

ВІДГУК

офіційного опонента - доктора юридичних наук, професора Мінки Тетяни Павлівни на дисертацію Поплавського Володимира Юрійовича «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах», подану на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Актуальність теми зумовлена проголошенням Україною курсу на європейську інтеграцію й необхідністю досягнення критеріїв та вимог, що висуваються до кандидатів для вступу до ЄС, ставить на перший план завдання створення високопрофесійної публічної служби як ключового елементу ефективності системи публічного управління. Зважаючи на важливість публічної служби в структурі управлінського апарату, від ефективного функціонування якого залежить послідовний і сталий розвиток країни, першочерговими є питання соціально-економічних та правових гарантій функціонування публічної служби і діяльності публічних службовців. З огляду на наведене особливого значення набувають питання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, вирішення яких покладається передусім на адміністративні суди. Зазначений вище контекст об'єктивно зумовлює актуальність і затребуваність дисертаційного дослідження Поплавського Володимира Юрійовича «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах».

Аналізоване дисертаційне дослідження спрямоване на виконання Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №1179 (1999) щодо дотримання Україною зобов'язань перед Радою Європи, протоколу №14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції (ратифіковано Законом №3435-IV від 09.02.2006).

Обґрунтованість і достовірність наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації

Належний ступінь обґрунтованості результатів дослідження зумовлено використанням значного обсягу теоретичних і нормативних джерел, емпіричних матеріалів. Узагальнений в роботі теоретичний та нормативний матеріал аналізується з використанням виваженого методологічного апарату. Методологічною основою дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання.

Дослідження базується на загальнотеоретичних наукових працях, розробках провідних фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, адміністративного та трудового права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Нормативною базою дослідження є Конституція України, міжнародні акти у сфері судочинства та основних прав людини, Кодекс адміністративного судочинства України, інші нормативно-правові акти.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження становить судова практика адміністративних судів, починаючи з 2009 року і по теперішній час, дані судової статистики Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України, політико-правова публіцистика, енциклопедичні та довідкові видання.

Зміст дисертації в цілому характеризується досить високим теоретичним і науково-методологічним рівнем вирішення поставлених завдань.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є однією з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексною науковою роботою з теоретичних і практичних питань, які пов'язані із правовим регулюванням вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, визначення умов виникнення та видів таких спорів.

У результаті проведеного наукового дослідження особисто здобувачем сформульовано низку обґрунтованих наукових положень і висновків. Зокрема, автором осмислено сутність державної служби як виду публічної служби. Доведено, що про публічну службу доцільно вказувати у разі спрямованості публічно-службової діяльності на реалізацію політичної та інших функцій

держави, а також функцій муніципальної влади (с. 13-35).

Переконливою є класифікація видів і підвидів публічної служби: I) державна служба: 1) цивільна державна служба: а) загальна; б) спеціальна; в) спеціалізована; 2) мілітаризована державна служба; II) служба на державних політичних посадах; III) служба в органах місцевого самоврядування; IV) інша публічна служба (с. 32).

Здійснений дисертантом комплексний аналіз існуючих теоретичних положень щодо сутності державної служби дозволило виділити ознаки державно-службових відносин, якими є: а) існують тільки як правовідносини; б) ці правовідносини стосуються професійної діяльності осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті; в) мають імперативний характер, для них характерні субординаційні зв'язки між суб'єктами; г) предмет відносин стосується практичного виконання завдань з реалізації функцій держави, крім політичної; д) суб'єктами відносин є службовці, які проходять державну службу в державних органах та їх апараті, а також державний орган чи його апарат; є) набуття і припинення статусу службовця державної служби, а також проходження державної служби здійснюється за процедурами, передбаченими законодавством (с. 36-37).

Заслуговує на увагу авторський підхід до дослідження наукових поглядів на сутність публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів. Обраний науковий підхід сприяв виокремленню загальних та спеціальних ознак публічно-правового спору, сформульованих на підставі опрацювання теоретичних положень, обґрунтованих вченими, а також особливостей публічно-правового спору як правового явища (с. 41-44).

