

ВІДГУК ОФІЦІЙНОГО ОПОНЕНТА

на дисертацію Черняхович Ірини Едуардівни «Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Ступінь актуальності теми дисертації обумовлена тим, що перманентне реформування системи органів публічної влади продукує постійні зміни в їх системі та структурі. Реорганізація, ліквідація окремих органів спрямована на передачу повноважень та функцій новоутвореним органам чи підрозділам, і безпосередньо стосуються службового корпусу – публічних службовців. Наслідком може бути скорочення чисельності і звільнення публічних службовців або переведення на інші посади (наприклад, ч. 5 ст. 22 Закону України «Про державну службу», передбачає переведення на рівнозначну або нижчу посаду в державному органі, якому передають такі повноваження і функції). Ці процеси проходять доволі складно, часто супроводжуються порушенням прав службовців, які звертаються за захистом до адміністративного суду. Варто додати, що безсистемність правового регулювання питань публічної служби призводить до низки проблем, зокрема відсутність єдиного розуміння публічної служби, яке визначається через окремі види службової діяльності, необхідність її гармонізації зі службою в органах місцевого самоврядування, тощо, які впливають на складність вирішення адміністративними судами такого виду спорів у сфері публічно-правових відносин. Вказане обумовлює необхідність розвитку судової процесуальної форми захисту прав державних службовців, відтак – актуалізує тему рецензованого дисертаційного дослідження, яке має стати складовою наукового базує поряд із комплексними дослідженнями безпосередньо присвяченими розробці наведеної проблематики. Не зважаючи на те, що питанню вирішення адміністративними судами спорів у сфері державної служби вже приділялася увага з боку авторитетних науковців, дисертація І.Е. Черняхович відповідає

ВХ.№ 514
« 03 » 06 2010 р.

сучасним вимогам розвитку науки адміністративного права і процесу, а також виконана з урахуванням оновлення процесуального законодавства (стор. 16-17дис.).

Роботу здійснено в рамках науково-дослідної проблематики на кафедрі адміністративного права і процесу та митної безпеки в Університеті ДФС України «Організація боротьби з контрабандою та іншими порушеннями податкового та митного законодавства: європейський досвід та пропозиції для України» (державний реєстраційний номер УкрНТІ 0116U008481). Крім того, тема дисертації відповідає Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р, Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 - 2020 роки, затвердженій Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015, виконане відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених 03 березня 2016 р. загальними зборами Національної академії правових наук України.

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації. Дисертація базується на комплексному підході, характеризується достатнім рівнем наукових узагальнень, що певною мірою обумовлено й характером дослідницької бази.

Висновок про обґрунтованість результатів дослідження обумовлений достатнім обсягом нормативного та емпіричного матеріалу, використаного дисертанткою, а також – належним застосуванням нею категоріально-методологічного апарату.

Теоретичний матеріал характеризується актуальністю, застосуванням наукових здобутків у сфері не тільки власне адміністративно-правової доктрини, але й суміжних сфер гуманітарних знань: філософія, в тому числі філософія права, теорія держави, теорія права, а також трудове право та окремі наукові положення доктрини у сфері приватно-правових галузей права.

Нормативну базу дослідження складають положення актів національного

законодавства, окремих актів міжнародного законодавства (що не мають юридичної сили стосовно України, але цінні у загальногуманітарному значенні адаптації до світових стандартів). Такий підхід є показником глибокого опрацювання міжнародного досвіду врегулювання суспільних відносин за проблематикою дослідження.

Емпірична база роботи складається з матеріалів судової практики вирішення досліджуваної категорії публічно-правових спорів, починаючи з 2012 року та по теперішній час, узагальнень судової практики та матеріалів судової статистики Вищого адміністративного суду України, матеріалів практики судів загальної юрисдикції, Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, а також політико-правової публіцистики, енциклопедичних та довідкових видань.

Структура дисертаційної роботи достатньо логічна, що дозволило дослідити проблематику, починаючи від загальнотеоретичних аспектів й поступово посилити спеціалізацію дослідження. Мета, завдання, об'єкт та предмет дослідження сформульовані достатньо коректно, у відповідності до вимог, визначених у законодавстві. Достатній рівень результативності дослідження забезпечується використанням автором різноманітних загальних та спеціальних методів наукового пізнання.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена тим, що робота є комплексним дослідженням присвяченим визначенню публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин та їх характеристики, особливостей позовного провадження у таких видах спорів з урахуванням оновленого адміністративного матеріального та процесуального законодавства, в тому числі й окремих правових позицій ЄСПЛ.

