

67-72-135/1
17.09.2021

До спеціалізованої вченої ради
Д 35.052.19
у Національному університеті
«Львівська політехніка»

79013, м. Львів, вул. Бандери, 12

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

**доктора юридичних наук, доцента Беззубова Дмитра Олександровича
на дисертаційне дослідження Кравчука Остапа Леонідовича на тему:
«Припинення державної служби за порушення присяги», подане на
здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю
12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право**

Дисертаційне дослідження Кравчука О. Л. присвячене висвітленню теоретичних і практичних аспектів припинення державної служби за порушення присяги.

Актуальність теми дослідження. Державна служба займає особливе місце в суспільно-політичній та соціально-економічній системах, має свою проблематику розвитку та чинники результативності та ефективності. Саме тому до державних службовців, окрім загальних підстав припинення трудового договору, передбаченого Кодексом законів про працю України, застосовуються й додаткові підстави.

Питання звільнення державного службовця за порушення присяги сьогодні стало предметом розгляду судових справ інстанціями всіх рівнів, що свідчить про порушення чинного законодавства при застосуванні норм, що регулюють питання притягнення державних службовців до дисциплінарної

відповідальності. Окрім цього, можна зробити висновок, що у зв'язку з відсутністю чіткого регулювання процедури такого звільнення наслідком на практиці є неоднозначне застосування норм законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Однакова практика застосування норм чинного законодавства щодо звільнення державного службовця з державної служби за порушення присяги судовими органами відсутня. Органи судової влади різних інстанцій та різних регіонів неоднаково застосовують діючі норми законодавства, що викликає необхідність додаткового регулювання зазначеного питання та прийняття нормативно-правових актів, які будуть детально регулювати правовідносини, що виникають при звільненні державного службовця за порушення присяги.

Припинення державної служби за порушення присяги є найсуворішою санкцією відповідальності державного службовця, який вчинив діяння, несумісне з посадою. Тому рівень юридичних гарантій захисту прав зазначеної особи в процедурах вирішення питань застосування такої відповідальності має бути не меншим, ніж під час звільнення з державної служби за вчинення дисциплінарного правопорушення, з дотриманням порядку та строків притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Нині змістовно багатогранний інститут присяги, що містить у собі і морально-етичний, і, безумовно, правовий аспекти, було актуалізовано в своєму подальшому розвитку на законодавчому рівні.

Отже, одним з актуальних завдань адміністративного права є вироблення наукових основ для вдосконалення основ державної служби. Адже, як слушно зауважує дисертант, присяга фактично містить в собі обов'язок дотримуватися певних стандартів діяльності на службі, а також морально-етичних принципів поведінки. Таке тлумачення неможливе без звернення до загально визнаних у суспільстві моральних імперативів і нормативних актів (зокрема міжнародних), які регламентують різні аспекти належної поведінки державних службовців.

З огляду на це, є всі підстави стверджувати, що дисертаційне дослідження Кравчука О. Л. на тему «Припинення державної служби за порушення присяги» характеризується актуальністю.

Дисертаційне дослідження є частиною науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні» (державний реєстраційний № 0112U001217) та наукового напрямку кафедри адміністративного та інформаційного права: «Адміністративно-правове забезпечення захисту прав людини і громадянина в умовах інформаційного суспільства».

Викладене вище також свідчить на користь актуальності теми дисертаційного дослідження Кравчука О. Л. На користь актуальності і своєчасності теми дисертаційного дослідження свідчить також і та обставина, що комплексно питання припинення державної служби за порушення присяги не розглядалось. За своїми масштабами, проблемністю, суспільною і науковою значимістю обрана тема дослідження цілком відповідає проблематиці кандидатської дисертації зі спеціальності 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків та рекомендацій, сформульованих у дисертації Кравчука О. Л. визначається тим, що вони підтверджені певними науковими доказами, емпіричними фактами і є переконливими. Автор поставив собі за мету, на підставі комплексного аналізу наукових праць представників адміністративного права, специфіки функціонування сфери державної служби в Україні здійснити загальнотеоретичний аналіз поняття «присяга», розкрити його юридичний склад, обґрунтувати його правову природу, визначити проблему механізму припинення державної служби внаслідок порушення присяги та гарантій прав державних службовців у разі припинення служби за цією підставою. Для

