

*До спеціалізованої вченої ради К 26.503.01
Науково-дослідного інституту публічного права*

ВІДГУК

**офіційного опонента – доктора юридичних наук, доцента
Віхляєва Михайла Юрійовича 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, зв'язок з науковими програмами, темами. Актуальність теми обумовлена її теоретичним та практичним значенням як для вдосконалення правової системи України, що перебуває у стані перехідного трансформаційного періоду, так і для оптимізації системи публічної нашої держави. Застосування категорії «етичний кодекс» як особливої інституційної складової адміністративного права є характерним для більшості західноєвропейських країн впродовж останніх десятиліть, натомість в Україні актуалізація доцільності її впровадження визначається активізацією євроінтеграційних процесів і необхідністю адаптування національної законодавчої бази до стандартів та норм Європейського Союзу відповідно до вимог Угоди про Асоціацію 2014 року. При цьому відсутнім є уніфікований комплексний науково-практичний підхід до застосування етичних кодексів в українському національному адміністративному просторі.

Актуалізація здійснення теоретико-правового дослідження особливостей застосування етичних кодексів як джерел службового права пов'язується із необхідністю здійснення оцінки ефективності функціонування органів публічної служби не лише на підставі визначення рівня професійної підготовки їх посадових осіб, а і з врахування їх морально-етичних якостей, що мають бути реалізовані як у службовий час, так і у позаслужбовий період. Саме запровадження етичних норм як критеріїв оцінки діяльності публічних службовців є гарантією реалізації концепції

публічного управління, побудованої із використанням провідних ідей «людиноцентризму», гуманістичного обличчя органів публічної влади.

Отже, нормативна невизначеність категорії «етичний кодекс», неоднозначність практики застосування морально-етичних стандартів як критеріїв оцінки ефективності функціонування посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування та необхідність імплементації стандартів законодавства країн Європейського Союзу в Україні визначають актуальність здійсненого Ю.М. Булановою дисертаційного дослідження.

Актуальність проведеного Ю.М. Булановою дослідження посилюється його безпосереднім спрямуванням 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.

Отже, необхідно наголосити, що визначення авторської концепції інституалізації етичних кодексів у системі джерел службового права та її нормативного закріплення задля забезпечення ефективності їх реалізації є актуальним предметом теоретико-правового дослідження Ю.М. Буланової.

2. Обґрунтованість, достовірність і наукова новизна положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Оцінюючи достовірність та обґрунтованість результатів дисертаційного дослідження Ю.М. Буланової слід відзначити, що ці характеристики у рецензованому дослідженні забезпеченні повною мірою. Це обумовлено передусім коректним використанням підходів та методів наукового пізнання, логічною послідовністю дослідження різних аспектів застосування етичних кодексів як джерел службового права, досить виваженою аргументацією основних

положень дисертації. До надбань здійсненого Ю.М. Булановою дослідження віднести обґрунтування доцільності розуміння службового права як складової підгалузі системи адміністративного права, спрямованої на врегулювання суспільних відносин із здійснення професійної діяльності особами органів публічного управління, компетенційним змістом якої є реалізація публічно-управлінських функцій держави задля оптимізації механізму забезпечення та захисту публічного інтересу (с. 36-40). Такий авторський підхід до визначення сутності службового права дозволив дисертантці визначити систему його джерел, що стало науковим базисом для встановлення сутності етичних кодексів як регуляторів службових правовідносин. Авторка демонструє добре володіння формально-юридичним, системно-структурним та структурно-функціональним методами наукового пізнання, прийомами логічного аналізу і синтезу тощо.

Обґрунтованість і достовірність результатів дисертаційної роботи Ю.М. Буланової обумовлюється належним і достатньо якісним підбором емпіричної бази дослідження. Автором досліджені десятки нормативно-правових актів і значна кількість наукових джерел. До факторів, що обумовлюють достовірність та обґрунтованість дослідження необхідно віднести і досить вдало обрану структуру дисертації, яка відображає логіку викладу змісту дисертації.

Наукова новизна дисертаційного дослідження полягає у тому, що здобувачка вперше, аналізуючи ознаки, критерії класифікації та систему джерел службового права обґрунтовує авторське розуміння етичних кодексів як її складової.

Дослідження категорії етичних кодексів пов'язується із необхідністю визначення сутності джерел службового права, що Ю.М. Булановою обґрунтовано розуміється як формалізовані законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, результати 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. При цьому авторкою справедливо наголошується, що особливістю джерел службового права необхідно виділяти розуміння морально-етичних норм у якості їх як складової системи оцінки рівня належності та ефективності функціонування публічної служби (підрозділ 1.3).

