

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

На правах рукопису

УДК 342.97

ПОПЛАВСЬКИЙ ВОЛОДИМИР ЮРІЙОВИЧ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИРІШЕННЯ  
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ  
У ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИНАХ

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:  
Рябченко Олена Петрівна,  
доктор юридичних наук, професор

Київ – 2015

<b>Вступ.....</b>	<b>3</b>
<b>Розділ 1. Загальна характеристика публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів.....</b>	<b>11</b>
1.1. Державна служба як вид публічної служби, ознаки та види державно-службових відносин.....	11
1.2. Аналіз наукових поглядів на сутність публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів.....	38
1.3. Історія та світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах .....	57
Висновки до розділу 1.....	80
<b>Розділ 2. Умови виникнення, зміст та види публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.....</b>	<b>86</b>
2.1. Умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.....	86
2.2. Види публічно-правових спорів у державно-службових відносинах та їх зміст.....	105
Висновки до розділу 2.....	132
<b>Розділ 3. Позовне провадження в адміністративних судах як спосіб вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.....</b>	<b>135</b>
3.1. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єктів державно-службових відносин як учасників судового адміністративного процесу.....	135
3.2. Актуальні питання правового регулювання позовного провадження у адміністративних судах щодо вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.....	164
Висновки до розділу 3.....	182
<b>Висновки.....</b>	<b>186</b>
<b>Список використаних джерел.....</b>	<b>193</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Аналіз судової практики адміністративних судів свідчить про її неоднозначність, проявами якої є: неоднакове вирішення подібних справ, відсутність однозначного формулювання позовних вимог позивачами. Спірним є і регламентація законодавцем юрисдикції окремих категорій таких спорів. На усунення вказаних недоліків та вирішення наявних проблем Вищим адміністративним судом України свого часу видавались як узагальнення судової практики щодо вирішення спорів у сфері публічної служби, так і відповідні роз'яснення. Однак повною мірою ці заходи не усунули зазначених вище проблем. Зокрема у I півріччі 2014 року за даними Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України відмічається високий показник змінених чи скасованих постанов у справах зі спорів з відносин публічної служби. Апеляційними адміністративними судами з 1395 переглянутих постанов змінено чи скасовано 463 постанови, тобто кожне третє рішення. В інших категоріях справ переглянуто 1–2 % постанов у загальній кількості переглянутих постанов усіх категорій.

Значною мірою такі складнощі у судовій практиці спричинені відсутністю належного опрацювання теоретичних засад публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, що ускладнює формування роз'яснень належного рівня та усунення у такий спосіб існуючих проблем у правозастосуванні та гарантуванні єдності судової практики. Водночас, вироблення таких теоретичних засад не представляється можливим без врахування змісту державно-службових відносин, їх специфіки, сфери їх існування.

Звернення до наукових досліджень з адміністративного права дозволяє виділити роботи концептуального характеру, присвячені проблемі сутності державної служби, службової кар'єри. Вказане стосується монографічних

досліджень Г.В. Атаманчука [19], Ю.П. Битяка [26], Л.Р. Білої-Тіунової [27], М.І. Іншина [51], О.В. Петришина [95], Є.С. Чернонога [184] та інших. Дослідники також приділили увагу проблемам визначення та характеристики особливостей судового розгляду спорів, що впливають з відносин публічної служби (М.І. Цуркан [183]), врахування в Україні позитивного досвіду публічної служби в інших країнах (І.Б. Коліушко, А.В. Кірмач, В.П. Тимошук, М.В. Фігель, Ф.М. Школик, Н.В. Янюк [148]). Також були піддані аналізу питання адміністративно-правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері державної служби (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова [56], Л.М. Корнута [69] та інші). Участь державного службовця в адміністративному судочинстві висвітлюється в контексті дослідження загальних питань адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві (К.Ю. Пуданс-Шушлебінна [149]) або в контексті загальних питань адміністративно-процесуального статусу (М.М. Стефанчук [158], О.М. Андруневчин [18], О.В. Бачун [23]). Дослідники проблем судової адміністративної юрисдикції звертали увагу на відсутність чіткості визначення змісту категорії «публічно-правовий спір» як ключової у дефініції «справа адміністративної юрисдикції» у п.1 ч.1 ст.3 КАС України (Л.В. Бринцева [29], Ю.С. Педько [90], Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна [96], О.П. Рябченко [153], Ю.С. Шемшученко [185, с.5-9] та інші).

Разом з тим, наукове завдання встановлення особливостей правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах потребує окремого наукового опрацювання, що визначає актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано на кафедрі конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету. 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).

**Мета й завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб спираючись на досягнення сучасної юридичної науки, норми чинного законодавства і практику правозастосування, визначити особливості правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах і з урахуванням отриманих результатів надати науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення чинного адміністративного матеріального і процесуального законодавства.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

- встановити місце державної служби серед видів публічної служби;
- обґрунтувати ознаки та виділити види державно-службових відносин;
- на підставі критичного аналізу та узагальнення наукових підходів щодо сутності публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів визначити поняття та ознаки таких спорів;
- встановити особливості процесуальної форми розгляду справ щодо публічно-правових спорів у сфері державної служби у деяких зарубіжних країнах, які можуть бути враховані при вдосконаленні чинного вітчизняного адміністративного процесуального законодавства у сфері судової адміністративної юрисдикції;
- здійснити періодизацію вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах засобами адміністративної юстиції на теренах України;
- виділити умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах;
- систематизувати публічно-правові спори у державно-службових відносинах та виділити їх види;

- сформулювати особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів державно-службових відносин як учасників судового адміністративного процесу;

- визначити актуальні питання правового регулювання позовного провадження у адміністративних судах щодо вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах та запропонувати шляхи їх розв'язання.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері судової адміністративної юрисдикції.

*Предметом дослідження* виступає правове регулювання вирішення публічно-правових спорів в адміністративних судах.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дослідження виступають сучасні прийоми і методи наукового пізнання, застосування яких здійснюється у рамках системного підходу, що дозволило визначити особливості правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у взаємозв'язку їх соціального змісту і юридичної форми.

Серед методів наукового пізнання, які використовуються у юридичних наукових дослідженнях взагалі та представлений роботі, зокрема, застосовано: формально-догматичний – для формування понятійного апарату (Розділи 1, 2); методи класифікації та групування дозволили обґрунтувати види публічної служби, державно-службових відносин, публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, а також здійснити періодизацію вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах на теренах України (підрозділи 1.1, 1.3, 2.2); системно-структурний метод використовувався для встановлення місця державної служби серед видів публічної служби (підрозділ 1.1), визначення особливостей адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів державно-службових відносин як учасників судового адміністративного процесу (підрозділ 3.1); порівняльно-правовий та формально-логічний методи дозволили визначити умови

виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах (підрозділ 2.1); методи правового моделювання, аналізу й синтезу стали у нагоді при визначенні актуальних питань правового регулювання позовного провадження у адміністративних судах щодо вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах та обґрунтувати шляхи їх вирішення (Розділ 2, підрозділ 3.2). Логіко-семантичний використовувався у необхідному для теоретико-правового аналізу обсязі при роботі майже над усіма підрозділами.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є однією з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексною науковою роботою з теоретичних і практичних питань правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, визначення умов виникнення та видів таких спорів. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку положень і висновків, що містять наукову новизну і виносяться на захист.