досягнення поставленої мети, було визначено вирішення певного кола завдань. Така постановка мети та відповідних завдань вимагало від автора: дослідити генезис інституту присяги з огляду на завдання, які він виконував в різні історичні періоди та дослідити етимологію слова «присяга»; розкрити юридичну природу поняття «присяга» через визначення суті, основних ознак, функцій, а також суб'єктного складу; здійснити аналіз поняття «порушення присяги» як правопорушення (проступку) на основі загальнотеоретичних знань про правопорушення; охарактеризувати зміст юридичного складу «порушення присяги» (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона) як підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності; дослідити співвідношення правопорушення «порушення присяги» з іншими видами правопорушень; проаналізувати юридичні гарантії прав державного службовця у разі припинення державної служби за порушення присяги; з'ясувати особливості юридичних наслідків припинення державної служби внаслідок «порушення присяги».

Зміст дисертаційної роботи, характер висновків, до яких прийшов автор та зміст запропонованих ним рекомендацій свідчать, що дисертант зумів досягти поставленої мети, яку поставив перед собою.

Звертає на себе увагу різнобічна апробація результатів наукового дослідження: вони доповідалися на авторитетних наукових і науково-практичних конференціях, семінарах; викладаються в навчальному процесі навчальних закладів при підготовці юридичних кадрів.

При виконанні дисертаційного дослідження використана значна кількість теоретичних робіт, які мають те або інше відношення до аналізованої проблематики. Автор широко оперує роботами не лише вітчизняних, а й зарубіжних науковців-адміністративістів, працями з державного управління, теорії права, філософії та інших наукових дисциплін. Літературні джерела використовуються критично, ведеться аргументована полеміка з науковцями та практиками. Вільне володіння надбаннями наукової думки не лише показує належний рівень вже проведеного

дослідження, а й свідчить про високий потенціал автора. Достатньою є й емпірична база. Задеклароване вивчення матеріалів правозастосовної практики дало підстави для аналізу і репрезентативних висновків. Достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації досягнута шляхом аналізу зібраного теоретичного та емпіричного матеріалу завдяки використанню різноманітних методів наукового пошуку. Належна методологія дослідження також є підтвердженням достовірності наукових положень, висновків та результатів, викладених у дисертації.

Новизна положень та висновки, які виносяться на захист заявлені як такі, що становлять наукову новизну і дійсно є такими. дисертаційна робота є новітнім комплексним науковим дослідженням, в якому на основі аналізу проблеми припинення державної служби за порушення присяги в сучасних умовах правового розвитку України в контексті сучасного державотворення та розвитку адміністративно-правової науки, обґрунтовано і розкрито поняття «присяга» та охарактеризовано його як юридичний факт, крізь призму загального вчення про юридичні факти в теорії права, адже складення присяги породжує правові наслідки, оскільки настає відповідальність за її порушення. Визначено основні обставини, за яких терміни «клятва», «присяга» набували саме юридичного змісту у різних правових системах. Акцентовано, що притягнення до юридичної відповідальності за «порушення присяги» є юридично значущими діями, тобто проступками. Наголошено, що юридична відповідальність при порушенні присяги може спиратися на морально-етичні критерії, які, формалізуючись, набувають характеру правових.

Висуваючи вказану загальну ідею та розглядаючи її окремі аспекти, дисертант сформулювала низку особистих висновків, пропозицій та рекомендацій, які теж характеризуються науковою новизною і в сукупності вирішують важливе теоретичне і практичне завдання.

Дисертація, загалом, є завершеною працею, в якій у логічній послідовності розкрита мета і завдання дослідження, складається з анотації, вступу, трьох розділів, поділених на сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.

У контексті дослідження питань, що становили проблематику дисертаційного дослідження, автор цілком слушно зауважує, що присяга – досить складна категорія в юридичній науці. Вона має вагоме функціональне навантаження, яке дотепер не отримало необхідної правової й наукової ідентифікації. З'ясування суті цього явища виправдане з огляду на те, що в юридичній літературі та чинному законодавстві немає єдиної універсальної формули-дефініції поняття «присяга», а в основі цієї проблеми лежить спірна природа відповідальності за порушення присяги.

