговує на включення до положень наукової новизни пропозиція дисертанта стосовно формулювання авторської дефініції «принципи службового права» як закріплених у нормах службового права приписів, які регламентують організацію та функціонування публічної служби задля забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу особами, які перебувають на певних посадах і наділяються для цього публічно-владними повноваженнями. Виділено ознаки принципів службового права: засадничий характер, вища імперативна юридична сила, формальна визначеність, загальнообов'язковість, примусова забезпеченість, орієнтованість на реалізацію та захисту публічного інтересу. Запропоновано розглядати принципи службового права як єдину систему, що складається із елементів (окремих різновидів принципів службового права), які перебувають у зв'язках між собою та із системою принципів галузі адміністративного права й принципами права в цілому. Доцільною вважається їх класифікація за різними критеріями: способом їх закріплення; соціальною функцією; обсягом регулюючого впливу; формою джерела, ступенем деталізації.

Офіційному опонентові видається слушним виокремлення таких

принципів як верховенство права та законність саме у контексті їх взаємодії, а не протиставлення. Думається, при такому баченні є реально досяжна перспектива покращити стан справ в службовій царині.

Другий розділ носить назву «Принципи службового права України: класифікація, система та характеристика», де традиційна для науки та навчального процесу дефініція «принципи» «накладається» автором на регулювання службово-правових відносин. Наукова новизна відображається у тому, що:

– по-перше, автором на основі критичного аналізу української та європейської доктрин запропоновано авторське поняття системи принципів службового права України. Це сукупність інтегрованих в службове законодавство України нормативних приписів, які є самостійними, стабільними, автономно функціонуючими і взаємодіючими з іншими елементами системи з метою ефективного врегулювання публічно-службових відносин. На погляд автора принципи службового права можна систематизувати за різними критеріями: за ступенем реалізації; за джерелами закріплення; за сферою правового регулювання; за здійсненням функцій публічними службовцями; за організаційними повноваженнями публічних службовців. Уявляється за доцільне використовувати для систематизації принципів службового права заснований на застосуванні кількісного критерію поділ принципів службового права за характером участі публічних службовців в публічно-службових відносинах, що має доповнюватися такими додатковими критеріями, як особливості службово-правового статусу наявність і обсяг публічно-владних повноважень у публічних службовців. Це надає можливість розрізнити такі види принципів службового права: загальні принципи службового права, організаційні принципи службового права та функціональні принципи службового права;

– по-друге, у рамках підрозділу 2.2. дисертації автором доведено, що «засадничими» (основними, базовими) принципами службового права є принципи, характерні для права в цілому, які визначають якісні особливості

всіх без винятку правових норм національної правової системи незалежно від специфіки врегульованих ними суспільних відносин. Вони є характерними для всіх галузей та підгалузей національного права, що й обумовлює їх назву. До них належать: верховенство права; пріоритет прав свобод людини і громадянина, законності; добровільність; пропорційність; правова визначеність; демократизм; гуманізм; взаємна відповідальність та інші.

– по-третє, автором обґрунтовано, що організаційні принципи службового права визначають засади організаційного аспекту (організаційної побудови) публічної служби. До них запропоновано відносити: принцип належного урядування; прозорість; повагу до прав людини і громадянина; добросовісність і розсудливість; відкритість; своєчасність і розумний строк; обґрунтованість та визначеність; безсторонність (неупередженість); ефективність; презумпцію правомірності дій та вимог особи; офіційність; відповідальність за прийняті рішення та інші.

– по-четверте, дисертантом встановлено, що функціональні принципи службового права визначають засади функціонування публічної служби. До них належать принципи: нормативності діяльності; поділу управлінської праці; рівності учасників публічно-службових відносин; єдиноначальності, колегіальності; оперативної самостійності; гарантування ефективних засобів правового захисту; субсидіарності; юридичної визначеності, недискримінації та інші. Це, як видається офіційному опонентові, засвідчує широкий теоретико-методологічний потенціал даної роботи.

Вказані елементи наукової новизни не обмежують позитив від аналізу опанованої дисертації. Автором наукового доробку – Б.В. Коваленком реально опрацьовано значний пласт малодослідженої наукової проблематики, якою є принципи службового права.

**Дискусійні положення та зауваження.** Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань насамперед характеризує

актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертанта до їх розгляду.

1. У рамках підрозділу 1.1. «1.1. Службове право як сфера об'єктивізації його принципів» автор, як видається, недостатньо уваги приділив проблематиці саме тому, що службове право як сфера об'єктивізації принципів представляє собою підгалузь адміністративного права, яка має всі ознаки підгалузі адміністративного права;

2. Під час дослідження генези принципів службового права у вітчизняній адміністративно-правовій науці автором зауважено, що певна кількість сучасних навчальних посібників і підручників з адміністративного права різних років видання взагалі не містить положень про службове право в цілому і зокрема про принципи службового права, або принципи адміністративної процедури. Це створює додаткові запитання щодо можливого заперечення серед вчених-адміністративістів щодо необхідності виокремлення службового права як складової в системі адміністративного права. З цього приводу хотілось би почути позицію автора в контексті такого «уникнення» розкриття сутності службового права та його принципів у сучасних джерелах.

3. Автором запропоновано власний поділ принципів службового права на засадничі, організаційні та функціональні. Доцільним вбачається уточнення такої позиції в аспекті виокремлення кола суб'єктів застосування відповідних принципів (органу публічного адміністрування чи приватної особи).

4. У роботі наголошено на певній особливості внутрішньої побудови кожного принципу права (яка зберігається і у всіх галузевих, підгалузевих принципах, принципах інститутів), і визначено, що така побудова полягає у поєднанні «внутрішньої» (постійної, незмінної, сталої) та «зовнішньої» (динамічної, гнучкої, адаптивної) складових. Хотілося б, щоб автор на

конкретному прикладі (окремо взятого принципу службового права) продемонстрував особливості такої побудови.

5. Дисертант звертає увагу у роботі на «відсутність спеціалізованих дисциплін у освітньо-професійних та освітньо-наукових програмах закладів вищої освіти, а отже недостатнє вивчення ресурсу принципів службового права». Виникає питання з приводу підстав для такого твердження.

6. У дисертації автором обґрунтована доцільність підготовки та прийняття Службового кодексу України, де серед іншого запропоновано конкретні пропозиції нормативного закріплення у ньому принципів службового права. Хотілося б почути більш детальніше про структуру Службового кодексу України.

Разом з тим, вказані недоліки не є визначальними у високій оцінці дисертації.

**Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам МОН України.** Робота Б.В. Коваленка відповідає вимогам, що висуваються для отримання наукового ступеня доктора філософії в галузі права, зокрема Порядку проведення експерименту з присудження наукового ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167, а її автор – Коваленко Богдан Вячеславович заслуговує на отримання наукового ступеня доктора філософії в галузі права.

**Офіційний опонент:**

**Директор Фінансово-правового коледжу,  
доктор юридичних наук, професор,  
Заслужений юрист України**



**Т.О. Губанова**