

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента Тильчика В'ячеслава В'ячеславовича – 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. Дисертаційне дослідження Б.В. Коваленка присвячено актуальній проблемі сучасного адміністративного права – принципам службового права. Ми є свідками активного розвитку службового права України загалом, що проявляється у збільшенні кількості та інтенсифікації наукових пошуків у вказаній царині.

Актуальність обраного напряму наукових досліджень пояснюється наступним: важливим вектором становлення та розвитку Української держави є зміцнення її правових основ, формування національної європейського рівня правової системи, яка спрямована на «сервісність» держави та «партнерські» відносини між публічними службовцями і приватними особами. Службове право України це підгалузь адміністративного права, яка регулює суспільні відносини що виникають в сфері організації та функціонування 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 акту. Ефективна реалізація функцій службового права України має ґрунтуватися на європейських засадах. Такі принципи сформовані законодавцем та фрагментарно досліджуються вченими-адміністративістами. Принципи службового права України регламентовані нормативно-правовими актами, вони становлять «фундамент» службового права, формують «людиноцентриську» модель публічно-службових відносин. Проте, сучасний стан службового-правового забезпечення публічних службовців характеризується низкою проґрадин і

недоліків, серед яких відсутність досліджень, які присвячені принципам службового права України, які потребують як наукового осмислення, так і вдосконалення правового регулювання.

Як наслідок, уже понад двадцять років ідея систематизації (у формі кодифікації чи консолідації) публічно-службових норм не тільки досліджується вченими-адміністративістами, але і є підставою для обґрунтування необхідності розробки й прийняття відповідного акта (Проекту «Службового кодексу України») з виокремленням як основи вирішення цього питання принципів службового права як базису для врегулювання всього різноманіття публічно-службових відносин за участю різноманітних видів публічних службовців. Дуже важливо не тільки уніфікувати публічно-владну діяльність у всьому її розмаїтті активності публічних службовців і реалізації прав, свобод, законних інтересів приватних осіб, але і сформулювати, насамперед, той «фундамент», який і буде сприяти такій уніфікації і, звісно, систематизації норм, які регулюють цю діяльність. Ефективна реалізація завдань публічної служби має базуватись на фундаментальних, основоположних принципах. В умовах сучасних докорінних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні істотно змінюється сутність і зміст службово-правових відносин, адже службове право, яке їх регулює, досить поліструктурне і мобільне. Задля з'ясування змісту, сутності, призначення службового права вагомим значення набуває дослідження теорії та практики застосування принципів службового права як основних засад для врегулювання відносин між публічними службовцями і приватними особами. Останнім часом увага науковців та юристів-практиків акцентується на розгалуженості, суперечливості і розпорошеності службового законодавства, надмірній кількості нормативно-правових актів, що регулюють відповідні відносини. Однак обов'язковою умовою такої ефективності є розробка і дослідження повноцінної системи принципів службового права, які будуть покладені в основу врегулювання публічно-службових відносин, а також закріплені у «базовому» законі. Це дозволить вивести процес гармонізації відносин між публічними службовцями та приватними особами на якісно новий

рівень, який буде відповідати міжнародним правовим стандартам. Окремо варто зазначити, що в науці службового права поки не сформувалося цілісного уявлення про службове право як окрему підгалузь, його сутність і зміст, а також про роль принципів службового права в механізмі забезпечення прав, свобод та інтересів його учасників, що визначає актуальність та необхідність комплексного дослідження. Саме тому зазначені питання потребують системного аналізу і розробки положень теоретичного та практичного характеру, пов'язаних із дослідженням принципів службового права. Прийняття Службового кодексу України з обов'язковим закріпленням у ньому принципів – необхідна умова ефективного впровадження Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка містить основні вектори задля становлення та розвитку України з обов'язковим впровадженням європейських стандартів життя та виходу України на провідні позиції у світі. Питання принципів службового права системно не досліджувались, адже вони пов'язані зі становленням ідеї самого службового права як підгалузі адміністративного права та з розвитком доктринальних та нормативних положень, які пов'язані з публічною службою.