*Уперше*

- запропоновано універсальну юридичну конструкцію, що відображає правовий зв'язок матеріальних і процесуальних норм адміністративного права при порушенні справи адміністративної юрисдикції, її розгляді і вирішенні на прикладі справ, пов'язаних із вирішенням публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах;

- доведено доцільність характеристики публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин із врахуванням юридичних та фактичних умов його виникнення. Юридичними умовами постають недоліки правового регулювання державно-службових відносин, а також помилки у правозастосуванні при визначенні конфлікту як юридичного, в тому числі помилок у тлумаченні правових норм судами, зокрема - при визначенні правової природи відносин, що склались між сторонами конфлікту. Фактичними умовами визначено активні дії майбутніх сторін такого спору у

межах існуючого між ними юридичного конфлікту у державно-службових відносинах;

- узагальнено положення щодо особливостей процесуального порядку розгляду публічно-правових спорів у державно-службових відносинах із врахуванням специфіки адміністративної процесуальної правосуб'єктності фізичної особи та суб'єкта владних повноважень як позивача та відповідача.

#### *Удосконалено*

- систематизацію видів публічної служби та запропоновано доповнити їх перелік таким видом як «інша публічна служба», а також доведено доцільність систематизації цивільної державної служби на такі підвиди: загальна, спеціальна і спеціалізована;

- групування наукових досліджень у напрямку визначення сутності публічно-правового спору у державно-службових відносинах та виділено чотири групи досліджень залежно від предмету та меж наукового пошуку;

- визначення поняття «суб'єкт владних повноважень», яке сформульовано із врахуванням предмету адміністративного права на підставі наукового підходу В.Б. Авер'янова та виду правовідносин у яких бере участь такий суб'єкт – публічно-правових відносин. Суб'єктом владних повноважень визначено учасника публічно-правових відносин, пов'язаного 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;

- положення щодо систематизації публічно-правових спорів у державно-службових відносинах шляхом обґрунтування доцільності виділення єдиної категорії спорів - спори з приводу прийняття на державну службу, її проходження та звільнення з державної служби. Спираючись на існуючі теоретичні положення, аналіз судової практики, правові позиції вищих судів виділено вісім видів таких спорів.



### *Дістали подальшого розвитку*

- положення про сутність державно-службових відносин та їх ознаки, до яких віднесено: 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; е) набуття і припинення статусу службовця державної служби, а також проходження державної служби здійснюється за процедурами, передбаченими законодавством;

- визначення ознак публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, наявність яких дозволяє виділити ці спори серед інших категорій публічно-правових спорів, що належать до юрисдикції адміністративних судів – загальних і спеціальних. Спеціальні ознаки відображають предмет спору та його зміст: 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;

- характеристика особливостей адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивачів у публічно-правових спорах у державно-службових відносинах;

- положення щодо необхідності внесення змін до чинного адміністративного матеріального і процесуального законодавства з метою гарантування повноти, оперативності, об'єктивності розгляду і вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес. Зокрема, вони можуть бути застосовані:

- у науково-дослідницькій роботі – як загальнотеоретичне підґрунтя для вивчення сутності та особливостей процесуального порядку вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Крім того, в роботі порушено низку наукових проблем, що потребують подальшого окремого дослідження;

- у правотворчій діяльності – для усунення недоліків чинного та розроблення перспектив адміністративного матеріального і процесуального законодавства;

- у практичній діяльності адміністративних судів – використання отриманих результатів дозволить уникнути низки проблем і суперечностей у правозастосовній діяльності;

- 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.

**Апробація результатів дослідження.** Дисертацію виконано і обговорено на засіданнях кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного юридичного університету. Основні результати дослідження були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях «Актуальні питання права в контексті законодавчих реформ» (25 лютого 2015 р., м. Тернопіль) (тези опубліковані), «Шості економіко-правові дискусії» (3 березня 2015 р., м. Львів) (тези опубліковані).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки дисертаційного дослідження відображено у 9-ти наукових публікаціях, з яких 7 статей опубліковано в наукових фахових періодичних виданнях (в тому числі одна – у виданні, яке внесено до наукометричних баз Index Copernicus International (Польща)), а також тезах 2-х доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Розділ 1**  
**Загальна характеристика публічно-правових спорів**  
**у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції**  
**адміністративних судів**

**1.1. Державна служба як вид публічної служби, ознаки та види державно-службових відносин**

Генезис правового регулювання державно-службових відносин в Україні характеризується поступовим вдосконаленням правового статусу службовців, які проходять державну службу, процедур державно-службової діяльності. Саме такий напрямок формування системи правових норм, які регулюють державно-службові відносини, обумовлений їх особливим характером як таких, розвиток яких впливає на формування та функціонування державного апарату, спроможність державних службовців виконувати функції, покладені на них Конституцією України, чинним законодавством. Разом з тим, звернення до судової практики адміністративних судів свідчить про існування недоліків нормативного регулювання державно-службових відносин і як наслідок – необхідність посилення законодавчих гарантій законності у зазначених відносинах. Так, тільки Вищим адміністративним судом України з 2008 року по теперішній час було прийнято більше 500 судових рішень за результатами розгляду публічно-правових спорів у відносинах публічної служби. У Інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10 «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби», прийнятому на підставі аналізу вивчення та узагальнення причин скасування Верховним Судом України судових рішень Вищого адміністративного суду

України, переглянутих за винятковими обставинами у 2009 році, зазначено про розрізненість та відсутність уніфікованості законодавства про публічну службу і, як наслідок - відсутність єдиних підстав припинення публічної служби. Якісний аналіз публічно-правових спорів у сфері публічної служби дозволяє виділити категорії спорів, за вирішенням яких громадяни України найчастіше звертаються до адміністративного суду: пенсії державних службовців (призначення, припинення виплати); встановлення факту перебування на державній службі; зобов'язання зарахувати до стажу державної служби певного терміну; надбавки за вислугу років; порушення обмежень щодо використання службового становища; незаконне використання інформації, яка стала відома у зв'язку із виконанням службових повноважень та інші.

На сьогоднішній день в доктрині адміністративного права державний службовець визначається як особа, яка здійснює професійну діяльність, займаючи посади в державних органах та їхньому апараті щодо практичного виконання завдань та функцій держави та одержує заробітну плату за рахунок державних коштів [56, с. 134]. Щодо цієї роботи визначальними ознаками державного службовця можна вважати, зокрема, наступні: професійна діяльність щодо практичного виконання завдань та функцій держави; виконання державних/державно-владних повноважень [56, с. 134].

Кодексом адміністративного судочинства України (далі - КАС) запроваджено термін «публічна служба», який не зустрічається у жодному іншому нормативно-правовому акті. Згідно п.15 ч.1 ст.3 КАС, публічна служба - діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Виходячи з приписів цієї норми, публічна служба є узагальненим терміном, який об'єднує у собі державну службу у широкому значенні, що виходить за межі Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 №3723-XII [117], а

також службу в органах місцевого самоврядування. У 2011 році був прийнятий новий Закон України №4050-VI «Про державну службу», який має набрати чинності з 1 січня 2016 року.

Законодавець урегулював питання, пов'язані з прийняттям (обранням, призначенням) громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням з публічної служби (припиненням), спеціальними законами, до яких, зокрема, відносяться: закони України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про прокуратуру», «Про дипломатичну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну виконавчу службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Службу безпеки України» тощо [115].

Якщо звернутись до історії становлення у законодавстві державної служби, то слід вказати, що такою сприймалась служба в державних органах. Вказане ґрунтується на положеннях, сформульованих А.Д. Градовським у 1904 році відносно державної служби як юридичного відношення, що виникає для даної особи внаслідок прийняття нею певної державної посади [40, с. 48]. Викликає зацікавленість той факт, що у Законі України «Про державну службу» державна служба в Україні визначено як професійну діяльність осіб, що займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Порівняння цього визначення із положенням, сформульованим А.Д. Градовським свідчить про схожість за сутністю, адже державна посада виступає тією основою, яка дозволяє ідентифікувати державного службовця.

