

## **ВІДГУК**

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора  
Легези Юлії Олександрівни на дисертацію Буланової Юлії Миколаївни  
«Етичні кодекси як джерело службового права», подану на здобуття  
наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 –  
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право**

**1. Актуальність теми дисертації.** Трансформація умов реальної соціальної дійсності, в тому числі правової і державної, що органічно пов'язана із зміною її ознак, зумовлює необхідність зміни уявлень про право й державу як про важливі соціальні явища й водночас цінності, принципи їх сприйняття і дослідження. Сьогодні переосмислюється поняття «предмет адміністративного права», провідні вчені-адміністративісти обґрунтовують, що базовою категорією адміністративного права вже давно є не управління, а забезпечення реалізації прав і свобод громадян у численних взаємовідносинах між органами публічної влади й населенням. Сучасний стан правової системи України вимагає подальшого оновлення її нормативної основи – системи права та системи законодавства. В умовах впровадження трансформаційних реформаційних змін в розумінні управлінських відносин, їх змісту поступово формується нагальне питання встановлення визначення системи та джерел службового права як підгалузі адміністративного права. При цьому становлення службового права, системи його джерел відбується в умовах відсутності правової визначеності та триваючих наукових дискусій. Варто наголосити, що здійснення теоретико-правових досліджень предмету службового права, визначення напрямів оптимізації застосування системи його джерел в цілому, і зокрема, етичних кодексів, - наближує українське суспільство до вироблення ефективних механізмів впровадження концепції «good governance». Саме тому, виконане Ю.М. Булановою дослідження, є надзвичайно важливою фундаментальною

науковою працею, яка відповідно до визначених мети та завдань, обраної методології здатне запропонувати концептуальну модель запровадження та оптимізації застосування етичних кодексів як джерел службового права України.

Зазначене визначає наукове дослідження Ю.М. Буланової практично значимим, а відтак й вкрай актуальним. Це підтверджується, зокрема тим, що роботу виконано в рамках Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених Національною академією правових наук України 03 березня 2016 р., планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2015–2019 рр., комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710), «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711), а також планів діяльності Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем службового права НАПрН України. Дисертація спрямована на досягнення цілей Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 рр., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015; Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 та інших державних програмних документів.

Дисертаційне дослідження Ю.М. Буланової є затребуваним як з позицій правової науки, так і з точки зору практичної діяльності, спрямованої на удосконалення нормативно-правової бази та теорії службового права як складової адміністративної права.

**2. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Аналіз тексту дисертації та автореферату свідчить про науково обґрунтований системний підхід автора до проблеми: аргументовано сформульована актуальність теми, досить чітко визначені об'єкт, предмет, мета та задачі дослідження, комплексно підібраний необхідний для виконання цих завдань методологічний інструментарій. Робота складається зі вступу, трьох структурно-логічно пов'язаних між собою розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Її матеріал поданий у логічній послідовності, що сприяло розкриттю дисертантом взаємопов'язаних між собою теоретичних і практичних аспектів досліджуваної проблеми.

Ю.М. Буланова у представленій науковій роботі надала характеристику комплексної правової категорії «етичний кодекс» як джерело службового права через ідеологічні, гносеологічні та онтологічні моменти пізнавального процесу, що мають місце у сучасній українській адміністративно-правовій доктрині. А також визначила методологічні підходи до розуміння понять «джерело право», «службове право» в сучасних українських правових реаліях.

Високий ступінь наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження, що в концентрованому вигляді знайшли відображення у сформульованих здобувачем наукових положеннях, висновках і рекомендаціях, забезпечено методологічним і теоретичним обґрунтуванням його вихідних положень; застосуванням комплексу наукових методів, адекватних об'єкту, предмету, меті і задачам дослідження; використанням сучасних досягнень юридичної науки та широкої джерельної бази дослідження; здійсненням апробації основних концептуальних ідей і положень дослідження. Вдалих вибір методів дослідження, аналіз і синтез наукової літератури, нормативно-правових актів та узагальнення отриманої інформації з метою дослідження етичних кодексів як джерел службового права в контексті українського державотворення, спрямованого на розбудову

оновленої системи адміністративного права України, дозволили успішно розв'язати поставлені задачі.

**3. Достовірність і наукова новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів.** Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації підтверджується їх апробацією у відкритому друку, обговоренням на наукових конференціях, інших наукових заходах. Проведена автором науково-дослідна робота є результатом власних напрацювань здобувача, який здійснив вдалу спробу визначити поняття, сутність, механізм реалізації етичних кодексів як службового права як складової адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних відносин.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

- *науково-дослідній діяльності* – для подальших наукових досліджень із відповідної проблеми (акти впровадження Запорізького національного університету від 09.09.2020, НТУ «Дніпровська політехніка» від 07.09.2020);
- *правотворчій діяльності* – з метою вдосконалення нормативно-правових актів у сфері публічної служби, зокрема Законів України «Про державну службу», «Про запобігання корупції» тощо;
- *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення процедури розгляду та вирішення спорів у сфері публічної служби, що виникають внаслідок порушення етичних норм;
- *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», а також їх викладання студентам вищих навчальних закладів (акти впровадження Запорізького національного університету від 09.09.2020, НТУ «Дніпровська політехніка» від 07.09.2020).