З огляду на унікальність категорії «принципи службового права», підґрунтям для робіт слугували праці з філософських, економічних, психологічних наук (праці А.Х. Бегматова, Ю.В. Тихонравова, М.І. Карліна, О.В. Чумаченко, Н.А. Мазур, В.І. Клецького, В.В. Шпель тощо), а також вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів (наприклад, роботи В.К. Колпакова, Ю.П. Битяка, С.В. Ківалова, В.М. Гаращука, Д.В. Лученка, Н.Б. Писаренко, Т.Є. Кагановської, Р.С. Мельника та ін.), як і фундаментальні положення наукових робіт, безпосередньо присвячених питанням службового права (наприклад, роботи Т.С. Аніщенко, Ю.М. Старилова, Д.С. Припутня, Ю.П. Битяка, Р.С. Мельника, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, Л.Р. Білої-Тіунової, А.А. Шарая, Ю.В. Пирожкової, С.А. Федчишина, О.О. Гришковця та ін.), а також праці, присвячені принципам права та принципам адміністративного права (наприклад, роботи А.А. Пухтецької, М.О. Германюк, П.О. Баранчика, А.А. Шарої та ін.).

Проте, незважаючи на таке розмаїття наукових праць, безпосередньо ж присвячених проблематиці принципів службового права України комплексних фахових наукових робіт, на жаль, немає.

Тому актуальність теми дисертації Б.В. Коваленка є більш ніж переконливою.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження Б.В. Коваленка здійснювалось відповідно до плану наукової діяльності кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Робота, запропонована Б.В. Коваленком, характеризується системним підходом до предмета дослідження. Структурно дисертація складається зі вступу, трьох розділів, взаємопов'язаних між собою, висновків, списку використаних джерел. Структура роботи повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного, методологічного, філософського спрямувань із проблематики принципів службового права.

Високий ступінь вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено також використанням відповідних наукових методів - діалектичного, системного, структурно-функціонального, логіко-історичного, порівняльно-правового, статистичного тощо. Вони дозволили здобувачеві сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків і рекомендацій. Слід, як безумовний позитив, відзначити, що автор за темою дисертації має наукові роботи, опубліковані протягом 2017–2020 років, що свідчить про достатню наукову зрілість дисертанта.

Висновки, зроблені у дисертації, здатні суттєво покращити принципи службового права.

Достовірність і новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Положення дисертації реально ґрунтуються на об'єктивних теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на власних судженнях автора. Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що вона є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права досліджень, у якому на високому рівні теоретичного узагальнення розглядаються проблемні питання принципів службового права. Дисертантом проаналізовано значний масив спеціальної наукової правової літератури, присвяченої службовому праву, публічній службі, шляхам удосконалення правового регулювання принципів службового права.

Характерною рисою дисертаційного дослідження є його чітка практична спрямованість. Висвітлені автором пропозиції можуть бути застосовані для розвитку як принципів службового права, так і службового права як наряду правозастосовної діяльності загалом.

У першому розділі **«Принципи службового права України: історико-правові та загальнотеоретичні питання»** автором розглянуто теоретико-методологічні та понятійно-категоріальні складові явища, що досліджується у дисертації.

Досліджено та узагальнено положення правової доктрини щодо розуміння службового права та його місця, ролі у системі національного права й запропоноване авторське визначення службового права як сфери об'єктивізації принципів. Проаналізовано положення сучасних доктринальних джерел щодо визначення службового права, його сутності, призначення, а також співвідношення з адміністративним правом, і запропоновано його розгляд як сукупності правових норм, безпосередньо пов'язаних із організацією та функціонуванням публічної служби для забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу особами, які перебувають на певних посадах й наділяються для цього певним обсягом публічно-владних повноважень. Виділено особливості

службового права, серед яких: 1) це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини публічної сфери й зорієнтовані на забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу; 2) різноваріативність зовнішніх форм його існування; 3) структурованість; 4) специфіка інструментарію регулюючого впливу; 5) унікальність дефініційного ряду; 6) динамізм та мобільність; 7) специфіка суб'єктивного складу із обов'язковою участю суб'єкта, наділеного публічно-владними повноваженнями для реалізації та захисту публічного інтересу.

З'ясовано, що особливістю генези дослідження принципів службового права є «ефект маятниковості концентрації уваги» 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 генезис 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 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.