Звернення до наукових здобутків В.Б. Авер'янова дозволяє виділити доктринальні напрацювання, присвячені розвитку категорії «публічна служба» та її запровадження у науку адміністративного права та законодавство. Пошук загального терміну альтернативного терміну «суб'єкт владних повноважень» призводить до обґрунтування доцільності

застосування конструкції «публічна адміністрація», похідною від якої виступає конструкція «публічна служба».

В.Б. Авер'янов формулював поняття публічної адміністрації як сукупності державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади і виконавчі органи місцевого самоврядування. Виходячи з того, що не всі працівники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування наділені публічно-правовим статусом, вчений пропонує поширити поняття публічної служби для позначення служби працівників, наділених повноваженнями публічної адміністрації. Такий підхід дозволяє не відносити до публічної служби роботу найманих працівників. В.Б. Авер'янов підкреслював тезу про виконання публічних функцій не тільки суб'єктами публічної адміністрації, а і іншими суб'єктами, зокрема: державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами. Такі суб'єкти, що інституційно належать до публічного сектора і виконують публічні функції (наприклад, невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці у приватному секторі. Тому залежно від обсягу публічних завдань (якщо за певних умов приватний сектор не повинен або не може виконувати відповідні завдання, які є необхідними для держави та суспільства) поняття публічної служби може розширюватися [2].

Вчений виділяв два основних варіанти доктринального тлумачення поняття «державна служба». Перший, який більше відповідає вітчизняним традиціям трактування державної служби, виходить із того, що найширшим за обсягом поняттям визнається поняття «служба у державі», яка включає: а) службу в усіх без винятку державних органах (до її змісту включають і, так звану, мілітаризовану службу, яка охоплює службу в усіх видах Збройних Сил, службу в Службі безпеки України, службу в озброєних формуваннях органів внутрішніх справ тощо); б) службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, яка не пов'язується з реалізацією

повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо). Ключовою об'єднуючою ознакою інституту державної служби є наявність у відповідних органів, де вона здійснюється, державно-владних повноважень. Інший варіант доктринального тлумачення поняття «державна служба» В.Б. Авер'янов пов'язував з визначенням державної служби як складової частини більш широкого явища – інституту «публічної служби», до складу якого включено службу в усіх без винятку державних органах: органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, що не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність. Спираючись на практику ряду європейських країн, цей вид державної служби В.Б. Авер'янов пропонував визначити як «цивільну службу», відносячи до неї службу: в Секретаріаті Президента України та органах, створених при Президентові України; в Апараті Верховної Ради України та секретаріатах комітетів Верховної Ради; у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та в апараті урядових органів; в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади; в апараті органів прокуратури; неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ; неатестованих працівників апарату військових формувань; в апараті судів та деяких інших державних органів [2].

Обґрунтований В.Б. Авер'яновим щодо виділення цивільної служби та запровадження категорії «публічна служба» підтримана вченими і отримала подальший розвиток у наукових дослідженнях. Зокрема, Ю.П. Битяк запропонував застосування єдиного поняття «державна служба», а не «публічна служба» [26, с. 126].

Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 №3723-ХІІ (ст.1) визначено, що державна служба в Україні - це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження. У Законі України «Про державну

службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI (п.1 ч.1 ст.1) державна служба визначена як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [118].

Виходячи з положень ч.2 ст.2 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI, до правовідносин у сфері державної служби за зазначеним законом у разі набуття ним чинності, не належать ті, які стосуються реалізації правосуб'єктності Президентом України, членами Кабінету Міністрів України, першими заступниками та заступниками міністрів; народними депутатами України; Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; депутатами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, крім обраних на посади у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, на яких вони працюють на постійній основі; судьями; працівниками прокуратури, яким присвоюються класні чини; працівниками державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату, які виконують функції з обслуговування; працівниками державних підприємств, установ та організацій, а також іншими суб'єктами господарювання державної форми власності, працівниками підприємств, установ та організацій, що знаходяться у власності Автономної Республіки Крим, крім осіб, які займають визначені законодавством посади державної служби у центрах зайнятості Державної служби зайнятості, Національній академії державного управління при Президентові України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України; військовослужбовцями Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом.

Аналогічні положення містяться у проекті Закону про державну службу від 30.03.2015, реєстр.номер 2490.



Якщо порівняти зміст наведених двох норм-дефініцій, то запропонована у Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI ширша за змістом, оскільки предметом державно-службової діяльності виступає державна політика щодо якої державні службовці здійснюють забезпечувальну функцію (тобто – аналізують на усіх рівнях державного управління та забезпечують реалізацію). Слід також вказати і на урегулювання положеннями зазначеного Закону тих відносин, на які його дія не поширюється із чітким переліком категорій посадових осіб, державно-службова діяльність яких має бути урегульована іншими законами.

Разом з тим, і положення Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI, який не набув чинності, зазнають критики і станом на 7 квітня 2015 року Національним агентством України з питань державної служби запропоновано проекти законів України «Про державну службу» (реєстраційний № 2490) та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстраційний № 2489), які внесені до порядку денного II сесії Верховної Ради України VIII скликання. Зазначені законопроекти були прийняті Верховною Радою України у першому читанні 24 квітня 2015 р.

Серед принципових новел проекту Закону України «Про державну службу» (реєстраційний № 2490) є: поділ посад державної служби на категорії А (вищий корпус державної служби), Б (керівники підрозділів), В (інші посади державної служби, не віднесені до категорій «А» та «Б»); вимоги до політичної неупередженості державних службовців; запровадження посади державного секретаря міністерства; створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби; запровадження інституту наставництва державного службовця; закріплення вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади державної служби; норми про професійне навчання державного службовця, оплату його праці, преміювання та заохочення, а також дисциплінарну та матеріальну відповідальність. Крім того, пропонується виключити із сфери дії Закону, проект якого розглядається, значне коло осіб (зокрема,

Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів (крім заступників Міністра Кабінету Міністрів України), народних депутатів України та їх помічників-консультантів, суддів, працівників прокуратури, працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, суддів тощо) [33].

Проте серед вад проекту Закону України «Про державну службу» (реєстр. № 2490 від 30.03.2015 р.) відзначалась відсутність чіткого урегулювання відносин щодо проходження служби переліченими категоріями осіб, на яких не поширюється дія положень цього Закону, а також відсутність відповідальності зазначених осіб за невиконання чи неналежне виконання функцій, покладених чинним законодавством [33].

Ю.М. Старилов визначає державну службу як публічну службу, тобто службу в органах публічної влади. Вчений наводить положення М.М. Коркунова щодо визначення державної служби як особливого публічно-правового відношення службовця до держави, засноване на підпорядкуванні та яке має своїм змістом обов'язкову діяльність, що вчиняється від імені держави і спрямована на здійснення певного завдання державної діяльності. Відносно сучасного законодавства Російської Федерації, державна служба, відзначає Ю.М. Старилов – це професійна службова діяльність, що полягає у забезпеченні виконання державними службовцями федеральних державних органів та осіб, які заміщують державні посади як Російської Федерації, так і її суб'єктів [39, с.33].

Отже, М.М. Коркунов, Ю.М. Старилов відзначали професійність державної служби, спрямованість на реалізацію державних завдань, обов'язків характер.

Виходячи з приписів чинного законодавства, державно-службові відносини – це правовідносини у сфері державної служби, якою охоплено не тільки державну службу, урегульовану Законом України «Про державну службу», але й службу в Збройних Силах України, Національній гвардії України, органах внутрішніх справ, Службі безпеки України та інших

формуваннях, служба в яких передбачає отримання спеціальних звань і пов'язана із реалізацією правоохоронної функції держави, а також функції захисту національних інтересів від протиправних посягань.

