

ВІДГУК

**офіційного опонента Віхляєва Михайла Юрійовича,
доктора юридичних наук, професора, професора кафедри
адміністративного, фінансового та інформаційного права Державного
вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет»
на дисертацію Ківало Людмили Вікторівни
на тему: «Адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи
у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби», подану на
здобуття ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за
спеціальністю 081 «Право»**

Дисертація Л.В. Ківало являє собою наукову кваліфікаційну роботу, яка містить результати оригінального авторського дослідження теоретико-прикладної проблеми адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби.

Ступінь актуальності теми дисертації визначається комплексом факторів, і насамперед, особливою роллю судової влади в забезпеченні прав і законних інтересів осіб в публічних правовідносинах. Дійсно, адміністративне правосуддя орієнтоване, в основному, на захист прав, свобод та інтересів приватної особи (фізичної та юридичної особи) в публічно-правовій сфері. Втім, адміністративні суди захищають також порушені права і свободи публічних службовців, які вони реалізують в службових правовідносинах. Специфіка правового статусу публічних службовців проявляється в тому, що він реалізується не просто у сфері публічно-владних відносин, які притаманні всім учасникам адміністративних правовідносин, а виключно у сфері відносин підпорядкування, де існує службова залежність одного учасника правовідносин (підлеглої особи) від іншого (керівника). Отже, предметна юрисдикція адміністративних судів характеризується тим, що серед публічно-правових спорів, які вправі розглядати адміністративні суди, є не тільки ті, що спрямовані на захист прав і свобод приватних осіб від свавілля суб'єктів наділених владними повноваженнями, і не тільки ті,

розгляд яких ініціюється суб'єктами владних повноважень по відношенню до приватних осіб, а й ті публічно-правові спори, які виникають між суб'єктами публічного права, наприклад, з приводу прийняття осіб на публічну службу, її проходження та звільнення з неї.

Ефективність же судового захисту осіб від незаконного звільнення з посад публічної служби залежить від цілої низки факторів:

а) належне адміністративно-правове забезпечення адміністративного судочинства (адміністративне процесуальне правове регулювання);

б) належне адміністративно-правове забезпечення підстав звільнення особи з посади публічної служби (адміністративне матеріальне правове регулювання);

в) належне адміністративно-правове забезпечення порядку (процедури) звільнення особи з посади публічної служби (адміністративне процедурне правове регулювання);

г) професійність суддів адміністративного суду, які застосовують норми матеріального, процедурного і процесуального адміністративного права при вирішенні публічно-правового спору по суті, розгляді справи і винесенні судового рішення по ній.

Ігнорування чи порушення одного із вище озвучених факторів неминуче негативно відобразиться на ефективності адміністративного правосуддя, а разом із цим, на об'єктивності, обґрунтованості і законності судового рішення по справі щодо незаконного звільнення особи з публічної служби.

Всі ці фактори не тільки називаються здобувачкою в дисертаційному дослідженні, а й всебічно досліджуються, аналізуються і розкриваються нею з метою:

- вдосконалення теоретичного розуміння «незаконного звільнення» як негативного явища правової дійсності;

- вдосконалення положень національного адміністративного законодавства у сфері публічної служби та адміністративного судочинства;

- покращення судової практики з питань захисту прав осіб, які постраждали від незаконного їх звільнення з посади публічної служби.

З огляду на це, обраний здобувачкою напрям дисертаційного дослідження ще раз підкреслює його актуальність, науково-теоретичну і практичну цінність наукової праці. Дисертація з даної теми істотно підвищує якість розробок наукових колективів у відповідній галузі знань.

Обґрунтованість та новизна наукових положень, висновків і рекомендацій. Оцінюючи обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій дисертації, можна стверджувати, що вони є результатом реалізації поставленої мети, об'єктивного та різнобічного осмислення правових феноменів, явищ та процесів, що охоплюються предметом дослідження, яке спирається на світоглядну орієнтацію, широкий спектр дослідницьких і наукових підходів, ефективний та плідний аналіз джерельної бази, правильне використання методології наукового пізнання та прагнення здобувачки запропонувати розв'язання наукового завдання. При цьому, наукова новизна положень, висновків і рекомендацій дисертації відповідає заявленій темі дослідження, його меті та задачам .