Запропоновано авторську дефініцію «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. Надано авторське поняття системи принципів службового права.

Проаналізовано три групи принципів службового права: загальні, організаційні та функціональні, виділено проблемні питання їх правового закріплення та практики застосування.

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.

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.

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.

Для уніфікації положень про принципи службового права, їх різновиди, систему, ресурс кожного із них та з метою підвищення ефективності публічно-службової діяльності запропоновано, використовуючи новітні доктринальні тематичні положення як наукове підґрунтя, систематизувати нормативні положення (норму-дефініцію «принципи службового права», їх перелік та деталізацію кожного із них в окремій статті) в окремому розділі Службового кодексу України.

На підставі узагальненого аналізу нормотворчого та застосовного досвіду зарубіжних країн, доведено, що в зарубіжних країнах принципи службового права закріплюються в контексті діяльності публічної адміністрації й конкретизації організації та функціонування діяльності її службовців, загальноєвропейським трендом є закріплення загальних, організаційних, функціональних принципів в одному нормативно-правовому акті. Доведено, що слушним виглядає досвід зарубіжних країн у цьому питанні для України в аспекті впровадження у національне законодавство й принципів європейського службового права, таких як, належна адміністрація; стандарт прозорості; раціональність і законність рішень; забезпечення ефективного перегляду правил і рішень, які приймаються службовцями; взаємодія службовців і приватних осіб; клієнтоорієнтованість; ефективність надання публічних послуг; доброчесної публічної служби та протидії корупції; сумлінності виконання службових обов'язків; доброчесності публічних службовців; юридичної визначеності; захисту законних очікувань; недопущення дискримінації; права на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень; позадоговірної відповідальності публічної адміністрації; тісної співпраці держави, бізнесу та громадянського суспільства та інші.

Запропоновано конкретні шляхи усунення виявлених недоліків у

нормативному закріпленні принципів службового права, визначено та сформульовано пропозиції щодо змін до чинного законодавства, обґрунтовано доцільність їх врахування суб'єктами нормотворчої діяльності (Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу» тощо). Практичне значення результатів визначається, зокрема, можливістю використання основних положень, висновків та рекомендацій, запропонованих у роботі, у правотворчості – шляхом внесення змін до Законів України, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади тощо.

У розділі другому **«Принципи службового права України: класифікація, система та характеристика»** автором 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. Надано авторське поняття системи принципів службового права.

Проаналізовано три групи принципів службового права: загальні, організаційні та функціональні, виділено проблемні питання їх правового закріплення та практики застосування.

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.

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.

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.

Дисертантом удосконалено й термінологічний апарат у підгалузі службового права, серед яких, наприклад, принципи службового права, система принципів службового права, організаційні принципи, функціональні принципи.

В останньому третьому розділі дисертації **«Принципи службового права України: пошук шляхів удосконалення ресурсу»** автор досліджує, принципи службового права зарубіжних країн та їх урахування при формуванні вітчизняного аналогу, основні напрямки вдосконалення доктринального дослідження та правового закріплення принципів службового права. Для уніфікації положень про принципи службового права, їх різновиди, систему, ресурс кожного із них та з метою підвищення ефективності публічно-службової діяльності запропоновано, використовуючи новітні доктринальні тематичні положення як наукове підґрунтя, систематизувати нормативні положення (норму-дефініцію «принципи службового права», їх перелік та деталізацію кожного із них в окремій статті) в окремому розділі Службового кодексу України.

На підставі узагальненого аналізу нормотворчого та застосовного досвіду зарубіжних країн, доведено, що в зарубіжних країнах принципи службового права закріплюються в контексті діяльності публічної адміністрації й конкретизації організації та функціонування діяльності її службовців,

загальноєвропейським трендом є закріплення загальних, організаційних, функціональних принципів в одному нормативно-правовому акті. Доведено, що слушним виглядає досвід зарубіжних країн у цьому питанні для України в аспекті впровадження у національне законодавство й принципів європейського службового права, таких як, належна адміністрація; стандарт прозорості; раціональність і законність рішень; забезпечення ефективного перегляду правил і рішень, які приймаються службовцями; взаємодія службовців і приватних осіб; клієнтоорієнтованість; ефективність надання публічних послуг; доброчесної публічної служби та протидії корупції; сумлінності виконання службових обов'язків; доброчесності публічних службовців; юридичної визначеності; захисту законних очікувань; недопущення дискримінації; права на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень; позадоговірна відповідальність публічної адміністрації; тісної співпраці держави, бізнесу та громадянського суспільства та інші.