Визначення місця етичних кодексів у системі джерел службового права дозволило дисертантці здійснити ґрунтовну характеристику особливостей їх реалізації, встановити їх мету та функції правозастосування. Автором визначено, що прийняття етичного кодексу у сфері публічної служби спрямовано на досягнення мети визначення чітких та стислих вказівок очікуваної поведінки від службової особи. Ю.М. Булановою обґрунтовано, що досягнення такої мети здійснюється шляхом визначення змістовної характеристики положень, спрямованих на встановлення нормативної складової очікуваного «етичного клімату» органу публічної служби, визначення механізму забезпечення встановлених етичних норм, інформування громадськості про сформульовані вимоги очікуваної поведінки службової особи (підрозділ 2.2).

Окрім ґрунтовної характеристики особливостей прояву та реалізації етичних кодексів у службових відносинах рецензоване дослідження містить і авторський підхід щодо забезпечення їх правової ефективності (розділ 3 дисертації Ю.М. Буланової).

В цьому аспекті заслуговує на схвальну оцінку авторський висновок щодо доцільності віднесення до системи гарантій забезпечення правової ефективності реалізації етичних кодексів у регулюванні правовідносин у сфері публічної служби сукупність заходів юридичної відповідальності за їх порушення та сукупність заходів заохочення за сумлінне їх виконання та дотримання. При цьому авторкою доцільно обґрунтовується необхідність здійснення законодавчого закріплення процедури реалізації заходів заохочення у сфері публічної служби сприяє забезпеченню прозорості застосування не лише заходів дисциплінарного правообмежувального

впливу, але і заходів стимулювання, що своїм кінцевим результатом дозволяє усунути створення корупційних та корупціогенних ризиків, пов'язаних із зловживання службовим становищем (підрозділ 3.2).

Позитивно оцінюється обґрунтування авторкою доцільність активізації процесів із систематизації законодавства з питань правового регулювання реалізації етичних норм публічної служби, що своїм завершальним етапом повинна мати вироблення уніфікованого підходу до розуміння сутності та складових етичної інфраструктури, визначення гарантій забезпечення ефективності їх впровадження, що має своїм практичним втіленням мати розробку та прийняття Етичного кодексу публічної служби. Варто погодитися із авторським підходом щодо обґрунтування необхідності прийняття Етичного кодексу публічної служби, що дозволить вирішити ряд стратегічних законотворчих державницьких задач. Зокрема, такий кодифікований акт дозволить згрупувати етичні вимоги у відповідних конкретних нормативних положеннях у їх взаємозв'язку та взаємозалежності. Крім того в межах такою кодифікованого акту буде вирішено питання категоріального співвідношення моральної відповідальності та юридичної відповідальності за порушення правил професійної поведінки. Врешті-решт, прийняття такого акту сприятиме оптимізації механізму правової відповідальності за порушення або недодержання правил поведінки публічними службовцями шляхом законодавчого визначення як загальних вимог (для всієї спільноти службових осіб), так і спеціальних вимог (для особливої категорії публічних службовців – посадових осіб) (с. 160-165).

Практичне значення мають пропозиції авторки розробки та прийняття Етичного кодексу публічної служби, що дозволить оптимізувати реалізацію процедури розгляду та вирішення спорів у сфері публічної служби, що виникають внаслідок порушення морально-етичних норм. Автор звертає увагу на такі можливі аспекти реалізації результатів дисертаційної роботи, як науково-дослідна сфера, правотворча діяльність, правозастосовна діяльність, навчальний процес, що підтверджується відповідними актами впровадження.

Отже, на мою думку, як офіційного опонента, Ю.М. Буланова повною мірою виконала поставлені перед дисертаційним дослідженням задачі, досягла сформульованої мети, а отримані нею результати дослідження характеризуються належним рівнем обґрунтованості, достовірності та наукової новизни.

4. Повнота викладу результатів дисертації в опублікованих працях.

Основні положення і результати дисертації викладено у 10 наукових працях, в тому числі в 6 наукових статтях, з них – у одному науковому виданні зарубіжних країн, та 4 тезах доповідей.

5. Оцінка ідентичності змісту автореферату і основних положень дисертації. Вивчення представлених рукопису та автореферату, дисертації Ю.М. Буланової на тему «Етичні кодекси як джерело службового права», дозволяє зробити висновок щодо ідентичності автореферату й основних положень дисертації. Наукові результати, висновки та практичні рекомендації, що наведені в авторефераті, розкриті та обґрунтовані в тексті дисертації у повному обсязі.

6. Дискусійні положення та зауваження до дисертаційної роботи.