Аналіз змісту дисертації свідчить про самостійне, аргументоване та завершене наукове дослідження і дозволяє констатувати високий науковий теоретичний та практичний рівень роботи у цілому. Дисертація Л.В. Ківало має логічну структуру, є змістовною, побудована за проблемно-хронологічним принципом, відповідає меті та завданням роботи. Авторка оперує в аргументації своїх висновків значним обсягом джерельної бази, а матеріали розділів дисертаційного дослідження супроводжуються ґрунтовними висновками, які не викликають суттєвих зауважень. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування характеризується системним підходом, що дало здобувачці можливість досліджувати проблеми в єдності їхнього соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз

особливостей адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби.

На основі аналізу тексту дисертації можна зробити висновок про те, що актуальність проблеми, її методологічна і теоретична основа отримали в роботі належне обґрунтування, аргументацію та конкретизацію.

Насамперед, заслуговує на схвалення проведений здобувачкою роботи ґрунтовний аналіз публічної служби як категорії адміністративного права. Зокрема, Л.В. Ківало пропонує в роботі авторське визначення публічної служби, під якою розуміє: 1) професійну діяльність суддів, прокурорів, осіб на посадах державної служби, включаючи військову службу, а також осіб на посадах місцевого самоврядування, які передбачені ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; 2) діяльність на політичних посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування (наприклад, народні депутати, міністри і їх заступники, урядові уповноважені, депутати місцевих рад і ін.); 3) патронатну службу в органах публічної влади (наприклад, радники, консультанти і ін.); 4) альтернативну (невійськову) службу (підрозділ 1.1 дисертації).

Необхідно підкреслити слушність авторського підходу до визначення та розмежування понять «правова охорона» та «правовий захист». На думку, здобувачки, поняття «правова охорона» та «правовий захист» за змістовним наповненням не перекликаються один із одним. Основний критерій їх змістовної ідентифікації полягає в тому, що правова охорона здійснюється до моменту вчинення протиправного діяння або виникнення правового спору, тоді як правовий захист реалізується вже після встановлення чи виявлення факту їх вчинення чи виникнення. Правова охорона набуває свого прояву як в правотворчій (закріплення в положеннях національного законодавства нових видів правопорушень, встановлення нових видів санкцій, передбачення інших видів заборон, наприклад, заборони всіх форм та проявів дискримінації під час вступу на державну службу та під час її проходження тощо), так і в правозастосовній діяльності (здійснення компетентними

органами контрольної діяльності, застосування профілактичних заходів тощо). Правовий захист теж набуває свого прояву в правотворчій (закріплення додаткових процесуальних прав за учасником провадження, розширення предметної юрисдикції адміністративних судів тощо) і правозастосовній діяльності (винесення судового рішення по справі, застосування судом заходів забезпечення позову і ін.). З цієї точки зору, правова охорона це комплекс заходів правотворчого і правозастосовного характеру, які спрямовані на недопущення і упередження виникнення в суспільстві протиправних діянь та правових спорів. Правовий же захист це комплекс заходів правотворчого і правозастосовного характеру, які спрямовані на усунення негативних наслідків вчиненого протиправного діяння чи правового спору, що виник (підрозділ 1.2 дисертації).

Таке розмежування змісту понять «правова охорона» та «правовий захист» дозволив також визначитись із змістовним наповненням поняття «судовий захист», в тому числі, у сфері незаконного звільнення особи з посади публічної служби.

Заслуговує на підтримку дука здобувачки, що класифікації публічної служби, які пропонуються в наукових джерелах, підручниках і навчальних посібниках повинні переслідувати дві цілі: 1) забезпечення здобувачів вищої освіти за спеціальністю «081 Право» систематизованими знаннями; 2) презентація науковій спільноті такої класифікацію, яка б пояснювала, по-перше, різноманітність видів публічної служби, по-друге, логічні зв'язки між ними. Відповідно, Л.В. Ківало констатує, що існуючі класифікації публічної служби та публічних службовців мають велику кількість недоліків, головна із яких – вони мають в основному теоретичне значення і позбавлені практичного значення (підрозділ 1.1 дисертації).

