

ВІДГУК

офіційного опонента - кандидата юридичних наук Романяка Дмитра Михайловича - 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 пронес-фінансове право; інформаційне право

»х

На сьогодні з огляду на розвиток міжнародно-правового співробітництва України, євроінтеграційні процеси, тенденції розвитку українського законодавства не залишилося жодних підстав для обстоювання ідеї приватноправової сутності публічної служби. На наше глибоке переконання, публічна служба може та повинна аналізуватися виключно з публічно-правових позицій. З прийняттям Законів України: «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» - було створено нормативне підґрунтя для виокремлення права публічної (державної та муніципальної) служби і трансформації його в систему адміністративного права. З цього моменту правовий статус державних службовців визначається не нормами приватного, а нормами публічного-адміністративного права, які, власне і створюють для державних службовців належні умови для їх професійної діяльності. Так вітчизняна наукова доктрина публічної служби наблизилась до загальновизнаної в європейському законодавстві та європейській правовій науці ідеї, яка полягає в тому, що державно-службові відносини є особливим видом публічних відносин, що регулюються нормами адміністративного права.

Зазначеним обумовлено актуальність дисертаційного дослідження В. Ю. Поплавського, присвяченого характеристиці правового регулювання вирішення публічно-правових спорів в адміністративних судах.

Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію положень 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).

Високий ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій обумовлено насамперед тим, що його методологічною основою є належна сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Загалом методи дослідження є цілком сучасними й обґрунтованими, що стало запорукою успішного вирішення поставлених дисертантом задач.

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, адміністративного та трудового права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, міжнародних актів у сфері судочинства та основних прав людини, Кодексу адміністративного судочинства України, інших нормативно-правових актах. Емпіричну базу 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.

Наукова новизна результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що перше у вітчизняній адміністративно-правовій науці проведено комплексне дослідження теоретичних і практичних питань правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, визначено умови виникнення та видів таких спорів.

Здобувачем отримано низку нових науково обґрунтованих результатів, які мають важливе значення для розвитку науки адміністративного права.

Так, в дисертації автором наголошується, що генезис правового регулювання державно-службових відносин в Україні характеризується поступовим вдосконаленням правового статусу службовців, які проходять державну службу, процедур державно-службової діяльності (с. 11). Слушним є поділ державної служби на цивільну і мілітаризовану. Такий поділ дозволив дисертанту виділити два види державно-службових відносин: а) відносини щодо проходження цивільної служби; б) відносини щодо проходження мілітаризованої

служби. Дисертантом виокремлено критерії поділу державно-службових відносин як предмету адміністративної юрисдикції: за наявністю управлінських відносин і зв'язків; за характером норм, які регламентують відносини у сфері державної служби (матеріальні чи процесуальні); за належністю вказаних норм до певної галузі права (с. 25-37).

Аналіз наукових поглядів на сутність публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів дозволив дисертанту виокремити чотири групи наукових досліджень у напрямку визначення сутності публічно-правового спору у державно-службових відносинах: 1) присвячені загальним проблемам сутності публічно-правових спорів, адміністративно-правових спорів (Ю.С. Педько, Л.В. Бринцева, 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 (М.І. Смокович, О.А. Веденяпін, М.Г. Кобилянський та інші); 3) в яких проблема сутності публічно-правових спорів аналізується у межах наукового пошуку, присвяченого проблемі адміністративної юстиції (В.Б. Аверьянов, Ю.С. Педько та інші); 4) в яких піддана аналізу проблема сутності спорів з відносин публічної служби (М.І. Цуркан, О.Г. Мовчун) (с. 46).

Варто підтримати позицію дисертанта, щодо виокремлення загальних та спеціальних ознак публічно-правового спору. До загальних ознак публічно-правового спору, сформульованих на підставі опрацювання теоретичних положень, обґрунтованих вченими, а також особливостей публічно-правового спору як правового явища, віднесено: а) виникнення у публічно-правовій сфері та у зв'язку із реалізацією суб'єктами владних повноважень компетенції щодо реалізації функцій держави чи функцій муніципальної влади; б) однією із сторін спору завжди виступає суб'єкт владних повноважень; в) предмет спору стосується реалізації права у публічно-правових відносинах; г) умовою виникнення публічно-правового спору виступає порушення прав у публічно-правових відносинах, що потребує належного правового захисту; д) вирішення публічно-правового спору потребує специфічних, відмінних від розв'язання