У юридичних енциклопедичних виданнях сутність терміну «державна служба» розкрито, виходячи із дії Закону України «Про державну службу». Так, державною службою названа професійна діяльність осіб, які займають посади в органах державної влади та їх апараті. Такі особи є державними службовцями, мають відповідні службові повноваження та одержують грошову винагороду з державних коштів [31, с.171; 161, с.89].

Буквальне тлумачення норми Закону України «Про державну службу», якою визначено відповідне поняття, дозволяє віднести до державної служби не тільки службу в органах виконавчої влади, але й державну службу у апараті Верховної Ради України, судів. Слід також враховувати і ту обставину, що Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Служба безпеки України, інші державні мілітаризовані органи організаційно належать до органів виконавчої влади. Можна виділити Службу зовнішньої розвідки України, яка є військовим формуванням, до співробітників якої належать військовослужбовці, службовці та працівники. Служба зовнішньої розвідки України є державним органом, який здійснює розвідувальну діяльність у політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах. Вона підпорядкована Президентові України та підконтрольна Президентові України і Верховній Раді України (ст.1 Закону України «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 01.12.2005 № 3160-IV [141]).

Службу в перелічених державних органах об'єднує єдине, спільне спрямування – виконання функцій держави. Зважаючи на вказане, доцільне позначення служби в цих органах як державної і застосування терміну «державна служба» у широкому значенні – ширшому за передбачене Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 №3723-ХІІ, який наразі є чинним.

Виділяють шість комплексних функцій держави: економічну (забезпечує нормальне функціонування і розвиток економіки); політичну (забезпечення державної і громадської безпеки, соціальної та національної злагоди, охорона суверенітету держави від зовнішніх посягань тощо); соціальну (полягає у здійсненні заходів із задоволення соціальних потреб людей, з підтримання необхідного рівня життя населення тощо); ідеологічну (підтримання певної ідеології, організація освіти, підтримання науки, культури тощо); екологічну (полягає у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, відновлення навколишнього середовища); охоронну (охорона прав та інтересів особи, охорона громадського порядку, боротьба з правопорушеннями) [163, с.73]. Цей перелік функцій держави доповнений «новітніми», якими, на думку В.В. Волинця, є: гарантування національної безпеки, оборонна функція, функція міжнародної інтеграції [35 – с.445-451].

На виконання зазначених функцій спрямована державна служба.

У підручниках з адміністративного права підкреслено органічний зв'язок державної служби з державою, що в реальній дійсності втілюється у виконання певних завдань і функцій держави – законодавчих, виконавчих, судових, прокурорсько-наглядових та про відповідність її напрямків основним формам державної діяльності [6, с.101].

Л.Р. Біла-Тіунова на підставі аналізу понять «державна служба», «державний службовець», передбачені Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 №3723-ХІІ формулює основні ознаки державного службовця: 1) заміщення у державних органах та їх апараті; 2) здійснення професійної діяльності в державних органах та їх апараті; 3) професійна діяльність пов'язана із забезпеченням виконання завдань і функцій держави; 4) наділення певним обсягом державних/ державно-владних повноважень; 5) професійна діяльність спрямована на забезпечення державних інтересів; 6) професійна діяльність здійснюється від імені держави і гарантується

державою; 7) здійснення службової кар'єри; 8) заробітна плата за рахунок державних коштів [27, с.205-207].

Вчена виділяє такі види державних службовців в залежності від: а) розподілу державної влади – державні службовці законодавчої, виконавчої, судової влади; б) характеру державної служби – адміністративні, спеціалізовані і мілітаризовані державні службовці; в) обсягу посадових повноважень – посадові особи та особи, які не є посадовими [27, с.211]. Л.Р. Біла-Тіунова доповнює наведену класифікацію систематизацією в залежності від обсягу і спрямування службових повноважень: 1) державні службовці, наділені державно-владними повноваженнями: а) керівники (заступники) органів виконавчої влади, керівники (заступники керівників) структурних підрозділів органів виконавчої влади, тобто посадові особи; б) службові особи, які наділяються державно-владними повноваженнями (адміністративною владою); 2) державні службовці, наділені державними повноваженнями (інші державні службовці, які неправомочні здійснювати управлінсько-розпорядчі функції) [27, с.213-214].

Положення, сформульовані Л.Р. Білою-Тіуною, безумовно, є обґрунтованими, проте не беззаперечними. Застереження ґрунтуються на тому, що вчена обмежується нормами Закону України «Про державну службу», завдяки чому виникають питання, пов'язані із межами застосування терміну «державна служба» та віднесення службовців до категорії державних.

Стосовно служби суддів, народних депутатів, служби в органах місцевого самоврядування, таку службу доцільно віднести до публічної. Сутність самого терміну «публічний» та його застосування для позначення служби відтворює сутність відповідних службових відносин та спрямованість службової діяльності на реалізацію публічних функцій, в тому числі – функцій держави. Крім того, таке відокремлення визначене особливим призначенням діяльності суддів, народних депутатів, службовців органів

місцевого самоврядування та специфікою порядку набуття та припинення відповідного спеціального статусу.

Про застосування терміну «публічна служба» О.В. Петришиним зазначають автори видання «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» (2007р.). На думку О.В. Петришина, до публічної служби належать: державна служба, муніципальна служба та служба у недержавних організаціях. Серед ознак публічної служби виділено: 1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур; 2) службова спрямованість діяльності, що полягає у обслуговуванні «чужих» інтересів; 3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [148, с.11; 95, с.139-140].

Наведені ознаки публічної служби перспективні для подальшого розвитку, оскільки у них відтворені положення, які дозволяють виділити правовідносини у сфері публічної служби від інших правовідносин. Обґрунтовані О.В. Петришиним ознаки публічної служби не викликають жодних заперечень у вчених і покладені в основу подальших теоретико-правових напрацювань. Поряд із цим доцільно виділити такі положення про елементи змісту службової діяльності як: а) професійність державної служби в Україні; б) є складовою або однією із сторін організаційної діяльності держави; в) спрямованість організаційної діяльності на комплектування особового складу державних органів та інших організацій і правове регулювання роботи державних службовців; г) зміст діяльності державних службовців полягає у практичному виконанні завдань і функцій держави; д) особливість державної служби пов'язана з оплатою праці осіб, які на ній перебувають, з державних коштів [6, с.102].

С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова вказують про притаманність відносинам державної служби загальних ознак адміністративних правовідносин та особливих, які відбивають специфіку саме цієї сфери

суспільних відносин: а) до них застосовується виключно законодавче регулювання; б) їм завжди притаманна ієрархічність; в) переважне регулювання нормами публічного права; г) особливий зміст – специфічні права та обов'язки державних службовців; д) об'єктом є забезпечення виконання завдань та функцій держави; є) обов'язковою стороною є державний службовець [56, с. 47-49].

Професійність як одна з ознак державної служби визначає необхідність врахування особливого порядку набуття і припинення статусу державного службовця, а також процедур проходження державної служби.