На достовірність результатів дисертаційного дослідження вказують наступні особливості здійснення наукового пошуку, зокрема при визначенні ступеню наукового пошуку розробленості проблематики щодо встановлення сутності спорів у сфері державно-службових відносин (підрозділ 1.1) доцільно обрано за критерії систематизації наукових досліджень такі як: соціально-

правового значення проблеми вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин; ролі державної служби у розбудові України як незалежної, соціальної, правової держави; формування і функціонування дієвих гарантій законності діяльності державних службовців; необхідності дотримання їх прав, свобод, законних інтересів під час проходження державної служби (стор. 24-25). Розкриття наведених критерії дозволило авторці виділити базисом дослідження: проблематику функціонування адміністративної юстиції у вимірі міжнародних стандартів судочинства (стор. 28-29); положення правової доктрини щодо реалізації права на судовий захист, адміністративної процесуальної правосуб'єктності, правового регулювання процесуальних відносин, принципу верховенства права, тощо (стор. 29-32); характеристику адміністративної юстиції (стор. 34-36); правовий статус державного службовця та сутності державної служби, державно-службових відносин (стор. 37-41); сутність, зміст та порядок вирішення публічно-правових спорів, зокрема засобами адміністративного судочинства (стор. 41-55).

Цінним блоком дослідження видається визначення змісту державно-службових відносин як предмету спору у сфері публічно-правових відносин, що передбачає опрацювання поняття «державна служба» (стор. 57-60), визначення конфліктності відносин державної служби в наукових доробках та судовій практиці (стор. 61-65), систематизація державно-службових відносин (стор. 66-70), уточнення предмету спору, пов'язаного із прийняттям, проходженням та звільненням з державної служби (стор. 71-74).

Не викликає заперечень авторський підхід до визначення поняття та змісту спору у сфері державно-службових відносин, який включає опрацювання наявних підходів у науці щодо поняття «спір у сфері публічно-правових відносин» поряд із суміжними правовими поняттями (стор. 77-79, 91, 96), елементів структури такого спору (стор. 79-86), предмету (стор. 86-88), підстав виникнення спору (стор. 92-97).

Привертає увагу підхід до систематизації спорів у сфері державно-службових відносин крізь призму визначення її проблематики (стор. 99-101),

критеріїв класифікації, зокрема: спеціального правового статусу сторін (стор. 104-111), за ознакою предмета спору (стор. 111-114), динаміки правового статусу (стор. 116-120).

Достатньо обґрунтованими є положення щодо характеристики суб'єктів та учасників позовного провадження в адміністративних судах щодо вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин (підрозділ 3.1), зокрема в частині їх процесуальної правосуб'єктності та її елементів (стор. 125-135, 150-151), характеристики діяльності суб'єкта владних повноважень як критерію віднесення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин до юрисдикції адміністративного суду (стор. 136-138, 147-150), як відповідача (стор. 143), сторін спору у сфері державно-службових відносин (стор. 139-141), визначення владних повноважень, якими обов'язково наділена сторона спору у сфері публічно-правових, зокрема й державно-службових відносин (стор. 142-144).

Заслуговує на увагу дослідження порядку вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин та шляхи його вдосконалення із врахуванням позицій Європейського суду з прав людини (підрозділ 3.2), шляхом оцінки новел адміністративного процесуального законодавства – спрощеного провадження, для розгляду малозначних справ (незначної складності) (стор. 152-154, 156-158), здійснення компаративного аналізу вирішення спорів предметом яких є спірні державно-службові відносин: Німеччини (стор. 158-159), Франції (стор. 160), США (стор. 161), стандартів справедливого правосуддя та рішень ЄСПЛ (стор. 162-164).

