

ВІДГУК

**кандидата юридичних наук, доцента Задой Іванни Іванівни 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»**

Ступінь актуальності обраної теми. Існує багато чинників, які обумовлюють своєчасність і актуальність дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби. Зокрема, перший чинник полягає в тому, що не дивлячись на двадцятирічну дію Кодексу адміністративного судочинства України в нього постійно вносяться зміни та доповнення, які спрямовані на вдосконалення механізму судового захисту прав і свобод осіб в публічно-правовій сфері. З одного боку, це свідчить про динамічний процес розвитку адміністративного процесуального законодавства в Україні, яке передбачає, в тому числі, і порядок захисту прав осіб від незаконного звільнення з публічної служби, з іншого, про недосконалість адміністративного процесуального законодавства, яке має прогалини та інші недоліки, що не дозволяє адміністративним судам максимально ефективно здійснювати правосуддя, в тому числі з питань захисту прав осіб від їх незаконного звільнення з посади публічної служби. Отже, динамічність розвитку в Україні адміністративного процесуального законодавства та наявність в ньому недоліків є важливим чинником для перегляду (час від часу) засад адміністративного процесуально-правового забезпечення судового захисту осіб від незаконного звільнення з посад публічної служби.

Другий чинник, що обумовлює актуальність обраної здобувачкою теми дисертації, є складнощі, що виникають у адміністративного суду (суддів адміністративного суду) при оцінці публічно-правового спору з точки розу

наявності в ньому факту порушень з боку особи наділеної владними повноваженнями, а саме, наявності факту незаконного звільнення особи з посади публічної служби. Фахова оцінка публічно-правового спору ускладняється не тим, що у судді відсутній досвід чи професійні навички, а тим, що національне законодавство не завжди чітко формулює підстави та порядок звільнення особи на законних підставах. Відповідно, серед науковців та практиків викають суперечливі твердження і бачення трактування фактів «законності» і «незаконності» рішення про звільнення особи з посади публічної служби.

Третій чинник, що, на нашу думку, обумовлює актуальність обраної теми дослідження, це відсутність достатньої кількості комплексних праць по даній проблематиці. Тобто, загальні питання предметної юрисдикції та інших її видів досліджуються в спеціальній літературі. Також досліджуються загальні питання припинення публічної служби (особливо через інститут дисциплінарної відповідальності), втім питання законного чи незаконного звільнення, на жаль, залишаються в науці адміністративного права мало дослідженими правовими явищами.

Власне тому дисертаційне дослідження Л.В. Ківало є не лише актуальним та своєчасним, а й надзвичайно корисним для наукової спільноти й, зокрема, законотворців, оскільки в ньому вирішуються проблемні питання адміністративного судочинства України та службового права як частини (правового інституту) адміністративного права України.

Робота характеризується системним підходом до предмету дослідження. Окреслені завдання дослідження відповідають його загальній меті, яка полягає в тому, щоб на основі здійснення комплексного аналізу наукових праць, чинного законодавства України й практики його застосування, розкрити особливості адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби, розробити з урахуванням сучасних здобутків теорії адміністративного права і процесу наукові підходи до інституту звільнення з публічної служби, а також

вдосконалити на цій основі положення національного законодавства. У роботі гармонійно поєднані теоретичні здобутки адміністративного права з потребами практики, а саме в правотворчій та правозастосовній сферах.

Дисертаційне дослідження узгоджується з правилами побудови та здійснення комплексних наукових досліджень, вироблених методологією науки та загальними вимогами щодо оформлення отриманих результатів дослідження. Здобувачка на належному рівні застосовує низку методів й прийомів наукового пізнання, які є характерними для наукових робіт, використання яких дозволило сформулювати авторські дефініції щодо проблематики адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби, а також обґрунтувати висновки і рекомендації щодо вдосконалення положень національного законодавства.