При визначенні ознак державно-службових відносин доцільно звернутись до напрацювань М.І. Іншина, який вказував про те, що службово-трудова відносина є особливим видом суспільних відносин. Їх найхарактернішими ознаками названо: виникнення між державними службовцями і державними органами; проходження до свого виникнення через свідомість громадян України; виникнення, зміна чи припинення відповідно до правових норм, які впливають на поведінку суб'єктів службово-трудова відносин і через неї реалізуються; зв'язок між суб'єктами службово-трудова відносин суб'єктивними правами і юридичними обов'язками, а сторони в службово-трудова правовідносинах виступають відносно одна одної як правоуповноважені і правозобов'язані особи, де права й інтереси одних можуть бути реалізовані тільки через виконання обов'язків інших; індивідуалізація по суб'єктах; вольовий характер; охорона державою. Службово-трудова правовідносина визначені як двосторонні вольові відносина, що виникають у зв'язку з укладанням трудового договору (контракту) між громадянином України і державою в особі відповідного органу, змістом яких є встановлення, розвиток, зміна і припинення праці державних службовців по виконанню ними функцій держави, які здійснюються в формі суб'єктивних трудових прав і обов'язків державних службовців [51, с.336-337].

Наведений підхід М.І. Іншина дійсно дозволяє виділити службово-трудова відносини з-поміж інших правовідносин, оскільки перелічені ознаки містять таке принципове положення як зв'язок із укладанням трудового договору (контракту) між громадянином і державою, а також про зміст службово-трудова діяльності, який полягає у виконанні функцій держави. Проте, цим визначенням не можна охопити усі види відносин у сфері державної служби, оскільки набуття статусу деяких видів службовців пов'язане із прийняттям присяги. Зокрема, вказане стосується органів внутрішніх справ, прокуратури.

Застосування терміну «державно-службові відносини» ґрунтується на науковому підході Л.Р. Білої-Тіунової, яка аналізує державно-службові правовідносини як елемент службової кар'єри [27, с.181-200]. Вказуючи про різницю між державно-службовими і службово-трудова відносинами, слід навести відповідні положення, обґрунтовані Л.Р. Білою-Тіуною. Вчена зазначає про такі ознаки, які відрізняють державно-службові відносини від трудових правовідносин: а) для трудових відносин характерний метод договірної регулювання, на відміну від державно-службових, для яких притаманне регулювання суто правовими приписами переважно публічних галузей права; б) владний характер державно-службових відносин; в) державно-службові відносини – це статусні службові відносини; г) виникають з приводу забезпечення виконання завдань і функцій держави; д) наявність обов'язкових сторін відносин – державний орган або його апарат, з одного боку, а з іншого – державний службовець; е) можуть виникати, змінюватись і припинятись за ініціативи однієї із сторін; ж) державно-службові відносини – це відносини довіри і відданості державного службовця; з) є переважно субординаційними [27, с.187-189]

Не заперечуючи, в цілому проти наведеного наукового підходу, проте доцільно зазначити, що крім положення про відмінність характеру правового регулювання, в інших положеннях відсутня вказівка на різницю державно-службових і трудових правовідносин, натомість надано характеристику



тільки службово-трудовам відносинам. Поряд із цим, не можна не врахувати думку Л.Р. Білої-Тіунової, у першу чергу, щодо доцільності подальшого використання терміну «державно-службові відносини» та врахування особливого суб'єктного складу цих відносин, а також імперативності, субординації як їх характерних ознак.

Слід, у цьому зв'язку, зазначити про правову позицію Конституційного Суду України, викладену у Рішенні від 16.10.2007 №8-рп/2007 у справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, де у п.3.1 мотивувальної частини зазначено про те, що державна служба та служба в органах місцевого самоврядування є одним з видів трудової діяльності громадян. Ключовими для характеристики особливостей державно-службових відносин є положення п.3.2 мотивувальної частини зазначеного Рішення, де вказано наступне. Згідно з частиною другою статті 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Зазначена норма Основного Закону України не передбачає поділу державної служби на службу в органах законодавчої, виконавчої і судової влади. З частини другої статті 38 та пункту 12 частини першої статті 92 Конституції України, за яким виключно законами України визначаються основи державної служби, випливає, що державна служба єдина за своїми основами. Інститут державної служби врегульований Законом України «Про державну службу», а її особливості в апаратах окремих органів, зокрема дипломатичної служби, державної податкової служби тощо, визначаються законами про ці органи. Служба в органах місцевого самоврядування, які за Конституцією України не є органами державної влади, відповідно до частини другої статті 38 та пункту 15 статті 92 Конституції України регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Порівняльний аналіз положень Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» дає підстави стверджувати про єдиний підхід законодавця

до проходження служби як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування. Право рівного доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування є юридичною можливістю і не означає його негайної і беззастережної реалізації [175].

Наведена вище права позиція Конституційного Суду України дозволяє сформулювати висновок про те, що порядок проходження державна служба, визначена Законом України «Про державну службу» та служба в органах місцевого самоврядування характеризується єдиним підходом, проте різним є призначення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Саме тому відсутні підстави їх ототожнення, натомість необхідно їх розрізняти у окремі види публічної служби: державної і муніципальної.

Подальший науковий пошук доцільно здійснювати у напрямку виділення сучасних наукових підходів щодо класифікації державно-службових відносин. Адже критерії класифікації відображають властивості того явища, яке є її предметом [177, с. 129]. Зокрема, слід відмітити роботи Л.Р. Білої-Тіунової та С.В. Ківалова [27, с. 189-191; 56, с. 49-50]. Основна увага дослідників зосереджена у сфері інших загальнотеоретичних питань державної служби: загальне поняття державної служби, правовий статус державного службовця, кадрове забезпечення державної служби, управління державною службою тощо [26; 55; 70; 184]. В контексті цього дослідження слід відмітити також окремі роботи стосовно близького, але не тотожного явища «публічна служба» [148; 183].

Більшість дослідників виділяють два види державної служби: цивільна і мілітаризована (Ю.П. Битяк, О.В. Кузьменко, О.Ф. Скакун). Такий підхід зберігається і у разі поділу публічної служби на цивільну публічну і мілітаризовану (В.М. Бевзенко [46, с.202-205], О.В. Кузьменко).

Ю.П. Битяк вказує про те, що державна служба організується і здійснюється з врахуванням специфіки галузей державної діяльності. Цивільна державна служба пов'язується з виконанням однотипних,

«стандартних» функцій загального, міжгалузевого і галузевого характеру і у принциповому плані не має своєї специфіки. Мілітаризована служба має багато особливостей, які знаходять своє відображення у нормативно-правових актах, що встановлюють правове положення цих видів державної служби і відповідних державних службовців [26, с.47-48].

О.Ф. Скакун до цивільної служби відносить службу: а) в державних органах та їх апараті (законодавчої, виконавчої, судової влади); б) у державних установах та органах управління державними підприємствами. Мілітаризована служба, на думку О.Ф. Скакун, поділяється на: а) військову - у Збройних Силах України; б) воєнізовану, правоохоронну (в органах міліції, служби безпеки, державної служби охорони тощо). Вчена зазначає і про наступну класифікацію державної служби: діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, служба в органах місцевого самоврядування, служба в органах влади Автономної Республіки Крим [188, с.47].

Порівняння наукових підходів Ю.П.Битяка і О.Ф. Скакун щодо класифікації державної служби дозволяє вказати про те, що підхід О.Ф. Скакун ширший, оскільки до видів державної служби вчена відносить службу в органах місцевого самоврядування. Однак, службу в органах місцевого самоврядування до державної служби відносити проблематично, враховуючи визначення місцевого самоврядування, надане у ч.1 ст.2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [132]. Існує також різниця у функціях муніципальної влади і функціях держави. О.В. Батанов здійснює наступну класифікацію функцій муніципальної влади за такими

критеріями: сфера реалізації функцій; суб'єкти системи місцевого самоврядування; територіально-просторовий рівень здійснення муніципальної влади; способи, засоби, методи здійснення муніципальної діяльності; характер легітимності та форми легітимації муніципальної влади [22, с.394-397].