Велике теоретичне та практичне значення мають також запропоновані здобувачем концептуальні засади щодо визначення ознак публічно-правових спорів у сфері публічної служби, а саме:

1) загальні ознаки, які дозволяють визначити місце публічно-правових

спорів у сфері публічної служби, в загальній системі юридичних конфліктів: а) є видом юридичного конфлікту; б) є одним із видів публічно-правових спорів; в) є видом адміністративно-правових спорів;

2) спеціальні ознаки, які дозволяють виділити особливості публічно-правових спорів у сфері публічної служби: а) вони витікають із службових та тісно пов'язаних із ними правовідносин (прийняття на публічну службу, проходження та припинення публічної служби); б) суб'єктами спорів виступають учасники службових правовідносин та тісно пов'язаних із ними правовідносин, один із яких наділений владними повноваженнями з питань прийняття на публічну службу, проходження та припинення публічної служби; в) предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта, який наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин, які, на думку іншого учасника службових правовідносин (підлеглої особи), призвели до порушення його прав, свобод і законних інтересів; г) підставами виникнення спорів є сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів підлеглої особи у службових та тісно пов'язаних із ними правовідносинах; г) законодавство передбачає їх вирішення як в адміністративному, так і судовому порядку (підрозділ 1.3).

Поруч із вищевикладеним, варто відзначити слушність пропозицій здобувача щодо змісту публічно-правового спору у сфері відносин публічної служби, який складається із трьох елементів: 1) сторони (суб'єкти) спору – це учасники службових правовідносин та інших правовідносин, тісно пов'язаних із службовими (призначення на посаду за результатами конкурсу і ін.); 2) предмет спору – це рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта, який наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин, які, на думку іншого учасника службових правовідносин (підлеглої особи), призвели до порушення його прав, свобод і законних інтересів; 3) підстави виникнення спору – сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів

підлеглої особи у службових та тісно пов'язаних із ними правовідносинах (підрозділ 1.3 дисертації).

Втім, головне у досліджуваній тематиці це те, що здобувач на основі аналітики матеріалів наукових досліджень та нормативних джерел звертає увагу на процедурні особливості звільнення особи з посади публічної служби (Розділ 2 дисертації) та процесуальні особливості розгляду подібного роду публічно-правових спорів у адміністративних судах (Розділ 3 дисертації). Зокрема, йдеться про те:

- що публічний службовець може бути учасником матеріальних, процедурних і процесуальних адміністративних правовідносин. Кожна із перерахованих груп правовідносин вимагає наявності свого адміністративно-правового статусу – матеріально-правового, процедурно-правового і процесуально-правового. Так, невиконання публічним службовцем матеріально-правового статусу може стати підставою для звільнення його з посади. Через участь у дисциплінарному провадженні щодо його звільнення з посади публічний службовець реалізує свій процедурно-правовий статус, а через участь у адміністративному судочинстві щодо оскарження рішення про його звільнення – процесуально-правовий статус;

- що розгляд та вирішення справ щодо незаконного звільнення з публічної служби, вирішуються на підставі комплексного використання норм Кодексу адміністративного судочинства України, а у випадках не урегульованих ним – Кодексом законів про працю, з урахуванням судової практики, яка накопичилася в результаті численних розглядів подібних справ.

Дисертаційне дослідження має велике практичне значення. Теоретичні розробки та напрацювання можуть бути використані у правотворчій діяльності, зокрема, для підготовки пропозицій щодо вдосконалення норми службового права України та положень КАС України з питань адміністративно-правового забезпечення захисту осіб від незаконного звільнення з публічної служби, у правозастосовній діяльності, наприклад, з

метою вдосконалення діяльності як суб'єктів, які приймають рішення щодо звільнення особи з посади публічної служби, так і адміністративних судів, які розглядають спори щодо звільнення особи з посади публічної служби, у науково-дослідній сфері, зокрема, для проведення наукових досліджень з питань прийняття, проходження і припинення публічної служби, та у навчальному процесі, наприклад, під час підготовки навчально-методичних матеріалів, проведення семінарських і практичних занять із дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративне процедурне право», «Адміністративне процесуальне право» та «Адміністративне судочинство».