В результаті теоретичного узагальнення і нового вирішення наукового завдання отримано висновки та рекомендації, найцінніші з них наступні:

– сутність публічно-правового спору полягає у конфліктному стані спірних правовідносин державної служби та виражається у критеріях віднесення конкретних державно-службових відносин до юрисдикції адміністративного суду. Такими критеріями визначено: виникнення з них спору як обов'язкової умови віднесення їх до спірної судової юрисдикції; такі спори

виникають стосовно передбачених законом питань державної служби; адміністративний характер прав та обов'язків, що складають їх предмет; права як мінімум однієї сторони таких відносин перебувають у стані порушення; обов'язковою стороною правовідношення є суб'єкт владних повноважень, що виконує владні управлінські функції у такому правовідношенні (стор. 75);

– положення про те, що ініціатива щодо застосування медіації має виходити від суб'єкта прийняття спірного управлінського рішення (стор. 76);

– спори за позовами осіб, які працюють в органах державної влади, місцевого самоврядування на підставі контракту, про поновлення на роботі, виплату заробітної плати за час вимушеного прогулу мають розглядатись у порядку адміністративного судочинства, за умови якщо такі особи за своїми посадовими обов'язками були уповноважені на виконання завдань та функцій держави, а тому спосіб оформлення трудових відносин між державним службовцем та суб'єктом публічної влади не становить інтересу щодо систематизації досліджуваних спорів як предмету юрисдикції адміністративного суду (стор. 122);

– ознаки провадження у справах про вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин: наявність пріоритету швидкого вирішення справи; відсутність істотного суспільного інтересу (за винятком оскарження нормативно-правових актів у сфері державної служби); наявність офіційної позиції суб'єкта публічної влади – відповідача та стандартизованої доказової бази, що визначається законодавством про конкретний вид державної служби, і у зв'язку із цим – неприцятаність досліджуваним спорам змін підстави або предмета позову; використання, здебільшого, письмових доказів (стор. 166).

– класифікація публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин здійснено за критеріями: 1) спеціального правового статусу сторін; 2) динаміки статусу державного службовця (в тому числі - за критерієм предмета спору); 3) характером спірних відносин.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Підтверджуючи

актуальність результатів представленого дисертаційного дослідження та їх обґрунтованість, необхідно відмітити наявність окремих положень, що потребують пояснень та уточнень під час прилюдного захисту.

1. Характеризуючи теоретико-правову основу визначення публічно-правових спорів у сфері державно-службової діяльності, здобувачка погоджується із судженнями вчених, авторів Публічно-правової доктрини (*Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. 864 с.*), щодо первинності принципу верховенства права в адміністративному судочинстві (стор. 29). На сторінках 30-31 дисертації наголошено на значенні такого принципу для процедур вирішення адміністративними судами спорів у сфері державно-службових відносин. Попри наведеної констатації, варто було б розкрити сутність та зміст такого принципу, а також особливості його реалізації в адміністративному судочинстві при вирішенні означеного виду спорів у сфері публічно-правових відносин.

2. Досліджуючи публічно-правові спори як предмет адміністративної судової юрисдикції дисертантка звертає увагу на способи їх вирішення, відмінні від адміністративного судочинства, зокрема позасудовий (стор. 50, 53-55, 75-76), при чому використовує його як критерій для класифікації спорів такого виду та визначає його зміст крізь призму розгляду скарги державного службовця вищими органами та посадовими особами в межах системи державної служби і застосування медіації як не забороненого законом способу вирішення зазначених спорів, окрім випадків, коли застосування такого способу виключається за видом державної служби (стор. 55). До того ж, на сторінці 55 визначено за доцільне запровадження обов'язкового *досудового врегулювання спору* (курсив – В.Т.) на рівні керівника державної служби, або суб'єкта призначення, визначеного законом (для посад державної служби категорії «А») та додатково наголошує на такій пропозиції (стор. 154, 155). Поряд із наведеним, на сторінці 157 авторкою актуалізується розробка положень щодо гарантій державних службовців шляхом реалізації ними права

на судовий захист поряд з вирішенням таких спорів із застосуванням адміністративних досудових процедур врегулювання, попри *істотне оновлення* (курсив – В.Т.) Кодексу адміністративного судочинства України, що відбулося після внесення змін 15 грудня 2017 року. Далі за текстом дисертації акцентується увага на необхідності вдосконалення процедури врегулювання спору за участю судді (стор. 159, 167). Таким чином, варто уточнити позицію авторки щодо співвідношення понять «вирішення спору у порядку адміністративного судочинства», «врегулювання спору за участю судді», «досудовий порядок вирішення спору», «позасудовий порядок вирішення спору», «примирення в судовому адміністративному процесі», «посередництво (медіація)» оскільки їх чітке визначення сприятиме упорядкуванню понятійно-категоріального апарату КАС України.

