

## ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, Фомічова Костянтина Сергійовича на дисертацію Факи Євгена Любомировича «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

**Актуальність теми дисертаційного дослідження.** Сфера публічно-правових відносин є доволі широкою та складається зі значної кількості аспектів, чільне місце серед яких посідають державно-службові відносини, що виникають, діють і припиняються у сфері державної служби. Сталий розвиток держави, що супроводжується системними суспільно-політичними трансформаціями, збройна агресія, значна кількість порушень прав і свобод людини й громадянина, зокрема прав державних службовців державою (про що й свідчить відповідна судова статистика та практика правозастосування) зумовлюють потребу вдосконалення відповідних механізмів правового регулювання.

Державно-службові взаємини крізь призму їх оскарження вчені й дослідники розглядають як базову категорію державної служби, основний інструмент її впорядкування та недопущення порушень прав і свобод, а також державних гарантій як конкретного державного службовця, так і відповідного органу державної влади, що діє від імені суспільства. Водночас питання, пов'язані з розв'язанням державно-службових спорів, які безпосередньо стосуються публічно-правової сфери, є не достатньо дослідженими, зокрема з огляду на новітні правові реалії держави, а також динаміку суспільно-правових відносин.

Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять праці українських і зарубіжних учених у різних галузях юридичної науки, присвячених проблематиці правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Зокрема, цю проблематику вивчали: І. Антипова, Л. Аркуша, Л. Багрій-Шахматов, О. Бандурка, О. Безпалова, Ю. Битяк, М. Бурбика, І. Булик, О. Бусол, І. Бухтіярова, С. Васюк, О. Винник, О. Волох, І. Голосніченко, В. Гудима, Д. Гудима, В. Грохольський, Ю. Дем'янчук, Л. Доля, О. Доценко, О. Дрозд, Є. Зеленський, С. Єсімов, І. Зозуля, Я. Золотарьова, М. Ковалів, О. Копан, А. Куліш, О. Лупало, М. Логвиненко, А. Макаровець, Д. Мартиненко, В. Мельник, О. Музичук, Т. Міщенко, Є. Невмержицький, І. Орловська, Н. Олефіренко, І. Пастух,

М. Плугатир, А. Приведа, Р. Сербин, Л. Савранчук, О. Стрельченко, О. Терехова, С. Шатрава, О. Шевченко та ін.

Проте окреслена проблематика, що полягає в неоднозначності судової практики застосування законодавства, а також нових правових реаліях держави, яка активно прямує до вступу в Європейський Союз й імплементує акти його законодавства у свою правову систему, потребує чіткого й системного бачення щодо розв'язання проблемних питань правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

Метою дослідження, як зазначає автор у вступі до дисертації, є дослідження правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, формулювання науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо їх удосконалення.

Поставлена мета зумовлює необхідність виконання таких завдань: визначити поняття публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин; проаналізувати умови виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин; сформулювати сутність і зміст судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців; з'ясувати види публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин; висвітлити предмет і підстави виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин; схарактеризувати сторони публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин; дослідити світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин і шляхи його імплементації в законодавство України; окреслити напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у законодавстві України.

Аналіз таких підрозділів вступу, як актуальність, мета та завдання дослідження прямо свідчать про комплексний підхід автора до аналізу окресленої проблематики та висвітлює належні нормативні, правові та методологічні засади здійснюваного дослідження.

**Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації.** Висловлені дисертантом наукові висновки, положення, рекомендації, що логічно відображуються в висновках до розділів та загальному висновку до дисертаційного дослідження є повними та науково обґрунтованими на достатньому рівні для такого виду робіт.

Є.Л. Фака досягнув поставлену мету завдяки логічно побудованим підходам до поетапного розв'язання всіх завдань, що дозволило комплексно підійти до формулювання висновків і рекомендацій за результатами дисертаційного дослідження.