Цілком обґрунтованою є позиція дисертанта щодо розуміння публічно-правового спору у сфері державно-службових відносинах як різновиду юридичного конфлікту, що проявляється у протиборстві та взаємних претензіях сторін спору відносно одного предмету, що стосується встановлення законності поведінки сторін у державно-службових відносинах, причому однією із сторін

завжди є державний орган (посадова особа), уповноважена приймати рішення, що мають юридичні наслідки, у зазначеній сфері, і проявляється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом (с. 57).

Дисертантом ґрунтовно розглянуто історичний та світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Проведений аналіз дозволив автору виокремити особливості моделей адміністративної юстиції зарубіжних країн: застосування різних судових процедур залежно від змісту позову (способу захисту, про застосування якого просить позивач), особливості законної сили судового рішення, винесеного проти адміністрації (неможливість примусового виконання) (Франція); існування обов'язкової досудової процедури врегулювання публічно-правових спорів (Німеччина); обов'язкова участь у справі представника у випадках, передбачених законом (Франція та Німеччина) (с. 59-74).

Виокремлено і проаналізовано умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Узагальнення результатів теоретико-правового аналізу дозволив дисертанту виділити наступні умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: а) наявність юридичної конфліктної ситуації; б) недоліки правового регулювання; в) помилки у правозастосуванні, в тому числі внаслідок помилок у тлумаченні правових норм судами (с. 87-95).

Цікавою є пропозиція дисертанта щодо виділення категорій публічно-правових спорів у державно-службових відносинах щодо: прийняття на державну службу; проходження та припинення державної служби; поновлення на державній службі (с. 111-132).

Підтримуємо висновок дисертанта, що для громадян України, які реалізують право на державну службу (цивільну чи мілітаризовану) та звертаються до адміністративного суду із адміністративним позовом характерна спеціальна адміністративна правоздатність у судовому адміністративному процесі та спеціальна адміністративна правосуб'єктність у державно-службових відносинах (с. 143).

Позитивної оцінки заслуговує аналіз дисертантом наукових здобутків вчених, присвячених аналізу сутності категорії «суб'єкт владних повноважень». Це дозволило, під суб'єктом владних повноважень, розуміти учасника публічно-правових відносин, пов'язаних із функціонуванням управлінських інститутів публічної влади, який діє з метою створення умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян щодо яких така управлінська діяльність здійснюється. Слушною є позиція дисертанта стосовно участі у судовому адміністративному процесі щодо вказаної категорії справ адміністративної юрисдикції суб'єкта владних повноважень як позивача. Доведено, що таким суб'єктом завжди виступає фізична особа, яка набула статус державного службовця (цивільної чи мілітаризованої державної служби), тобто є посадовою особою, а предмет позову пов'язаний із неналежною реалізацією компетенції, відповідно займаній посаді (с. 147-150).

На особливу увагу заслуговує аналіз форм участі у судовому адміністративному процесі щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у державно-службових відносинах прокурора, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: 1) представництво інтересів громадянина або держави (прокурор); 2) звернення з адміністративним позовом (прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини); 3) вступ у справу на будь-якій стадії розгляду (прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) (с. 154-158).

Значна увага приділена особливостям процесуального порядку розгляду публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Серед пріоритетних питань наукового аналізу надана увага правовому регулюванню доказів і доказування у позовному провадженні щодо розгляду і вирішення справи адміністративної юрисдикції, предмет якої стосується правових вимог дотримання законності у державно-службових відносинах. Дисертантом доведено, що особливості державно-службових відносин та публічно-правових спорів, що у їх межах виникають, визначають необхідність переважного використання письмових доказів (с. 165-182).

Дискусійні положення та зауваження до дисертації

Визнаючи затребуваність та інноваційний характер дослідження Поплавського В.Ю., водночас зазначимо, що окремі положення є дискусійними за характером або ж потребують додаткового обґрунтування, а саме:

1. Одним із завдань дослідження передбачено встановлення місця державної служби серед видів публічної служби (с. 5 дисертації). Як відомо, термін «публічна служба» у чинному законодавстві застосовано тільки у Кодексі адміністративного судочинства України, а доктринальне опрацювання його сутності і змісту ще не отримало усталеного підходу. У зв'язку з цим варто було би приділити більше уваги підходу, за яким доцільне використання єдиного терміну «державна служба» (Ю.П. Битяк), що відображає призначення цієї служби і її роль у механізмі держави.