Ступінь обґрунтованості та достовірності наукових положень, висновків і рекомендацій, які сформульовані в дисертації забезпечується, в першу чергу, вдалим використанням відомих наукових методів обґрунтування отриманих результатів, висновків і рекомендацій, які корелюються із визначеною метою та сформульованими завданнями. Досягнення поставленої мети стало можливим завдяки використанню філософських, загальнонаукових та спеціальних наукових методів пізнання, зокрема: діалектичного методу (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 3.1, 3.2); логічних прийомів – синтез, аналіз, індукція, дедукція (підрозділи 1.1, 2.1, 3.1); історико-правового методу (підрозділи 1.1, 1.4); системно-структурного методу (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 3.1, 3.2); порівняльно-правового методу (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1). Використанням відповідних наукових методів дозволило здобувачці сформулювати ряд важливих наукових положень, висновків та рекомендацій.

Робота, яку запропонувала Л.В. Ківало, характеризується системним підходом до предмету дослідження. Структурно дисертація складається із вступу, трьох розділів, нерозривно пов'язаних між собою, висновків та

списку використаних джерел. Структура повністю відповідає цілям і завданням дослідження, дозволяє послідовно розглянути всі проблеми, визначені автором. Обґрунтованість положень, сформульованих у дисертації, підтверджується також критичним аналізом наявних літературних джерел юридичного спрямування з проблематики публічної служби, звільнення з публічної служби та адміністративного судочинства.

Висновки, зроблені у дисертації, зокрема, пропозиції стосовно з'ясування поняття «публічна служба», «службова дисципліна», «незаконне звільнення» і ін., здатні суттєво покращити напрями науки адміністративного права, пов'язані з дослідженням адміністративно-правового захисту прав осіб у сфері службових правовідносин.

Новизна наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації не викликає сумнівів. Положення дисертації ґрунтуються на теоретичних дослідженнях, висновки є достовірно обґрунтованими та базуються на теоретичних судженнях автора і матеріалах практики.

Наукова новизна одержаних результатів дисертації визначається тим, що вона є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісним комплексним дослідженням, яке присвячене аналізу особливостей адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби.

Дисертантка проаналізувала значний масив спеціальної наукової правової літератури, яка присвячена проблемам судового захисту прав особи від незаконного її звільнення з посади публічної служби. Тема дисертації дозволила здобувачці звернути увагу майже на всі проблемні питання адміністративного законодавства України з питань звільнення особи з публічної служби та її захисту від незаконного звільнення з посади.

Характерною рисою дисертаційного дослідження є його теоретико-прикладна спрямованість. Висвітлені авторкою пропозиції можуть бути застосовані: у науково-дослідній сфері для проведення наукових досліджень з

питань прийняття, проходження і припинення публічної служби; у правотворчій діяльності 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 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 навчальному процесі 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».

Заслужують на увагу наступні положення дисертації.

Слушними є висновки авторки щодо визначень публічної служби, які пропонуються сьогодні в наукових та навчально-методичних джерелах (с. 106 дисертації). Акцентується увага на тому, що вони не охоплюють своїм змістом всю специфіку даного правового явища, зокрема:

- наголошується, що публічна служба є професійною діяльністю, тоді як не всі політичні посади публічної служби та патронатна служба вимагають такий критерій як професійність (А.І. Берлач, Л.Р. Біла-Тіунова, В.О. Галай, Ю.С. Даниленко і Р.В. Негара, О.С. Проневич, О.Р. Радишевська і ін.);

- стверджується, що публічна служба це політична та професійна діяльність, втім посади патронатної служби не відносяться ні до політичних, ні до адміністративних посад (К. Владовська, І.В. Недобор і ін.).

Заслужують на увагу висновки здобувачки стосовно співвідношення понять «правова охорона» та «правовий захист». Зокрема, авторка зазначає, що 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 (с. 113 дисертації).