Стосовно **наукової новизни** дисертаційної роботи слід зазначити, що кваліфікаційна робота є одним із перших у вітчизняній адміністративно-

правовій науці цілісним комплексним дослідженням, присвяченим визначенню сутності та специфіку реалізації джерел службового права в цілому, і зокрема – етичних кодексів. Зокрема, наукову новизну дослідження становлять основні висновки, положення та рекомендації, які відображають істотний внесок автора. Погоджуючись у цілому з усіма визначеними автором складовими новизни дослідження, вважаємо за необхідне акцентувати особливу увагу на деяких з них:

1. У першому розділі дослідження «Службове право як регулятор етичних відносин публічної служби» автором обґрунтовується власний підхід до визначення таких категорій, як «службове право», «джерело службового права», «службові правовідносини». Авторкою обґрунтовується взаємозалежність рівня професіоналізму із особистими рисами людини, її самовідданістю, тобто пов'язується із дотриманням етичних норм доброчесності, порядності, моральності. На підставі чого Ю.М. Булановою запропоновано авторську дефініцію категорії «службових правовідносин» у розумінні суспільних відносин, що пов'язані із здійсненням професійної діяльності реалізації функцій представника публічної влади як посадової особи органу державної влади чи місцевого самоврядування чи як посадової особи підприємства, організації, установи, зобов'язаної надавати публічні послуги або виконувати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки, чи виконувати такі обов'язки за наданими тимчасовими спеціальними повноваженнями. Такий авторський підхід дозволив авторці класифікувати службові правовідносини за часовим періодом їх реалізації поділити на службові постійні правовідносини та службові тимчасові правовідносини (с. 35-45).

2. В ході здійсненого дослідження авторкою здійснені спроби через виділення структурних ознак охарактеризувати систему джерел службового права. Здійснене Ю.М. Булановою дослідження дозволило визначити, що система джерел службового права, з врахуванням необхідності врегулювання не лише правил поведінки посадових осіб, а і процедури їх реалізації,

вимагає її поділу на матеріальні та процесуальні норми. Необхідно підтримати авторський висновок про наявний «дисбаланс» матеріальних та процесуальних правових норм, що визначає спрямування спеціальних законодавчих актів на встановлення позитивного регулювання відносин із проходження публічної служби, тоді як процесуальні норми містяться у спеціальних дисциплінарних нормативних актах (статутах, положеннях, правилах тощо), часто підзаконного рівнів, що свідчить про відсутність усталених нормативних підходів до регулювання процедур проходження публічної служби (підрозділ 1.3).

3. Погоджуємось з авторкою, яка доводить, що до джерел службового права відноситься необхідно віднести сукупність законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, результати судової практики, зокрема, у частині застосування та виконання рішень Європейського Суду з прав людини, міжнародні акти, ратифіковані Верховною Радою України, що визначаються особливості прийняття, проходження та звільнення з публічної служби. З врахуванням такого підходу Ю.М. Булановою обґрунтовується доцільність визначення джерел службового права як формалізованих законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, результатів судової практики, що регулюють діяльність посадових осіб органів публічної служби із виконання покладених на них повноважень, спрямованих на ефективне забезпечення реалізації функцій держави та задоволення існуючого публічного інтересу. Варто погодитися з виділенням дисертанткою такої особливості джерел службового права як визначення морально-етичних норм як складової системи оцінки рівня належності та ефективності функціонування публічної служби (с. 56-60).

4. Схвальної оцінки потребує авторський висновок про визначення морально-етичних норм «концентрованими» принципами соціального регулювання. Вартою уваги є аргументація Ю.М. Булановою про визначення морально-етичних засад функціонування публічної служби передусім у преамбулі Конституції України, де керуючись «відповідальністю перед

Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та майбутніми поколіннями» обґрунтовано проголошення вектору розбудови української держави як правової, демократичної та соціальної. Таким чином, морально-етичні засади регулювання суспільних відносин («відповідальність перед Богом», «совість», зв'язок із минулими та майбутніми поколіннями) визначено як регулятор ефективності реалізації права народу на самовизначення. В цьому аспекті варто підтримати дисертантку у її позиції щодо наявності взаємозалежності між рівнем ефективності етичного регулювання службових правовідносин та рівня моральної самосвідомості особи зокрема і суспільства в цілому, а також від «політичної волі» управляючих структур здійснення реформ, у тому числі й адміністративної (підрозділ 1.4).

5. Вартою уваги є здійснена авторкою порівняльно-правова характеристика досвіду зарубіжних країн щодо законодавчого закріплення етичних норм як регуляторів відносин у сфері публічної служби, в результаті якої визначено наявність етичних кодексів двох рівнів. Ю.М. Булановою визначено, що етичні кодекси першого рівня за своїм змістовним наповненням визначаються як акти, що містять загальні стандарти поведінки всіх категорій державних службовців, тоді як задачею етичних кодексів другого рівня є деталізація загально визнаних принципів поведінки суб'єктів у конкретних визначених обставинах. На практиці впровадження такої ідеї до вітчизняного законодавства України обґрунтовується доцільністю визначення етичних положень діяльності службовців в межах спеціальних законодавчих чи підзаконних актів, що встановлюють регламент їх діяльності (підрозділ 2.1).