2. Неоднозначно сприймається пропозиція виділення єдиної категорії публічно-правових спорів - спори з приводу прийняття на державну службу, її проходження та звільнення з державної служби (с. 8 дисертації), враховуючи різницю у правовому режимі відповідних відносин. При врахуванні такої пропозиції можна передбачити проблеми у правовому захисті в адміністративних судах прав, свобод громадян у відносинах, що впливають з публічної служби.

3. В роботі запропоновано застосування терміну «публічна адміністрація» як альтернативного терміну «суб'єкт владних повноважень». При цьому зазначено про те, що похідним є термін «публічна служба» (с. 13-14 дисертації). Зрозуміло, що необхідність опрацювання і введення у науковий обіг термінологічних новел не викликає принципових застережень, однак пропозиція використання терміну «публічна адміністрація» замість терміну «суб'єкт владних повноважень» не сприймається як беззаперечна, оскільки наслідком таких змін є суттєве розширення предмету судової адміністративної юрисдикції.

4. У наведеній систематизації наукових досліджень, присвячених сутності публічно-правового спору у державно-службових відносинах, запропоновано

виділення чотирьох груп таких спорів: 1) присвячені загальним проблемам сутності публічно-правових спорів, адміністративно-правових спорів (Л.В. Бринцева, Ю.С. Педько, Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна та інші); 2) в яких аналізуються проблеми сутності окремих категорій публічно-правових спорів, що є предметом юрисдикції адміністративних судів (О.А. Веденяпін, М.І. Смокович, М.Г. Кобилянський та інші); 3) в яких проблема сутності публічно-правових спорів аналізується у межах наукового пошуку, присвяченого проблемі адміністративної юстиції (В.Б. Авер'янов, Ю.С. Педько та інші); 4) в яких піддана аналізу проблема сутності спорів з відносин публічної служби (О.Г. Мовчун, М.І. Цуркан) (ст. 87 дисертації). Не заперечуючи, в цілому, проти застосування наукового підходу «від загального до конкретного» при здійсненні систематизації, тим не менше, бажано було би приділити більше уваги деталізації наукового пошуку у напрямку сутності спорів, що впливають з відносин публічної служби.

5. Серед перспективних напрямків вдосконалення адміністративного процесуального законодавства у сфері розгляду і вирішення публічно-правових спорів, що впливають з відносин публічної служби, сформульованих на основі дослідження досвіду правового регулювання у деяких зарубіжних країнах виділено питання про введення процедур відшкодування шкоди, завданої рішеннями, діями (бездіяльністю) суб'єкта владних повноважень, що сформульовані на прикладі Франції, Німеччини (с. 188 дисертації). При цьому виникає питання про доцільність уведення таких процедур за результатами прийняття саме адміністративним судом відповідного рішення.

Наведені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, що має самостійний і творчий характер, наукову та практичну цінність. Виокремлення дискусійних питань зумовлено, насамперед, складністю і актуальністю теми, наявністю авторського підходу до вирішення поставлених завдань.

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 судів 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.

Оцінка оформлення дисертації та змісту автореферату

Детальний аналіз дисертації та автореферату Поплавського В. Ю. дає підстави констатувати ідентичність автореферату та основних положень дисертації. Дисертацію і автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

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.

Загальний висновок

Викладене вище дає підстави стверджувати, що дисертація Поплавського Володимира Юрійовича «Правове регулювання вирішення публічно-правовий спорів у державно-службових відносинах» є завершеним оригінальним дослідженням актуальної та маловивченої 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 практичною корисністю, достовірністю і обґрунтованістю одержаних результатів повністю відповідає вимогам п. п. 9, 11-13 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, а її автор, Поплавський Володимир Юрійович, заслуговує на присудження йому наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:

начальник кафедри

адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності

органів внутрішніх справ Дніпропетровського державного

університету внутрішніх справ,

доктор юридичних наук, доцент



Т. П. Мінка

Ізюкиивий
Підпис 
ЗАСВЩЧУКЩ
старший інспектор
відділу кадрового забезпечення
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ.