Водночас схвально оцінюючи дисертаційне дослідження Ю.М. Буланової, не можна обійти увагою її певні дискусійні положення.

1. В межах здійсненого дослідження Ю.М. Буланова намагалася визначити авторський підхід до встановлення поняття та місця службового права у національній системі права України (підрозділ 1.1). Такий науково-теоретичний аналіз авторкою було здійснено на підставі висвітлення доктринальних підходів представників вітчизняної юридичної науки. Натомість поза увагою авторки залишилось питання історико-правового аналізу розвитку службового права, його становлення як складової національної системи права України. Здійснення такого ретроспективного дослідження сприяло б вирішенню науково-практичної задачі встановлення місця та значення етичних кодексів у системі службового права України;

2. В цілому підтримуючи здобувачку у її наукових розвідках щодо визначення напрямів підвищення ефективності етичних кодексів як регуляторів службових правовідносин (підрозділ 3.2), необхідно визначити ряд колізійних аспектів. Зокрема, авторкою пропонується розглядати застосування заохочення публічного службовця у разі сумлінного виконання покладених на нього повноважень як гарантію забезпечення ефективності норм етичних кодексів. Натомість, вбачається, що сумлінне виконання службовцем посадових обов'язків та умов контракту про проходження публічної служби (у разі його укладення), є безумовним імперативом оцінки професіоналізму суб'єкта владних повноважень та критерієм, у разі недотримання якого мають бути застосовані заходи дисциплінарного впливу. Отже, очевидним постає питання щодо додаткового визначення кількісних показників для застосування такої підстави для заохочення публічного службовця, як сумлінне виконання ним посадових обов'язків та/умов контракту як гарантії забезпечення ефективності норм етичних кодексів;

3. Розглядаючи проблематику застосування заохочення як заходу стимулювання дотримання публічним службовцем норм етичних кодексів хотілось б зробити акцент ще на одному критичному аспекті здійсненого Ю.М. Булановою дослідження. Так, авторкою пропонується здійснити законодавче закріплення принципів застосування заохочення у діяльності посадових осіб публічної служби. Такими принципами має бути, на думку дисертантки, «обґрунтованість застосування заохочення досягнутими результатами виконання службових обов'язків; відповідність обраного виду заохочення досягнутим результатам виконання службових обов'язків; індивідуалізація заохочення; своєчасність та оперативність надання заохочення; гласність та публічність заохочення; дотримання урочистості застосування заохочення». При цьому авторкою не здійснено класифікацію існуючої системи заохочень у сфері публічної служби, що доцільно було реалізувати у співвідношенні з висунутою пропозицією законодавчого врегулювання такої проблематики;

4. Крім того не менш важливим у системі гарантій забезпечення правової ефективності норм етичних кодексів є, на наше переконання, питання здійснення громадського контролю. Хотілось б почути авторську позицію з приводу перспектив реалізації функції громадського контролю як засобу впливу на формування належного рівня дотримання морально-етичної складової у професійній діяльності службовця;

5. З врахуванням досвіду практичної діяльності дисертантки було б доцільно в межах здійсненого дослідження встановити особливості реалізації норм етичної поведінки у діяльності посадових осіб органів прокуратури.

7. Висновок про відповідність дисертації вимогам Порядку присудження наукових ступенів від 24 липня 2013 року № 567.

Разом із тим, висловлені зауваження й міркування суттєво на впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження і не принижують значущості його результатів для науки адміністративного права та процесу, а також відповідає потребам юридичної практики.

Вивчення результатів дисертаційного дослідження дає можливість стверджувати, що дисертація Ю.М. Буланової є самостійною, завершеною науковою працею, в якій запропоновано оригінальний авторський погляд на визначення системи джерел службового права, що дозволило їй встановити значення та функції етичних кодексів у регулюванні правовідносин публічної служби.

Автореферат дисертації відповідає змісту дисертації. Дисертація і автореферат виконані українською мовою та оформлені відповідно до встановлених чинним законодавством України вимог.

Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що дисертаційне дослідження «**Етичні кодекси як джерело службового права**» є завершеною науковою працею, яка відповідає вимогам п. п. 9-13 Порядку присудження наукових ступенів, в якій отримано нові науково обґрунтовані теоретичні та практичні результати, що розв'язують важливу для науки адміністративного права і процесу проблему; з врахуванням зазначеного її

автор – Буланова Юлія Миколаївна – заслуговує на присудження їй наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
заступник директора
видавничого дому «Гельветика»,
доктор юридичних наук, доцент

М. Ю. Віхляєв

Підпис засвідчую,
кандидат економічних наук,
директор
Видавничого дому «Гельветика»



О. П. Головка