Цікавими та корисними для розвитку адміністративного права є висновки Л.В. Ківало стосовно визначення та ознак публічно-правового спору з приводу звільнення особи з посади публічної служби. Зокрема, стверджується, що публічно-правовий спір з приводу звільнення особи з посади публічної служби характеризується тими ж загальними ознаками, що притаманні публічно-правовим спорам у сфері публічної служби. Серед спеціальних ознак, які дозволяють виділити специфіку публічно-правових спорів з приводу звільнення особи з посади публічної, можна назвати наступні: а) вони витікають виключно із службових правовідносин, які пов'язані із припиненням публічної служби; б) суб'єктами спорів виступають учасники службових правовідносин, один із яких наділений владними повноваженнями з питань звільнення з публічної служби; в) предметом спору є рішення суб'єкта, який наділений владними

повноваженнями в сфері службових правовідносин щодо звільнення підлеглих осіб, яке, на думку іншого учасника правовідносин (підлеглої особи), порушує його права, свободи і законні інтереси; г) підставами виникнення спорів є сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів підлеглої особи, яка була звільнена з посади публічної служби; г) законодавство передбачає їх вирішення тільки в судовому порядку (с. 110 дисертації). Відповідно, публічно-правовий спір з приводу звільнення особи з посади публічної служби визначається Л.В. Ківало як юридичний конфлікт між учасниками службових правовідносин, які пов'язані із припиненням публічної служби, по-перше, предметом якого є рішення суб'єкта, який наділений владними повноваженнями у сфері службових правовідносин щодо звільнення підлеглих осіб, яке, на думку іншого учасника правовідносин (підлеглої особи), порушує його права, свободи і законні інтереси, по-друге, вирішення якого можливе в порядку адміністративного судочинства (с. 111 дисертації).

Привертає до себе увагу і висновок здобувачки стосовно структури адміністративно-правового статусу публічних службовців. В дисертації достатньо переконливо наголошується на тому, що при характеристиці структури адміністративно-правового статусу публічних службовців слід: по-перше, поєднати дві концепції визначення структури правового статусу – концепцію структури правового статусу фізичних осіб (права, обов'язки, юридична відповідальність тощо) та концепцію структури правового статусу юридичних осіб публічного права (цілі, завдання, предмет відання, повноваження, функції тощо); по-друге, виділяти окремим її елементом «обмеження», які за змістовним наповненням відрізняються від обов'язків і заборон, адже «обов'язок» це міра необхідної поведінки особи, тоді як «обмеження» це міра стримування зловживань суб'єктивними правами чи повноваженнями, а «заборона» це недопустима з точки зору держави і суспільства поведінка (поведінка, яка засуджується суспільством і карається державою).

На підставі цього Л.В. Ківало робить висновок, що у загальній структурі адміністративно-правового статусу публічного службовця можна виділити: а) обов'язкові елементи, які характеризують статус всіх без виключення публічних службовців: права, обов'язки, повноваження (право-обов'язки) і обмеження; б) факультативні елементи, які характеризують статус окремих публічних службовців: цілі, завдання, функції, юридична відповідальність і ін. (с. 154-155 дисертації).

В дисертації розкриваються особливості адміністративного судочинства з питань розгляду та вирішення справ щодо незаконного звільнення особи з посади публічної служби. Зокрема, здобувачка зазначає, що доказуванню у спорах незаконного звільнення особи з публічної служби притаманні певні особливості, а саме: а) предмет доказування формується з викладених у процесуальних документах, наданих суду учасниками адміністративної справи, їхніми представниками – відомостей про фактичні обставини справи, які оцінюються адміністративним судом (наказів про звільнення та ін.); б) у таких справах суд першочергово перевіряє законність самого процесу звільнення (якщо з'ясується факт незаконного звільнення, то особи, що постраждали від такого звільнення, мають право на відновлення на своїх попередніх посадах); в) особливе значення у доказуванні набувають письмові та електронні докази (с. 215 дисертації).

В дисертаційному дослідженні Л.В. Ківало запропоновано і багато інших висновків та пропозицій, що мають наукову новизну та є корисними для подальшого розвитку науки адміністративного права і правозастосовної діяльності у сфері судового захисту осіб від незаконного звільнення їх з посади публічної служби.