– В результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема уперше:

– запропоновано вдосконалити правовий механізм розгляду державно-службових спорів у публічно-правовій сфері шляхом віднесення їх за предметною характеристикою до компетенції новоутвореної судової вертикалі, підпорядкування якої залишити за Головою Верховного Суду, що забезпечить неупередженість і швидкість розгляду відповідної категорії справ, а також істотно зміцнить інституційну спроможність відповідної правової системи до стримування корупційних ризиків;

– аргументовано необхідність удосконалення положень законодавства України, що фрагментарно регулює державно-службові взаємини в публічно-правовій сфері, зокрема потребу: доповнення ст. 193 (Строки розгляду адміністративної справи) Кодексу адміністративного судочинства України новими положеннями щодо особливостей розгляду судом адміністративних справ у сфері державно-службових відносин, пов'язаних із публічним правом; доповнення новою статтею глави 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства України щодо забезпечення можливості розгляду такої судової справи в письмовому порядку, без участі представників сторін тощо;

– обґрунтовано, що до видів публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин належать такі, що: знаходяться в компетенції судової влади: а) віднесені до юрисдикції адміністративних судів; б) вирішуються в порядку кримінального судочинства; в) можуть бути розв'язані виключно Конституційним Судом України; виникають з питань вирішення конкретного виду порушеного права на: працю; грошове забезпечення; відпочинок; доступ до державної служби тощо; виникають на конкретному етапі державної служби: з питання прийняття громадянина на державну службу; щодо проходження державної служби; щодо звільнення з державної служби. Також до окремого виду державно-службових спорів у сфері публічно-правових відносин слід віднести спори між суб'єктами владних повноважень щодо компетенції в конкретній сфері.

Автором констатується застосування широкого науково-методологічного інструментарію, що логічно відображено крізь текст усього дисертаційного дослідження та полягає в використанні як загальнонаукових методів пізнання правової матерії так і специфічної методології, притаманної юридичній науці.

До прикладу, за допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, зокрема з'ясовано сутність категорій «державно-службові відносини», «публічно-правовий спір» (підрозділи 1.1–1.3, 2.1, 3.1). Системний і структурно-функціональний метод використано під час визначення структури правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.3, 3.1)

Історико-правовий метод надав можливість проаналізувати генезу формування і становлення інституту правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах (підрозділи 1.1, 2.1, 3.1). Методи групування, системно-функціональний, а також наукової класифікації застосовано для дослідження підстав виникнення публічно-

правових спорів у державно-службових відносинах, суб'єктів –учасників таких спорів, міжнародного досвіду в зазначеній сфері, а також напрямів удосконалення цього вектору правової політики (підрозділи 2.2, 2.3, 3.1, 3.2). За допомогою спеціально-юридичного і статистичного методів з'ясовано зміст і частку державно-службових спорів у публічно-правових відносинах, що є предметом розгляду в адміністративних судах України (підрозділ 3.1).

Методи групування та структурно-логічний допомогли визначити коло сторін публічно-правових спорів у державно-службових відносинах (підрозділ 2.3). Системно-структурний метод уможливив характеристику підходів до розвитку адміністративного законодавства в частині правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах (підрозділи 3.1, 3.2).

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації слугували праці фахівців у галузі загальної теорії держави та права, управління, адміністративного права і процесу, інших галузевих правничих наук.

**Об'єкт і предмет дисертаційного дослідження**, на мою думку сформульовані відповідно до вимог МОН України. **Об'єкт дослідження** – сукупність суспільних відносин, що виникають у публічно-правових відносинах щодо державно-службових спорів. **Предмет дослідження** – правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

**Достовірність і новизна наукових положень та рекомендацій**, викладені в дисертаційному дослідженні Є.Л. Факи не викликає заперечень, оскільки дисертант використав широкий пласт наукових праць визнаних українських та закордонних дослідників, а також вправно поєднав надбання юридичної науки і практики, що відображається в положеннях праці. Положення, викладені дисертантом є своєчасними та актуальними, чітко формулюють розуміння проблематики окресленого об'єкта та предмета та можуть бути застосовані під час подальших наукових пошуків. Використання практики правозастосування в указаній сфері дії адміністративно-правового регулювання дозволило автору цементувати власну позицію та звертати увагу на те, що окремі надбання юридичної науки не відповідають сучасним реаліям – себто критично ставитись до тих чи інших позицій дослідників.