Все це засвідчує широкий теоретико-методологічний потенціал даної роботи. Вказані елементи наукової новизни не обмежують позитив, що був отриманий під час аналізу положень дисертації. Здобувачкою було опрацьовано значний пласт наукової проблематики, яка пов'язана із адміністративно-правовим забезпеченням судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби.

Повнота викладу наукових положень, висновків і рекомендацій в наукових публікаціях. Основні положення та висновки дослідження, що сформульовані в дисертації, відображено в 8 наукових публікаціях, серед яких чотири статті – у виданнях, включених МОН України до переліку наукових фахових з юридичних наук (серед яких: Ківало Л. В. Незаконне звільнення з публічної служби як підстава звернення до адміністративного суду. *Правова держава*. 2022. № 47. С. 21-28; Ківало Л. В. Правовий та судовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади: проблема змістовного визначення і співвідношення. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 501-506; Ківало Л. В. Службова дисципліна та наслідки її порушення у вигляді звільнення з посади (адміністративно-правовий аспект). *Правові новели*. 2024. № 22. Том 3. С. 117-123; Ківало Л. В. Адміністративно-правові засоби захисту прав державних службовців у сфері службових відносин та від незаконного звільнення з публічної служби. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 826-829), а також чотири

публікації – у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, що дозволяє вважати виконаними положення п. 8 Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44.

Дотримання академічної доброчесності. Аналіз дисертації та наукових публікацій здобувача, у яких висвітлені основні наукові результати дисертації, не дає підстав констатувати допущення ним порушень академічної доброчесності (академічного плагіату, самоплагіату, фабрикації, фальсифікації). Зокрема, дисертація: містить посилання на джерела інформації за кожним випадком використання ідей, розробок, тверджень, відомостей; відповідає нормам законодавства про авторське право і суміжні права; відображає прагнення надати достовірну інформацію про результати власної навчальної (наукової, творчої) діяльності, використані наукові методики досліджень і джерела інформації.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації.

Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Л.В. Ківало, разом з тим вважаємо за необхідне звернути увагу на питання, які могли б слугувати предметом додаткових пояснень з боку дисертанта та дискусії при захисті дисертаційної роботи. Наведені спірні положення і висловлені зауваження не впливають на загальну позитивну оцінку дисертації, яка має самостійний і творчий характер, наукову та практичну цінність, високий науковий рівень. Наявність дискусійних питань, насамперед, характеризує актуальність і складність теми дослідження та власний підхід дисертантки до їх розгляду.

1. Тема дисертації має багатооб'єктний та багатовекторний характер, що суттєво ускладнює всебічний аналіз такого правового явища як «захист прав особи від незаконного звільнення з посади публічної служби». Власне тема дисертації складається із п'яти самостійних і самодостатніх в науці

адміністративного права понять – «адміністративно-правове забезпечення», «судовий захист», «спір (чи іншими словами «публічно-правовий спір»)), «незаконне звільнення» і «публічна служба». Тобто, складність дослідження проявлялася вже в тому, що необхідно було не тільки дослідити та з'ясувати зміст кожного із запропонованих понять, а й розкрити їх взаємозв'язок між собою при розкритті теми дослідження. Більш того, специфіка проблематики, яку піднімає Л.В. Ківало в дисертації, не обмежується тільки названими п'ятьма поняттями, адже для розкриття теми дисертації необхідно було також визначитись із адміністративно-правовим статусом публічного службовця, підставами та порядком звільнення його із посади, а також із службовою дисципліною як елементом реалізації адміністративно-правового статусу публічного службовця.