3. При здійсненні характеристики адміністративно-процесуальної правосуб'єктності сторін спору у сфері державно-службових відносин, який вирішується в порядку адміністративного судочинства, авторкою робиться висновок щодо захисту судом прав не тільки позивача, а й відповідача в судовому адміністративному процесі (стор 126). Таке положення, на думку дисертантки, логічно враховує положення КАС України в частині визначення завдань адміністративного судочинства, метою якого визнано захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. У наведеній конструкції частини другої статті 2 КАС України суб'єкт владних повноважень виступає «порушником», що посягає на права (свободи, інтереси) визначених осіб. З урахуванням наведеного, здобувачці рекомендується обґрунтувати вказану нею позицію та пояснити, які саме основні права відповідача виступають об'єктом захисту адміністративного суду при вирішенні спорів у сфері публічно-правових відносин.

4. Здійснюючи аналіз порядку вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин та шляхи його вдосконалення із врахуванням позицій Європейського суду з прав людини (підрозділ 3.2),

авторка звертається до позитивного зарубіжного досвіду окремих розвинених країн (стор. 127, 157-161) та констатує належність України до країн романо-германської правової сім'ї, наголошуючи при цьому на актуальності досвіду таких країн, як Франція, Німеччина. Поряд із цим, вказано на перспективність використання положень щодо організації вирішення досліджуваних спорів у таких державах, як Великобританія, США, Данія, Фінляндія (стор. 157). Варто визнати той факт, що останнім часом роль компаративних (порівняльно-правових) досліджень в Україні значно зросла, оскільки більшість державних і правових реформ реалізується з урахуванням їх результатів. Не є виключенням й сфера судочинства, судоустрою та суміжних правових інститутів. Попри очевидну цінність висновків, пропозицій та рекомендацій сформованих із використанням методології порівняльно-правових досліджень в юридичній науці дане питання в рецензованій праці залишилося поза увагою авторки. Таким чином, під час захисту доцільно обґрунтувати можливі напрями використання позитивного досвіду окремих зарубіжних країн щодо вирішення адміністративними судами спорів у сфері державно-службових відносин. Такі положення додатково підкреслять достовірність результатів, отриманих І.Е. Черняхівич в дисертації.

Викладені зауваження не заважають констатувати досягнення дисертанткою визначеної мети роботи, виконання усіх поставлених завдань, отримання обґрунтованих наукових результатів, що у сукупності вирішують наукове завдання обґрунтування наукового підходу щодо виокремлення публічно-правових спорів, які виникають у сфері державно-службових відносин, здійснення їх юридичної характеристики, виявлення особливостей процесуальної форми вирішення зазначеної категорії спорів та розробки науково-обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства (матеріального і процесуального), а тому робота заслуговує на позитивну оцінку. Дискусійний характер окремих положень свідчить про перспективність щодо подальшого наукового опрацювання.

Практичне значення одержаних результатів. Наукове і практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що теоретичні положення дисертації і практичні рекомендації у подальшому можуть використовуватися: у науково-дослідній сфері – для подальшого вивчення сутності та особливостей процесуального порядку вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах; у правотворчості – для усунення недоліків чинного та розроблення перспектив адміністративного матеріального і процесуального законодавства; у правозастосовній діяльності – для покращення практичної діяльності суддів адміністративних судів; у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть стати в нагоді під час проведення занять з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», а також для написання підручників, посібників і конспектів лекцій зі згаданих дисциплін.

Повнота висвітлення результатів дослідження. Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено в 7-ми статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, тезах наукових повідомлень на двох науково-практичних конференціях, відповідно до нормативних вимог.

Загальний висновок Викладене вище дає підстави стверджувати, що дисертація Черняхів Ірини Едуардівни «Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства» є завершеним оригінальним дослідженням актуальної проблеми, в якому отримано нові науково обґрунтовані результати, що у сукупності розв'язують конкретне наукове завдання, яке має істотне значення для науки адміністративного права, тобто за своєю актуальністю, новизною постановки та вирішенням досліджених проблем, теоретичним рівнем і практичним значенням, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає нормативним вимогам Закону України «Про вищу освіту», Постанові Кабінету Міністрів України «Про проведення експерименту про присудження ступеня доктора філософії» від 6 березня 2019 р. № 167, а її автор,

Черняхович Ірина Едуардівна, заслуговує на присудження їй ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» спеціальність 081 «Право» (12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право).

Офіційний опонент:

професор кафедри адміністративного права і процесу

та митної безпеки Університету ДФС України

кандидат юридичних наук, доцент

В.В. Тильчик