У першому розділі **«Сутність публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмет юрисдикції адміністративних судів»** автор аналізує поняття публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, досліджує умови їх виникнення, а також уточнює сутність і зміст судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців.

Звертається увага, що теоретико-правові підходи до визначення публічно-правового спору як виду правових взаємин між суб'єктами, що виникли внаслідок конкретного делікту, різняться. Такий спір визначено як конкретний юридичний конфлікт, що виникає ініціативно, з одного боку й може бути вирішений в судовий чи позасудовий спосіб. Основною характеристикою цього

конфлікту є залученість до нього органу, що наділений владними повноваженнями.

За таких обставин, зазначається автором, сутність державно-службових взаємин у публічно-правовій площині полягає в тому, що предметом такого спору є порядок проходження державної служби, що починається з моменту вступу на неї й завершується припиненням. Фактично такий спір можна вважати внутрішньо правовим із публічно-правової позиції, оскільки він виникає між державою з одного боку та особою, що була наділена владними повноваженнями або й залишається такою на момент оскарження певного владного рішення.

У другому Розділі **«Види й структура публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин»** приділяється увага видам публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, предмету і підставам виникнення такого спору, а також його сторонам-учасникам.

Автор зауважує, що ознаками публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є: взаємопов'язаність зі сферою державної/публічної влади; порушення норм публічного права; суб'єкт – учасник спору має публічно-владні повноваження; вирізняється ініціативністю виникнення (не може бути розпочатий в інший спосіб, крім як за ініціативою зацікавлених сторін); може бути розв'язаний у судовому чи позасудовому порядку.

До видів публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин автор відносить ті, що: знаходяться в компетенції судової влади; виникають з питань вирішення конкретного виду порушеного права; виникають на конкретному етапі державної служби. Предметом публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічно-правових відносин (яким може бути як орган державної влади чи місцевого самоврядування, так і конкретна посадова особа відповідного органу) у сфері реалізації норм права, що виникають, змінюються або припиняються у сфері державної служби.

У третьому розділі **«Шляхи вдосконалення правового регулювання судової адміністративної юрисдикції в спорах у сфері державно-службових відносин»** автором розкривається світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин і шляхи його імплементації в законодавство України, а також напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення таких спорів.

За результатами аналізу світового досвіду вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин і шляхів його імплементації в законодавство України визначено, що переважна більшість європейських країн активно застосовує модель розв'язання публічно-правових спорів, пов'язаних із державно-службовими відносинами, у судах адміністративної юрисдикції, проте деякі з них мають у структурі органів державної влади спеціальні місцеві комісії з розгляду відповідної категорії спорів, що наділені компетенцією припиняти дію окремих організаційно-розпорядчих актів.

З огляду на проаналізовані в дисертації проблемні питання розв'язання публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, автором окреслено напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у законодавстві України. Основним, на нашу думку, є формування чітких і виважених організаційно-управлінських заходів, а також нормативно-правового забезпечення відповідних процесів.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що викладені й аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки і рекомендації впроваджені та використовуються у нормотворчій діяльності, науковій діяльності, освітньому процесі та практичній діяльності.

**Дотримання академічної доброчесності.** У дисертаційному дослідженні належним чином використано надбання інших дослідників і в тому числі інформацію з відкритих джерел – тобто, з відповідним посиланням на них і вірним їх оформленням за державними стандартами в вигляді списку використаних джерел. Крім цього, дисертаційна праця містить широкий список використаних джерел, що підтверджує широту опрацювання всіх необхідних для обґрунтування науково-теоретичних позицій і засвідчує дотримання принципів академічної доброчесності.