Розкриваючи сутність присяги через спільні ознаки зі словом-синонімом «клятва», автор згадує і про урочистість цієї дії, акту, та особливий порядок її складення. Складення присяги в атмосфері публічності й урочистості покликано, без сумніву, створити умови важливості, церемоніальності цього моменту. На думку дисертанта урочистість прийняття присяги визначають такі чинники: місце прийняття (складення) присяги; національні традиції, історичний та світовий досвід (традиція – обряди, звичаї, цінності, досвід, ідеї, норми поведінки тощо); службовий ранг особи, яка дає присягу; службовий ранг особи, перед якою (у присутності якої) складають присягу.

Дисертант цілком слушно зазначає, що урочистість складення присяги емоційно впливає на свідомість особи, яка складає присягу.

Слід погодитися з автором стосовно того, що правова категорія «присяга» є збірним поняттям, що охоплює юридичні та моральні зобов'язання. Юридична відповідальність при порушенні присяги може спиратися на морально-етичні критерії, які, формалізуючись, набувають характеру правових.

Водночас, дисертантом цілком слушно піднімається питання про

доцільність законодавчого закріплення «присяжних норм» як норм права, які за своїм юридичним значенням є загальнообов'язковим правилом поведінки для суб'єктів, що складають присягу. Автор наголошує, що зміст «присяжних норм» має бути таким, з якого не буде складно встановити, яка дія чи поведінка (тобто структура поведінки) розцінюється як її порушення. Для «присяжних норм» не характерна триступенева структура – диспозиція, гіпотеза і санкція, як правило, є гіпотеза та/або диспозиція.

На основі аналізу чинного законодавства України та теоретико-методологічних джерел дисертантом проаналізовано юридичні гарантії прав державного службовця у разі припинення державної служби за порушення присяги та залежно від етапів проходження державної служби, юридичні гарантії службово-трудової діяльності логічно об'єднано у три групи: 1) гарантії під час прийняття на державну службу; 2) гарантії під час проходження державної служби; 3) гарантії під час припинення державної служби. Гарантії прав державного службовця під час припинення державної служби за порушення присяги класифіковано на такі групи: (а) гарантування правомірного припинення з працівником трудових правовідносин; (б) гарантування забезпечення права осіб на працю після припинення трудових правовідносин; (в) гарантування прав людини на захист і відновлення її порушених прав.

Дисертант цілком аргументовано доводить, що складення державним службовцем присяги справедливо можна назвати і початковою, і завершальною дією, пов'язаною з процесом проходження державної служби. Тобто і прийняття, і порушення присяги є юридичними фактами, з якими пов'язана зміна службово-трудових відносин у формі їх виникнення (вступ на службу) або припинення. Результатом порушення присяги є застосування до державного службовця без вибору найсуворішого дисциплінарного стягнення – звільнення з посади, а відтак припинення державної служби взагалі. Водночас чинний Закон України «Про державну службу», окрім наведення переліку підстав припинення, нормативно не визначає подальших конкретних

правових наслідків, що очікують звільнену особу, тобто обмежень прав, свобод та інтересів чи заборон, що матимуть місце за певною підставою. Такі можуть впливати лише з аналізу норм законодавства. Значення правових наслідків є важливими для звільненого службовця, з огляду на реалізацію його права на зайняття посади державної служби в подальшому, права на участь в управлінні державними справами тощо.

Разом із висвітленням загальнотеоретичних положень в дисертації розглядається значна кількість питань прикладного характеру, які стосуються припинення державної служби за порушення присяги.

Матеріали дослідження всебічно викладені в 14 наукових публікаціях, з яких: 6 наукових статей, опублікованих у фахових виданнях України з юридичних наук, 3 – у зарубіжних періодичних наукових виданнях з юридичних наук, 5 опублікованих матеріалів тез доповідей на наукових конференціях. У публікаціях достатньо відображені всі розділи дисертаційного дослідження. Автореферат дисертації ідентичний за змістом основним положенням дисертації. Висновки здобувача щодо значущості її праці для науки і практики видаються правомірними.

Вирішення наукового завдання. Дисертація Кравчука О. Л. містить вагомі результати, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання, а також забезпечують розв'язання цілої низки практичних питань, що виникають стосовно припинення державної служби за порушення присяги. Викладені в роботі наукові положення заповнюють ряд прогалин, які існують в теорії адміністративного права та нормативно-правовій базі, є основою для проведення подальших досліджень, вдосконалення правозастосовної діяльності, юридичної освіти. Таким чином, найбільш важливі наукові та практичні результати дослідження припинення державної служби за порушення присяги мають різнопланове значення для юридичної науки та практики і можуть бути використані: у науково-дослідній діяльності для

подальших теоретичних пошуків при розробці проблем припинення державної служби за порушення присяги.