Повнота викладення основних результатів дисертації в наукових виданнях та апробація результатів дослідження. Основні результати роботи відображено у 4 наукових статтях, які опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, а також у 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях. Основні ж висновки і рекомендації дослідження оприлюднені на

п'яти науково-практичних конференціях, а саме: «Інтеграція освіти, науки та бізнесу в сучасному середовищі: літні диспути» (м. Дніпро, 2021 р.); «Сучасні наукові дослідження: досягнення, інновації та перспективи розвитку» (м. Берлін, 2022 р.); «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 2022 р.); «Право в умовах воєнного стану: проблеми та перспективи» (м. Тернопіль, 2023 р.); «80-та звітна конференція Одеського національного університету імені І.І. Мечникова» (м. Одеса, 2024 р.).

Дотримання академічної доброчесності. Аналіз наукових публікацій і дисертації 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.

Дисертація Л.В. Ківало є оригінальною та самостійно виконаною науковою працею.

Дискусійні положення та зауваження до дисертації. Оцінюючи в цілому позитивно дисертацію Л.В. Ківало слід зазначити, що в ній містяться дискусійні моменти, які потребують свого роз'яснення з боку дисертантки.

1. У підрозділі 2.1 дисертації здобувачка висловлює своє бачення структури адміністративно-правового статусу публічного службовця, яке дійсно гармонійно вплітається в структуру дослідження. Разом з тим, аналіз елементів структури адміністративно-правового статусу публічного службовця в основному звівся до аргументації тих елементів, які, на думку здобувачки, повинні виділятися в його структурі. Авторка уникає дискусії щодо необхідності віднесення до структури адміністративно-правового статусу

публічного службовця таких елементів як, наприклад, громадянство, правосуб'єктність, правові гарантії і ін..

Хотілося б почути від здобувачки додаткову аргументацію щодо недоцільності включення до структури адміністративно-правового статусу публічного службовця таких елементів.

2. Кидається у вічі нерівномірність змісту дисертації щодо висвітлення проблематики. Наприклад, проблемам адміністративного судочинства (тобто судовому захисту осіб від незаконного звільнення з посади публічної служби) присвячено тільки Розділ 3 роботи, тоді як загальній проблематиці адміністративно-правового регулювання публічної служби та адміністративно-правовому статусу публічних службовців присвячено більшу частину дисертаційного дослідження. Вважаємо, що ключовим поняттям у темі дисертаційного дослідження є поняття «судовий захист» і власне йому слід було приділити найбільше уваги в науково-дослідній праці.

3. Вважаємо, що практичну цінність науково-дослідної праці збагатило б висвітлення в окремому підрозділі дисертації питання про особливості зарубіжного досвіду судового захисту осіб від незаконного їх звільнення з публічної служби.

4. Тема дисертації має практичну спрямованість, а тому не дивлячись на великий перелік у списку літератури посилань на джерела права та роз'яснення компетентних судових органів, вважаємо, що для обґрунтування запропонованих рекомендацій з приводу судового захисту осіб від незаконного звільнення з посад публічної служби має бути використано більше емпіричних даних.

Проте, вищенаведені зауваження, які у певній мірі носять характер уточнень і побажань, не впливають на загальну позитивну оцінку якості виконаної дисертантом роботи.

ВИСНОВОК

Дисертаційне дослідження Ківало Людмили Вікторівни на тему: «Адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи у спорах щодо

її незаконного звільнення з публічної служби» є комплексним, цілісним, завершеним науковим дослідженням, у якому отримано науково обґрунтовані результати, що вирізняються теоретичною новизною у розкритті комплексної проблематики судового захисту особи від її незаконного звільнення з публічної служби, за своїм змістом відповідає спеціальності 081 «Право» та вимогам Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44 (зі змінами), а його авторка Ківало Людмила Вікторівна заслуговує на присудження ступеня доктора філософії з галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

**доцент кафедри загальноправових дисциплін
Національного університету
«Одеська морська академія»,
кандидат юридичних наук, доцент**

Іванна ЗАДОЯ

Підпис Задой Іванни Іванівни засвідчую:
**Перший проректор
Національного університету
«Одеська морська академія»,
доктор юридичних наук, професор**



Олександр ШЕМЯКІН