Запропоновано конкретні шляхи усунення виявлених недоліків у нормативному закріпленні принципів службового права, визначено та сформульовано пропозиції щодо змін до чинного законодавства, обґрунтовано доцільність їх врахування суб'єктами нормотворчої діяльності (Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про дипломатичну службу» тощо). Практичне значення результатів визначається, зокрема, можливістю використання основних положень, висновків та рекомендацій, запропонованих у роботі, у правотворчості – шляхом внесення змін до Законів України, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади тощо.

Це свідчить про повноту наукового підходу здобувача до пошуку шляхів удосконалення законодавства щодо принципів службового права.

Разом із тим, указаним не обмежується позитив від аналізу дисертаційного дослідження Б.В. Коваленка.

Зауваження за змістом дисертації. Віддаючи належне здобуткам дисертаційного дослідження, доцільним є звернення увагу на деякі дискусійні висновки та твердження.

1. Зміст роботи свідчить, що другий розділ дисертаційного дослідження носить назву – «Принципи службового права України: класифікація, система та характеристика». Проте, підрозділ 1.3 який називається «Принципи службового права України: поняття, ознаки» міститься в першому розділі дисертаційного дослідження «Принципи службового права України: історико-правові та загальнотеоретичні питання». На нашу думку, поняття та ознаки принципів службового права має бути віднесено до другого структурного підрозділу дисертації.

2. У підрозділі 1.2 дисертації автором виділено особливості службового права, серед яких: 1) це сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини публічної сфери й зорієнтовані на забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу; 2) різноваріативність зовнішніх форм його існування; 3) структурованість; 4) специфіка інструментарію регулюючого впливу; 5) унікальність дефініційного ряду; 6) динамізм та мобільність та інші ознаки.

Заперечення

викликає відсутність серед ознак службового права, особливостей, що вказують на його належність до підгалузі адміністративного права.

3. У підрозділі 2.1. дисертант наводить класифікацію принципів службового права, на його думку, доцільно використовувати для класифікації принципів службового права, заснований на застосуванні кількісного критерію поділ принципів службового права за організаційно-правовою формою, що має доповнюватися такими додатковими критеріями, як особливості адміністративно-правового статусу публічних службовців, наявність і обсяг владних повноважень та інші критерії. На наш погляд, суперечливою видається така позиція дисертанта і потребує додаткового обґрунтування.

4. Автор дисертації зазначає, що для уніфікації положень про принципи службового права, їх різновиди, систему, ресурс кожного із них та з метою підвищення ефективності публічно-службової діяльності запропоновано, використовуючи новітні доктринальні тематичні положення як наукове підґрунтя, систематизувати нормативні положення (норму-дефініцію «принципи

Стверджувати, що це є важливим чинником для удосконалення законодавства щодо принципів службового права – явне перебільшення. Доцільно було б проаналізувати, які інші є шляхи для удосконалення вищезазначеного законодавства, крім кодифікації службово-правових норм в Службовому кодексі України.

5. Доцільно було би у дисертаційній роботі детальніше зупинитись на невирішених питаннях Стратегії реформування державного управління до 2021 року яка триває в Україні. Ефективним був би аналіз предмета дослідження крізь призму сучасного стану проведення в Україні адміністративної реформи.

Проте, вказані зауваження є дискусійними та не знижують загального позитивного враження від дисертації Б.В. Коваленка.

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам МОН України. В цілому дисертація є самостійним, завершеним науковим дослідженням, присвяченим принципам службового права. Робота своїм змістом відповідає вимогам, що висуваються для отримання наукового ступеня доктора філософії в галузі права, зокрема Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 березня 2016 року № 261 та Порядку проведення експерименту з присудження наукового ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 167. Сам дисертант – Богдан Вячеславович Коваленко заслуговує на отримання наукового ступеня доктора філософії в галузі права.

Офіційний опонент:

**начальник кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України,
доктор юридичних наук, доцент**