Результати дослідження можуть використовуватися у: *науково-дослідній сфері* – для подальших наукових досліджень юридичної відповідальності за порушення державним службовцем присяги, а також правопорядку у сфері державної служби, зокрема інструментів реалізації завдань та функцій держави у сфері державної служби; *навчальному процесі* – під час розробки і викладання курсів та спецкурсів з таких навчальних дисциплін, як «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність», «Трудове право» тощо; *правозастосовній діяльності* – для використання в нормопроектуванні запропонованих дефініцій та положень з метою уніфікації чинного законодавства, що регулює процедуру звільнення державних службовців за порушення присяги.

Наведені в дисертації положення, а також узагальнення нормативно-правового матеріалу можуть бути використані в процесі підготовки навчальних посібників і підручників для студентів й аспірантів юридичних факультетів закладів вищої освіти, а також як допоміжний матеріал у процесі складання навчальних програм.

Зауваження. Між тим, не всі авторські тези, твердження і міркування сприймаються як логічний підсумок емпіричних спостережень, що на достатньому рівні обґрунтовані з теоретичних позицій, здобутків юридичної практики і аналізу нормативного матеріалу. Деякі з них потребують додаткових роз'яснень і уточнень з огляду на сучасний стан та перспективи розвитку адміністративно-правової теорії і відповідної законодавчої бази. У зв'язку з цим є необхідність висловити низку зауважень і окреслити дискусійні положення.

1. Загалом погоджуючись з авторським підходом до розуміння присяги як правової категорії, в той же час потребує уточнення положення про

присягу як визначального моменту зміни спеціального правового статусу державного службовця.

2. У роботі приділено увагу дослідженню окремих видів присяг. Зокрема, виділено присягу судді в Україні та зауважено, що така процедура й урочиста атмосфера в підсумку справляють велике психологічне враження на призначених суддів, впливають на усвідомлення глибокої відповідальності та значущості їхньої майбутньої діяльності, створюють особливу форму (модель) поведінки для цих осіб, своєрідний орієнтир їхніх повноважень та обов'язків, у них формується відчуття відповідальності за свою поведінку. Однак, вважаємо, що не зайвим було б звернутися і до особливостей прийняття присяги суддями міжнародних судових органів, зокрема ЄСПЛ.

3. Аналізуючи історико-правовий розвиток інституту присяги, автор фокусує увагу на тому, з розвитком конфесійних організацій церква стає одним з головних інститутів і присяга набуває релігійного і лише згодом тільки юридичного факту. Однак, не зайвим було б розглянути питання сучасного стану складання присяги та ролі релігійних організацій на сучасному етапі розвитку суспільства.

4. Позитивним є звернення уваги на правозастосовну практику щодо припинення державної служби за порушення присяги. Однак, дисертанту варто було б здійснити аналіз судових рішень про припинення державної служби за порушення присяги різних (специфічних) категорій державних службовців (зокрема у сфері правоохоронної діяльності).

Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.

Висловлені зауваження не перешкоджають позитивному ставленню до виконаної Кравчуком О. Л. дослідницької роботи, а здійснений автором творчий пошук заслуговує на повагу і позитивну підтримку.

Рецензована дисертація вирішує конкретне науково-прикладне завдання, містить раніше не захищені положення, які є особистими напрацюваннями автора, мають наукову цінність і позитивне значення для

подальшого розвитку питань припинення державної служби за порушення присяги зокрема і загалом теорії адміністративного права.

Дисертаційні матеріали належним чином оприлюднені та пройшли апробацію в наукових публікаціях і виступах на конференціях. Зміст дисертації відповідає вимогам МОН України та відповідно відображений в авторефераті.

Наведене дозволяє визнати дисертацію «Припинення державної служби за порушення присяги» завершеним самостійним дослідженням, що відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567.

Автор дисертації – Кравчук Остап Леонідович заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

**Доктор юридичних наук,
професор, професор кафедри
конституційного та адміністративного права
Державного університету інфраструктури та технологій,
академік Міжнародної кадрової академії**

Д. О. Безzubов

Підпис Безzubова Д. О. завіряю:

**Декан Юридичного факультету ДУІТ,
доктор юридичних наук, доцент,**

К.Р. Добкіна