Таким чином, до видів державної служби недоцільно включати службу в органах місцевого самоврядування, враховуючи, насамперед, сутність місцевого самоврядування, визначену Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та функції муніципальної влади, які предметно відрізняються від функцій держави, на реалізацію яких спрямована державна служба.

Однак вчені слушно зауважують про відсутність принципових відмінностей у службовій діяльності державних службовців і службовців місцевого самоврядування. При цьому виділено два основних види публічної служби: служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) [75, с.126].

У такому контексті слід навести правову позицію Вищого адміністративного суду України відносно особливостей розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби та забезпечення однакового застосування норм матеріального і процесуального права адміністративними судами з цієї категорії спорів.

Зазначено, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється за принципом поєднання місцевих і державних інтересів. Завданням служби в органах місцевого самоврядування є реалізація як власних повноважень місцевого самоврядування, так і делегованих державою повноважень. У будь-якому разі очевидно, що службу в органах місцевого самоврядування і державну службу необхідно розглядати як два рівнопорядкові види публічної служби [140].

Виникає також питання про службу на державних політичних посадах. Згідно з Указом Президента України «Про систему центральних органів

виконавчої влади» та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до державних політичних посад відносяться посади Президента України, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Визначальними критеріями віднесення посад до державних політичних є характер повноважень, порядок призначення на посади та звільнення з посад. До державних політичних посад відносяться ті, які визначені Конституцією України та законами України, обіймаються через обрання на них народом або призначаються всенародно обраними носіями влади на визначений строк для реалізації політичної програми [140].

Однак, діяльність на державних політичних посадах спрямована на реалізацією однієї з функцій держави – політичної. Службу на державних політичних посадах доцільно віднести до одного з видів публічної служби, оскільки така служба має особливості проходження, пов'язані із конституційно-правовим статусом суб'єктів такої служби.

Слід відзначити наступну обставину, яка пов'язана із наявністю особливостей правового регулювання державно-службових відносин в окремих державних органах та їх апаратах. Зокрема, служба в окремих органах виконавчої влади віднесена до державної, проте закріплені особливості правового статусу державних службовців, які проходять службу в таких органах. Наприклад, Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [127] урегульовано особливості правового статусу членів, працівників апарату та територіальних органів Національного агентства з питань запобігання корупції як державних службовців. Зазначене Національне агентство віднесене до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику (ч.1 ст.4). Частиною 4 ст.4 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII закріплено, що Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» та інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також

Закон України «Про державну службу» застосовуються до Національного агентства, його членів, службовців та працівників його апарату, а також до його повноважень стосовно уповноважених підрозділів в частині, що не суперечить цьому Закону.

Можна відзначити також дипломатичну службу, особливості якої урегульовані Законом України «Про дипломатичну службу» [120].

Зважаючи на належність Національного агентства з питань запобігання корупції, Міністерства закордонних справ України до органів виконавчої влади, проте наявність особливостей проходження служби урегульована спеціальними законами, таку службу можна віднести до спеціалізованої цивільної державної служби.

Викликає зацікавленість науковий підхід Ю.М. Старилова відносно класифікації державної служби. Вчений виділяє три види державної служби: 1) цивільна державна служба; 2) військова служба; 3) правоохоронна служба. При цьому підкреслено, що військова і правоохоронна служби є видами федеральної державної служби [39, с.42]. Остання теза може розглядатись як підґрунтя об'єднання військової і правоохоронної служб у мілітаризовану службу.

Узагальнюючи наведені підходи щодо класифікації видів державної служби, публічної служби, доцільно зазначити наступне.

Про публічну службу доцільно вказувати у разі, коли публічно-службова діяльність спрямована на реалізацію політичної та інших функцій держави, а також функцій муніципальної влади. Така спрямованість забезпечена службою на державних політичних посадах, державною службою, службою в органах місцевого самоврядування (муніципальною службою), іншою публічною службою. Категорією «державна служба» охоплено діяльність, спрямовану на реалізацію функцій держави, крім політичної. Науковий підхід щодо виділення видів державної служби – цивільної і мілітаризованої – можна вважати на цей час усталеним, оскільки

відсутні принципові заперечення і критичні застереження вчених. Поряд із цим, доцільно виділити службу на державних політичних посадах.

Таким чином, до видів державної служби віднесено:

- 1) цивільну державну службу;
- 2) мілітаризовану державну службу;

Отже, структуру публічної служби складають: державна служба, муніципальна служба, служба на державних політичних посадах, інша публічна служба (служба суддів, народних депутатів).

Критеріями виділення цивільної державної служби серед інших видів публічної служби виступають:

- предмет діяльності – виконання функцій держави, крім політичної;
- правова урегульованість відносин Законом України «Про державну службу», а також спеціальними законодавчими актами, норми яких регулюють особливості проходження служби в окремих органах виконавчої влади на посадах, які не передбачають отримання спеціальних звань (наприклад, в органах Державної фіскальної служби України).

Застосування таких критеріїв у сукупності дозволяє виділити окремо службу в органах, які не належать до органів виконавчої влади, проте їх діяльність безпосередньо пов'язана із виконанням функцій держави, крім політичної. Вказане стосується служби в Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Президента України, апаратах судів, Центральній виборчій комісії України, Національному банку України, Рахунковій палаті України, Апараті Ради національної безпеки і оборони України. Така служба проходить в державних органах, які не належать до системи органів виконавчої влади. Зважаючи на вказане, таку службу, доцільно виділити у окремий підвид державної служби – спеціальну державну службу.

Отже, цивільну державну службу доцільно поділити на три підвиди:

- а) загальна державна служба (урегульована Законом України «Про державну службу», стосується системи органів виконавчої влади, відсутне

врегулювання особливостей проходження служби спеціальними законодавчими актами);

б) спеціальна державна служба (проходить в державних органах, які не належать до системи органів виконавчої влади);

в) спеціалізована державна служба (стосується системи органів виконавчої влади, мають місце особливості врегулювання проходження служби спеціальними законодавчими актами).

Таким чином, класифікація видів і підвидів публічної служби наступна:

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.

Стосовно ж державно-службових відносин, то їх класифікація відрізняється від класифікації видів державної служби.

Вітчизняні дослідники у питаннях класифікації державно-службових відносин звертаються до напрацювань російських вчених. Зокрема, наводяться наукові позиції О.П. Ноздрачова та Ю.М. Старілова [27, с. 189-191; 56, с. 49-50; 8, с. 24].

Так, О.П. Ноздрачов залежно від конкретної мети виникнення державно-службових відносин, їх створення і регулювання визначає два їх види: 1) відносини, пов'язані з організацією державної служби; 2) відносини, які виникають у процесі практичного здійснення державної служби [87, с. 24; 56, с. 47-48].

С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова наводять позицію Ю.М. Старілова, щодо поділу відносин у сфері державної служби за критерієм структури



цього правового інституту. Так, визначаються відносини щодо: формування державно-службових відносин; практичного функціонування державної служби; реалізації принципів державної служби; формування і реалізації правового статусу державного службовця; проходження державної служби; управління державною службою; реформування державної служби, а також відносини у сфері кадрової політики [56, с. 50]. Дослідники доповнюють зазначені класифікації відносин у сфері державної служби власними критеріями. Зокрема, за критерієм існування управлінських відносин та зв'язків пропонується виділяти відносини, які виникають: між різними ланками системи виконавчої влади; між виконавчими органами системи місцевого самоврядування, а також між ними і вищеназваними суб'єктами; у процесі організації і функціонування органів законодавчої влади і судової влади (внутрішньо організаційні відносини) [56, с. 50]. За критерієм виду правових норм, які регулюють державно-службові відносини, їх класифікують на матеріальні та процесуальні. Матеріальні державно-службові відносини пов'язуються з: принципами державної служби, правами і обов'язками державних службовців; способами заміщення посад; конкурсом; атестацією тощо. Процесуальні державно-службові відносини виникають при: вступі на державну службу; проходженні державної служби; присвоєнні категорій і рангів; проведенні дисциплінарного провадження тощо. Крім того, вказані вчені пропонують систематизувати відносини у сфері державної служби відповідно до належності норм права, що їх регулюють, до певної галузі суспільних відносин: адміністративні, конституційні, трудові, фінансові державно-службові відносини [56, с. 50-51].