приватноправових спорів правових процедур; є) наявний адміністративно-правовий елемент (адміністративно-правова норма, адміністративно-правове відношення); ж) завершення у юридичний спосіб - шляхом прийняття адміністративним судом рішення або ухвали, залежно від категорії публічно-правового спору; з) наявність процесуальної форми конфлікту - справи адміністративної юрисдикції. Відносно ж спеціальних ознак публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, то такими названо: а) предмет спору стосується реалізації права на державну службу, передбаченого Конституцією України; б) дії сторін спору є юридично значимими і такими, що породжують правові наслідки у сфері державно-службових відносин (с. 38-44).

Варто підтримати позицію дисертанта, що дійсно формування та розвиток адміністративної юстиції на території України відбувалось під значним впливом досвіду існування її в іноземних державах, насамперед Франції та Німеччини (с. 59-74).

Цілком логічним та обґрунтованим є висновок про те, що розвиток адміністративної юстиції на території України як способу вирішення публічно-правових спорів, в тому числі і у державно-службових відносинах доцільно характеризувати з позиції умовного поділу його на чотири періоди (с. 75-80).

Позитивно варто відмітити запропонований підхід до виокремлення умов 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. 95).

Заслугує на підтримку підхід щодо виділення видів публічно-правових спорів у державно-службових відносинах за таким критерієм систематизації спорів як правовий статус уповноваженої посадової особи - державного службовця. Це дисертанту дозволило виокремити декілька видів публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: 1) публічно-правові спори, де обома сторонами спору (позивачем і відповідачем) є спеціальні суб'єкти - державні службовця як уповноважені посадові особи у державно-службових

відносинах; 2) публічно-правові спори, в яких такий спеціальний суб'єкт - державний службовець, наділений повноваженнями приймати юридично владні рішення, що є предметом оскарження, виступає тільки однією стороною спору - відповідачем (с. 105-106).

Досить вдало сформульовано критерій віднесення діяльності до владної, управлінської: зв'язок із реалізацією функцій державного управління; результат діяльності - управлінське рішення, коли один суб'єкт приписує левну поведінку іншому суб'єкту; організаційний зв'язок між уповноваженими суб'єктами (с. 107).

Логічним є виокремлення спорів серед категорій публічно-правових спорів у державно-службових відносинах щодо: прийняття на державну службу; проходження та припинення державної служби; поновлення на державній службі (с. 111).

Цікавим вбачається дослідження форм участі прокурора, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у судовому адміністративному процесі щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у державно-службових відносинах: представництво інтересів громадянина або держави (прокурор); звернення з адміністративним позовом (прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини); вступ у справу на будь-якій стадії розгляду (прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини) (с. 153-157).

Проведений аналіз адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів державно-службових відносин як учасників судового адміністративного процесу дозволив дисертанту виділити особливості публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, які відрізняють їх від інших категорій публічно-правових спорів, що належать до юрисдикції адміністративних судів (с. 162-163).

Встановлено, що особливості доказування у справах щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності стосуються: 1) предмету доказування; 2) використання засобів доказування (с. 168-169).

Позитивно варто відмітити запропоновані дисертантом два напрямки внесення змін до адміністративного законодавства: зміни до матеріального законодавства; зміни до процесуального законодавства (с. 181).

Практичне значення одержаних результатів обумовлено тим, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес: у науково-дослідній сфері положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого вивчення сутності та особливостей процесуального порядку вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, їх може бути використано також у правотворчості для усунення недоліків чинного та розроблення перспектив адміністративного матеріального і процесуального законодавства, у правозастосовній сфері - для покращення практичної діяльності суддів адміністративних судів, та у навчальному процесі.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено у 7 наукових статтях опублікованих у виданнях, що визначені як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні. Результати дисертації оприлюднено на 2 науково-практичних конференціях. Автореферат дисертації ідентичний її змісту і повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Позитивно в цілому оцінюючи дисертаційне дослідження В. Ю. Поплавського, необхідно також звернути увагу і на його окремі недоліки та упущення, без яких практично не буває більш-менш значної наукової праці. Основні з них, на мою думку, такі.