Такий підхід (обумовлений, в першу чергу, предметом дослідження) розсіює увагу здобувачки на велику кількість проблемних питань юридичної науки, зокрема, щодо вирішення проблеми класифікації публічної служби та публічних службовців, визначення елементів структури адміністративно-правового статусу публічного службовця, тощо.

На нашу думку, сучасний рівень юридичних досліджень публічної служби в Україні, не дозволяє настільки багатооб'єктно та багатовекторно розглядати проблеми судового захисту прав осіб у сфері службових правовідносин, адже одна теоретична проблема накладається на іншу, а судова практика ще не на всі проблеми виробила адекватні відповіді та рекомендації. Вважаємо, що предмет дослідження слід було звужити до вузького спектру проблематики, наприклад, обмежитись проблемами матеріального чи процедурного адміністративно-правового забезпечення порядку звільнення особи з посади публічної служби, або ж обмежитись виключно специфікою адміністративного процесуального забезпечення захисту особи від незаконного звільнення її з посади публічної служби.

2. Висловлюючи свої пропозиції щодо визначення змісту поняття «публічна служба» та стосовно критеріїв її класифікації здобувачка аналізує

сучасний стан правового закріплення цих адміністративно-правових явищ (підрозділ 1.1 дисертації), наголошуючи на тому, що окрім КАС України в нашій державі немає жодного нормативно-правового акту, який би розкривав зміст поняття «публічна служба» та загальні засади проходження публічної служби. Вважаємо, що здобувачка повинна була у дисертації запропонувати своє бачення шляхів вирішення цієї проблеми на законодавчому рівні.

3. У підрозділі 2.2 дисертації здобувачка характеризує поняття, нормативне забезпечення, види та критерії законності звільнення публічного службовця з посади. В цьому підрозділі автор основну увагу зосереджує на визначенні критеріїв, за якими можна було б відділити «законне» звільнення особи з посади публічної служби від «незаконного». На нашу думку, доречно було б в цьому підрозділі дисертації більш детально розкрити особливості звільнення особи з посади в залежності від виду публічної служби та посади, яку займає особа у сфері публічної служби, адже ці фактори суттєво впливають на оцінку процедури та рішення про звільнення особи з посади як «законних» чи «незаконних».

4. Враховуючи, по-перше, євроінтеграційні прагнення України, а, по-друге, реальні кроки нашої держави щодо виваженої адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, бажано було б в дисертації більше уваги приділити досвіду європейських країн щодо судового захисту осіб від незаконного звільнення з посад публічної служби.

5. У підрозділі 3.1 дисертації здобувачка характеризує особливості розгляду, доказування і вирішення спорів щодо незаконного звільнення особи з публічної служби. Разом з тим, аналіз особливостей розгляду і вирішення спорів щодо незаконного звільнення особи з публічної служби в основному звівся до їх перерахування, тоді як в дисертації мало міститься аргументації стосовно самих особливостей – наскільки вони відповідають потребам судової практики, чи дозволяють вони в повній мірі захистити порушені права особи від незаконного звільнення з посади державної служби і ін.?

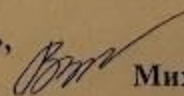
Разом з тим, вищевикладені зауваження мають переважно уточнюючий та дискусійний характер, а тому жодним чином не ставлять під сумнів вагомість наукових здобутків авторки. Належним способом реагування на ці зауваження, вважаємо їх коментар та авторські пояснення здобувачки під час публічного захисту дисертації.

ВИСНОВОК

Дисертація Л.В. Ківало «Адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби» є науковим дослідженням, яке виконане автором особисто, характеризується завершеністю та єдністю змісту, містить наукові результати, що мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення та являють собою значний внесок у подальший розвиток науки адміністративного права і процесу та практики його застосування. Дисертація відповідає вимогам, передбаченим Порядком присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44, а її автор – Ківало Людмила Вікторівна – за результатами публічного захисту заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

Професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет»,
доктор юридичних наук, професор



Михайло ВІХЛЯЄВ

Підпис *Людмила Ківало*
ЗАСВІДЧУЮ
Вчений секретар ДВ
Людмила Ківало
« 10 » *березня*