В жодному випадку не оспорюючи підходи О.П. Ноздрачова та Ю.М. Старілова, визнаючи їх основоположне доктринальне значення, слід вказати, що в аспекті цього дослідження значний інтерес становлять також наведені вище критерії, визначені С.В. Ківаловим та Л.Р. Білою-Тіуною.

Так, поділ державно-службових правовідносин за критерієм виду правових норм, якими вони регламентуються на матеріальні та процесуальні

відносини актуалізує питання форми спілкування сторін таких правовідносин. Передусім, вказане стосується процесуальних відносин. Процесуальними називають відносини, що виникають на підставі норм процесуального права [155, с. 386]. Об'єктом регулювання процесуального права визнається порядок реалізації норм матеріальних галузей права [31, с. 767].

Виникнення процесуальних відносин державної служби суворо регламентоване і носить, як правило, документарний характер. Вказане актуалізує питання щодо можливості розширення категорій справ, що розглядаються за правилами скороченого провадження (ч. 1 ст. 183-2 КАС) за рахунок окремих спорів у сфері державної служби, які є можливим розглянути в такому порядку. Такими є, наприклад, спори щодо присвоєння категорій і рангів. Разом із тим, вказане не є єдиним випадком, коли публічно-правовий спір у сфері державної служби може бути рекомендований до розгляду в порядку скороченого провадження. Дослідження законодавства у сфері державної служби з метою виявлення таких категорій спорів є перспективним напрямком подальших наукових досліджень.

Значний інтерес представляє також такий критерій, як належність норм права, що регулюють відносини державної служби, до певної галузі суспільних відносин: адміністративні, конституційні, трудові або фінансові. Цей критерій представляє інтерес з огляду на перспективність наукових розробок в наступних напрямках:

- розмежування сфер застосування норм трудового та адміністративного права як засобів регламентації державно-службових відносин;

- визначення співвідношення та правової природи відносин, що виникають у зв'язку із зайняттям особою політичної, адміністративної чи патронатної посади, перебуванням на такій посаді, звільненням з таких посад;

- правова природа відносин, що виникають при реалізації ч. 4 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [110].

Вирішення вказаних проблем здатне значним чином вплинути на судову практику розгляду спорів у сфері державної служби. Так, від вирішення питання щодо правової природи конкретних правовідносин у сфері державної служби безпосередньо залежить вирішення питання щодо належності до юрисдикції адміністративних судів спорів, що виникають з них.

На підтвердження такому висновку слід навести правову позицію Вищого адміністративного суду України у спорах, що впливають з відносин публічної служби, наведену у Листі від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10. Вищий адміністративний суд України звернув увагу судів на такі особливості вирішення спори щодо звільнення публічних службовців. Якщо у спеціальному законі (Закони України «Про міліцію», «Про Кабінет Міністрів України» тощо) не передбачено або прямо заборонено застосування норм трудового законодавства, то особа може бути звільнена виключно з підстав передбачених цими законами. В той же час, ряд спеціальних законів (Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та ін.) передбачають можливість поширення на службові відносини трудового законодавства. У зв'язку з цим, судам необхідно виходити з того, що підстави припинення служби у такому випадку діляться на загальні, передбачені Кодексом законів про працю України та спеціальні, передбачені відповідними спеціальними законами України. Така правова позиція сформована із врахуванням правової позиції Верховного Суду України, викладену у справі за позовом гр. Ж. до Президента України про скасування Указу Президента України стосовно звільнення та поновлення на посаді, яка полягає у тому, що під час вирішення спорів зазначеної категорії пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами

спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі [140].

Таким чином, використання теоретико-правової конструкції «публічна служба» доцільне як об'єднавчої відносно термінів «державна служба» та «муніципальна служба». Термін «муніципальна служба» застосований із врахуванням теоретичних положень, обґрунтованих О.В. Петришиним. За чинним законодавством термін «муніципальна служба» означає «служба в органах місцевого самоврядування». Вказуючи про державну службу доцільно мати на увазі не тільки службу, відносини у межах якої урегульовані Законом України «Про державну службу», але й враховуючи державно-службові відносини, пов'язані із реалізацією окремих функцій держави, крім політичної. Саме на таку ознаку державної служби вказували усі дослідники проблем її сутності.

Термін «державно-службові відносини» відтворює дві невід'ємні складові державної служби як правового явища – державне значення та службову діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави, крім політичної. Застосування терміну «державна служба» у широкому значенні обумовлює необхідність впровадження терміну «службовці державної служби», ширшого за значенням, порівняно із терміном «державний службовець», враховуючи виділений підвид державної служби – спеціалізована державна служба.

Узагальнення існуючих теоретичних положень щодо сутності державної служби дозволяє виділити такі ознаки державно-службових відносин:

- 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;

е) набуття і припинення статусу службовця державної служби, а також проходження державної служби здійснюється за процедурами, передбаченими законодавством.

Слід підтримати думку вчених щодо поділу державної служби на цивільну і мілітаризовану. Такий поділ дозволяє виділяти два види державно-службових відносин: а) відносини щодо проходження цивільної служби; б) відносини щодо проходження мілітаризованої служби. Правове регулювання державно-службових відносин характеризується наявністю широкого кола нормативно-правових актів. Такий стан нормативно-правового регулювання визначає необхідність обґрунтування кодифікації законодавства про державну службу.

Розвиток правової доктрини щодо державної служби призвів до появи нових критеріїв поділу відносин у цій сфері: 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. Зазначені критерії виявляють істотні властивості державно-службових відносин, дають змогу виявити їх значні проблеми, а отже і проблеми розгляду таких спорів судами. Тому вказані критерії мають важливе значення для опрацювання основних теоретичних засад вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. За результатами наукових досліджень у вказаних вище напрямках можливими є значні зміни як у чинне матеріальне, так і у процесуальне адміністративне законодавство.

## **1.2. Аналіз наукових поглядів на сутність публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів**

Однією з гарантій законності у сфері державно-службових відносин виступає адміністративне судочинство як правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, спрямоване на захист прав, свобод і законних інтересів, зокрема, фізичних осіб як державних службовців. Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі - КАС України) [58], спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби віднесено до юрисдикції адміністративних судів. В юридичній літературі віднесення спорів, що виникають з публічної служби до юрисдикції адміністративних судів пояснюється специфікою самої адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень, врегулюванням такої діяльності нормами конституційного та адміністративного права [82, с. 89]. Відносини конкретного державного службовця із своїм роботодавцем мають в значній мірі публічно-правову природу, адже такий службовець особисто виконує державні функції в межах своєї компетенції. Державний службовець, займаючи посаду, є невід'ємною частиною апарату держави [155, с. 157].

Звернення до судової статистики свідчить про порівняно невелику кількість цієї категорії публічно-правових спорів у загальній кількості публічно-правових спорів, що розглядаються адміністративними судами, проте доцільно вказати про тенденцію зростання їх кількості.