**Водночас, актуальність та ґрунтовність дослідження Є.Л. Факи, логічно обумовлює дискусійність окремих, визначених у дисертаційній праці питань, наприклад:**

1. За змістом розділу 3.2. «Напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у законодавстві України» дисертаційного дослідження, здобувач зазначає зазначає «До кола організаційно-управлінських заходів можна віднести передусім потребу утворення окремої судової вертикалі з розгляду державно-службових спорів. Крім цього, ще одним напрямом є вдосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-процесуальних особливостей вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, до кола яких слід віднести потребу доповнення Кодексу адміністративного судочинства України новими положеннями щодо особливостей розгляду судом адміністративних справ у сфері державно-службових відносин, пов'язаних із публічним правом, а також доповнення законів України «Про звернення громадян», «Про адвокатуру» новими положеннями щодо обов'язковості та строковості надання інформації про суттєві обставини адміністративного прецеденту, що пов'язаний з порушенням прав і свобод державного службовця, отримання таких даних, що є обов'язковими додатками до судового позову з відповідного питання».

Проте, на моє власне переконання, більш ґрунтовного та комплексного підходу потребувало б окреслення ролі, місця та взаємодії інститутів громадського суспільства (зокрема професійних спілок і відповідних правозахисних організацій) з державними службовцями, що стали учасниками публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, у межах окремого підрозділу, що дозволило б більш суттєво обґрунтувати науково-теоретичні положення висновків.

2. У підрозділі 1.3. «Сутність і зміст судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців», обґрунтовується, що «Виключною судовою компетенцією в розв'язанні публічно-правових спорів наділені адміністративні суди, уповноважені на розв'язання правових суперечностей, що виникли між суб'єктами, одним з яких є орган державної влади. Відмітною особливістю адміністративної судової юрисдикції є дискреція відповідного суду (конкретного судді) щодо прийняття рішення про правомірність чи неправомірність винесення організаційно-управлінського рішення щодо особи, яка перебувала в державно-службових відносинах».

Водночас, на мою думку, автором обрано не досить глибокий підхід до аналізу сутності і змісту судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців, оскільки такі види правових деліктів, перш за все, можуть бути прокласифіковані за підставою їх виникнення, суб'єктом-ініціатором, а також конкретними видами відповідних спорів, про що автор у тексті згадує поверхово.

3. У другому Розділі «Види й структура публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин» приділяється увага видам публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, предмету і підставам виникнення такого спору, а також його сторонам-учасникам.

Водночас, на мою суб'єктивну думку, важливим у контексті аналізу публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин є подальше виокремлення форм і методів, якими регулюється відповідне коло правовідносин, а також принципів, завдань і мети цього виду правового регулювання загалом, як базових адміністративно-правових категорій, що використовуються для аналізу відповідних публічно-правових явищ і процесів.

Висловлені зауваження не ставлять під сумнів оригінальність та довершеність отриманих Факою Є.Л. наукових результатів і не впливають на загальну позитивну оцінку дисертаційного дослідження, а навпаки, ще раз підкреслюють своєчасність та значущість презентованого дослідження.

## ВИСНОВОК

Дисертація на тему «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах», що подана на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціалізації 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, є завершеним оригінальним дослідженням, що в повній мірі відповідає вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук у вищих навчальних закладах (наукових установах), затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261 (зі змінами і доповненнями від 03 квітня 2019 року № 283), а її автор **Фака Євген Любомирович** заслуговує на присудження ступеня кандидата юридичних наук зі спеціалізації 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

### Офіційний опонент:

доцент кафедри галузевого права

та правоохоронної діяльності

Центральноукраїнського державного

університету імені Володимира Винниченка

доктор юридичних наук, доцент

**Костянтин ФОМІЧОВ**

**Підпис Костянтина ФОМІЧОВА засвідчую**

Ректор Центральноукраїнського державного

університету імені Володимира Винниченка

доктор юридичних наук, професор



**Євген СОБОЛЬ**