Здобувачем розроблено й інші наукові положення, які є новими для теорії адміністративного права та процесу.

У цілому дисертація носить завершений характер, мета дослідження досягнута, завдання роботи виконані.

#### **4. Загальна оцінка дисертаційної роботи та повнота викладу**

**одержаних результатів в опублікованих працях.** Основні положення та висновки дисертації відображено в 6 наукових статтях, з них 5 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, одна – у зарубіжному науковому виданні, та 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Вивчення дисертаційного дослідження та його автореферату дає підстави для твердження про ідентичність змісту автореферату й основних положень дисертації. Оформлення дисертаційного дослідження зауважень не викликає.

**5. Дискусійні положення та зауваження до дисертації.** Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Ю.М. Буланової водночас вважаємо за необхідне звернути увагу на питання, які могли би, на нашу думку, слугувати предметом додаткових пояснень з боку дисертанта або ж дискусії при захисті дисертаційної роботи.

1. При з'ясуванні місця та значення службового права у національній системі права України авторкою робиться обґрунтований висновок про доцільність його віднесення до структури публічного права (підрозділ 1.1). Варто підтримати такий науковий підхід дисертантки, однак з врахуванням існуючої наукової дискусії між представниками науки адміністративного права та трудового права щодо визначення місця службового права у вітчизняній правовій системі необхідно було б додаткову увагу приділити питанню дослідження сутності трудових правовідносин в умовах наявних трансформаційних змін правотворення;

2. В цілому підтримуючи авторку у її наукових пошуках шляхів оптимізації реалізації етичних кодексів у сфері публічної служби, здійснену в межах третього розділу рецензованого дослідження, варто відзначити ряд дискусійних моментів. Так, авторкою ставляться питання забезпечення правової ефективності етичних кодексів публічної служби, при цьому необхідно було б звернути додаткову увагу дослідженню такої категорії вітчизняної юридичної науки, як «якість актів законодавства». Встановлення

критеріїв якості службового законодавства з врахуванням наявного домінуючого відомчого нормативно-правового регулювання досліджуваної сфери суспільних відносин дозволило б авторові виробити конкретні пропозиції із подолання застосування оціночних категорій як критеріїв оцінки рівня професіоналізму посадових осіб органів публічної влади;

3. З врахуванням новаторських ідей реалізації системи здійснення громадського та державного контролю окрему увагу, на наше переконання, необхідно було б приділити питанню дослідження службових правовідносин за участю іноземців (зокрема, в аспекті висвітлення особливостей функціонування Громадської ради доброчесності тощо);

4. Автором під час здійснення характеристики системи гарантій забезпечення належної реалізації норм етичних кодексів публічної служби визначено пріоритетність застосування заходів заохочення як заходів стимулювання та заходів дисциплінарної відповідальності як правообмежувальних заходів. При цьому до системи таких гарантій авторкою справедливо відноситься і необхідність вжиття заходів із підвищення рівня професійної правосвідомості та правової культури службовців. Варто відзначити, що окрему увагу необхідно було б приділити питанню реформування системи вищої освіти в цілому, і зокрема, системи надання освітянських послуг з питань професійно-етичної підготовки юристів, менеджерів тощо.

5. І останнє, - в цілому підтримуючи перспективність нормативного закріплення розуміння категорії «публічної служби» у широкому значенні, що, на думку Ю.М. Буланової, передбачає віднесення до її системи суб'єктів адвокатської діяльності, є необхідним вирішення проблеми допустимості здійснення функцій державного та громадського контролю в цілому, і зокрема, - з питань дотримання професійної етики такими суб'єктами службових правовідносин.

Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка носить самостійний і творчий

характер, має наукову і практичну цінність. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує складність і актуальність досліджуваної теми та власний підхід до її розгляду дисертантом. В дослідженні автором вдалося досягти його мети.

Усе викладене дає підставу для висновку про те, що дисертація на тему «Етичні кодекси як джерело службового права» є завершеною науковою працею. Враховуючи досягнення автором мети та задач дослідження, в яких отримані нові науково обґрунтовані результати щодо розкриття сутності етичних кодексів як джерела службового права, а також беручи до увагу те, що в роботі наведено висновки, які сприятимуть вдосконаленню адміністративно-правових норм, в яких знаходять своє втілення відповідні публічні інтереси, то є всі підстави відмітити, що дисертація Ю.М. Буланової відповідає вимогам п. 9, 10, 12 Порядку присудження наукових ступенів, а її автор заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Офіційний опонент**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри цивільного,  
господарського та екологічного права  
Національного технічного університету  
«Дніпровська політехніка»



Ю.О. Легеза

Підпис Ю.О. Легези засвідчую:  
перший проректор  
Національного технічного університету  
«Дніпровська політехніка»




О.О. Азюковський