1) На сторінці 105 дисертант наголошує, що з метою оптимізації законодавства про публічну службу, доцільно розробити та прийняти Кодекс публічної служби України. Дійсно, дана пропозиція дуже слушна, оскільки це буде сприяти встановленню нових правових та організаційних засад публічної служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до публічної служби. В той же час, дисертаційна робота тільки виграла, як би дисертант запропонував власну структуру даного кодексу та спрямував його до відповідного комітету Верховної Ради України.

2) На сторінці 107-108 дисертантом на прикладі діяльності нотаріуса

Практичне значення одержаних результатів обумовлено тим, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес: у науково-дослідній сфері положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого вивчення сутності та особливостей процесуального порядку вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, їх може бути використано також у правотворчості для усунення недоліків чинного та розроблення перспектив адміністративного матеріального і процесуального законодавства, у правозастосовній сфері - для покращення практичної діяльності суддів адміністративних судів, та у навчальному процесі.

Наукові положення, висновки і рекомендації, сформульовані в дисертації, досить повно викладено у 7 наукових статтях опублікованих у виданнях, що визначені як фахові з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні. Результати дисертації оприлюднено на 2 науково-практичних конференціях. Автореферат дисертації ідентичний її змісту і повністю відображає основні положення та результати дослідження. Дисертацію та автореферат оформлено відповідно до встановлених вимог.

Позитивно в цілому оцінюючи дисертаційне дослідження В. Ю. Поплавського, необхідно також звернути увагу і на його окремі недоліки та упущення, без яких практично не буває більш-менш значної наукової праці. Основні з них, на мою думку, такі.

1) На сторінці 105 дисертант наголошує, що з метою оптимізації законодавства про публічну службу, доцільно розробити та прийняти Кодекс публічної служби України. Дійсно, дана пропозиція дуже слушна, оскільки це буде сприяти встановленню нових правових та організаційних засад публічної служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до публічної служби. В той же час, дисертаційна робота тільки виграла, як би дисертант запропонував власну структуру даного кодексу та спрямував його до відповідного комітету Верховної Ради України.

2) На сторінці 107-108 дисертантом на прикладі діяльності нотаріуса

здійснено виокремлення критерії віднесення діяльності до владної, управлінської: зв'язок із реалізацією функцій державного управління; результат діяльності - управлінське рішення, коли один суб'єкт приписує певну поведінку іншому суб'єкту; організаційний зв'язок між уповноваженими суб'єктами. В подальшому дисертант дуже слушно робить висновок, що критерії не є остаточними, враховуючи необхідність відтворення ознак зазначених відносин з метою звуження та конкретизації кола таких суб'єктів.

У зв'язку з цим, по-перше, виникає питання чи наділений нотаріус владними повноваженнями, наприклад, з питань реєстрації відповідно до Закону України від 1 липня 2004 року № 1952-IV «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», а по-друге, чи може бути оскаржена до суду в порядку адміністративного судочинства дії або бездіяльність нотаріуса, оскільки в межах роботи підтримується протилежна думка.

3) Так, на сторінці 124 дисертантом піднято дуже слушну, як з наукової, так і з практичної точки зору проблему щодо розмежування дисциплінарної відповідальності за корупцію і за правопорушення, пов'язані з корупцією, враховуючи відсутність чіткого врегулювання складу дисциплінарного проступку, який містить відповідні ознаки (корупції чи правопорушення, пов'язаного з корупцією). Але, цьому питанню в подальшому, дисертант на сторінках роботи не повертається. Тому зазначена позиція дисертанта потребує додаткового обґрунтування.

4) Цілком зрозуміло, що дисертаційна робота присвячена дослідженню правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Натомість, враховуючи навіть це, уявляється, що дисертація дещо перевантажена детальним розглядом суто теоретичних питань.

На загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження В. Ю. Поплавського ці зауваження суттєво не впливають, оскільки мають переважно дискусійний характер. Положення та висновки, сформульовані в дисертації, мають значну теоретичну цінність, їх може бути використано для

гарантування повноти, оперативності, об'єктивності розгляду і вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

Таким чином, дисертація «Правове регулювання вирішення публічно-правовий спорів у державно-службових відносинах» є завершеною працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, що 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, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567, а її автор - Поплавський Володимир Юрійович - заслуговує на присудження наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Офіційний опонент:
заступник прокурора
Дарницького району м. Києва,
кандидат юридичних наук



Д. М. Романюк