У судовій статистиці справи, що впливають з відносин публічної служби, об'єднані із справами з приводу реалізації державної економічної політики, фінансової політики та іншими і складають окрему групу справ. Інші категорії – справи зі спорів у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, справи зі спорів з приводу сталого розвитку населених

пунктів та землекористування, з приводу реалізації податкової політики, з приводу реалізації політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян, спори у сфері юстиції. Тож за 2012 рік частка спорів, що впливають з відносин публічної служби та інших спорів складала 7% (для порівняння – частка справ з приводу реалізації політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян складала 59%). У 2013 році ці дані становили 11% і 34% відповідно. Викликає зацікавленість тенденція у динаміці структури кількості справ адміністративної юрисдикції, яка характеризувалась істотним збільшенням кількості спорів з приводу реалізації податкової політики (20% у 2012 році і 32% у 2013 році) та спорів у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки (8% у 2012 році і 13% у 2013 році) [15]. У 2014 році місцевими адміністративними судами розглянуто 3714 справ зі спорів з відносин публічної служби (або 2% загальної кількості справ), апеляційними адміністративними судами – 2618 справ (або 1%), Вищим адміністративним судом України – 2811 справ (або 8%) [17].

Така динаміка свідчить, принаймні, про необхідність активізації судового захисту у найбільш проблемних для розвитку суспільства сферах – податкової та громадської безпеки. Разом з тим, кількість державних службовців в Україні порівняно незначна – 372856 у 2012 році і 433269 у 2013 році [50], чим пояснюється порівняно незначна кількість справ адміністративної юрисдикції цієї категорії. Викликає зацікавленість і наявна тенденція до зростання кількості державних службовців. Зокрема, виходячи із статистичних даних, у 2013 році кожен десятий громадянин України перебував на державній службі.

Звернення до судової практики адміністративних судів за 2014 рік дозволяє зазначити про те, що кількість публічно-правових спорів у державно-службових відносинах порівняно невелика серед інших категорій публічно-правових спорів.

Слід одразу зазначити, що звіти за 2014 рік сформовано без урахування показників судів, що знаходяться на території Автономної Республіки Крим, та тридцяти шести місцевих судів, розташованих у районі проведення антитерористичної операції. За даними статистичної звітності, впродовж 2014 року до місцевих адміністративних судів надійшло 315 437 адміністративних справ, позовних заяв, заяв про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, звернень, клопотань, подань, заяв, у тому числі поданих у порядку виконання судових рішень, судових доручень (далі – справи і матеріали). Серед загальної кількості справ кількість справ, що впливають з відносин публічної служби складала 4155 (2%). Характеризуючи результати розгляду місцевими адміністративними судами справ (232 449), необхідно звернути увагу на показники розподілу цих справ за категоріями адміністративних справ. Зокрема, з аналізованої категорії справ було розглянуто 3714 (2%) [17].

Разом з тим, від ефективності публічної служби, виконання службовцями публічної служби обов'язків за посадою залежить і успішність реалізації державних програм, існування і розвиток України як демократичної і правової держави.

Звернення до правових позицій вищих судів дозволяє виділити напрямки правового регулювання відносин у сфері проходження публічної служби, які потребують першочергового вдосконалення: початок проходження військової служби (правова позиція Верховного Суду України викладена у Постановах від 30.05.2011 №16062612, 16.04.2013 №31072942); призначення та проведення компенсаційних виплат у разі загибелі (смерті) або каліцтва військовослужбовців (Постанова Верховного Суду України від 04.04.2011 №15166350); переведення по службі працівників органів внутрішніх справ (Постанова Верховного Суду України від 04.07.2011 №17914388); оплата праці державних службовців (Постанова Верховного Суду України від 07.02.2012 №21839994); проходження публічної служби (Постанова Верховного Суду України від 30.01.2012 №22547527); грошове



забезпечення працівників прокуратури (Постанова Верховного Суду України від 16.04.2013 №31073017); оплата праці суддів (Постанова Верховного Суду України від 10.06.2014 №39689366); одноразове грошове забезпечення військовослужбовців (Постанова Верховного Суду України від 17.06.2014 №39891887) [20].

Слід зазначити, що до набуття чинності Кодексом адміністративного судочинства України спори, що впливають з публічно-правових відносин розглядались за Цивільним процесуальним кодексом України 1963 року і категорія «публічно-правовий спір» не застосовувалась.

Виходячи з нормативного визначення справи адміністративної юрисдикції, при виділенні спору як публічно-правового необхідно вказати про обов'язкове існування однієї із сторін спору суб'єкта, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. У державно-службових відносинах таким суб'єктом виступає уповноважена посадова особа, наділена компетенцією приймати у зазначених відносинах рішення, здійснювати діяльність, що має правові наслідки.

У наукових дослідженнях з адміністративного права і процесу слід, у першу чергу, відзначити монографію М.І. Цуркана, присвячену проблемі правового регулювання публічної служби, в якій дослідник аналізує, зокрема - питання сутності спорів щодо публічної служби [183, с.123-136].

М.І. Цуркан виділяє спільні характеристики публічно-правових спорів та спорів з публічної служби і особливості останніх. Наявність спільних характеристик дозволяє вказати про те, що спори з публічної служби є різновидом публічно-правових спорів, а наявність особливостей дозволяє виділити такі спори з-поміж інших публічно-правових спорів.

Так, спільними характеристиками названі: 1) пов'язаність з владними управлінськими функціями, тобто державним управлінням у широкому розумінні; 2) є переважно адміністративно-правовими (за винятком спорів, що впливають з виборчих правовідносин, а також спорів, в яких стороною

виступає орган місцевого самоврядування при виконанні власних повноважень); 3) спрямовані, як правило, на захист особи (юридичної чи фізичної) від свавілля держави та забезпечення законності саме у державному управлінні за винятком компетенційних спорів і спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень; 4) мають специфічний склад учасників спору. За винятком спорів, що впливають з виборчих правовідносин, обов'язковою стороною спорів виступає орган, посадова особа, уповноважена здійснювати владні управлінські функції та приймати обов'язкові для об'єктів управління рішення [183, с.134-135]. Серед особливостей спорів щодо публічної служби винесені такі чинники: а) втілення у юридично значущих діях сторін, що породжують правові наслідки; б) виникнення при здійсненні публічно-владних управлінських функцій; в) теоретичну рівність сторін (орган публічного управління у спорі реалізує не владні повноваження, а такі ж самі права та обов'язки, які має і інша сторона); г) розв'язання спору потребує специфічних, відмінних від розв'язання приватноправових спорів правових процедур; д) предметом спору є публічна служба; е) однією із сторін обов'язково є фізична особа [183, с.136].

Не заперечуючи, в цілому, проти змісту і кола виділених М.І. Цурканом ознак спору з публічної служби, тим не менше, доцільно зауважити, що окремі ознаки не можуть характеризувати особливості таких спорів, а деякі взагалі мають спірний характер і викликають застереження. Серед ознак, які мають спірний характер, доцільно назвати пов'язаність з владними управлінськими функціями. Наявність такої ознаки, хоча і впливає з приписів КАС, проте не дозволяє включити службу в органах прокуратури до публічної служби. Теж саме стосується і служби Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, служби в органах внутрішніх справ тощо. Більшість сформульованих М.І. Цурканом «особливостей» спорів з публічної служби мають загальний характер і притаманні публічно-правовим спорам взагалі, а виділене положення про

предмет спору – публічна служба взагалі сприймається неоднозначно. Разом з тим, більшість ознак, виділених М.І. Цурканом, можуть бути враховані при подальшому опрацюванні питання про ознаки публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, проте переважно у частині, що стосується загальних ознак публічно-правового спору.

Загальні ознаки публічно-правового спору можна доповнити із врахуванням відповідних положень, сформульованих П.В. Вовком. Дослідник виділяє наступні ознаки: а) наявність адміністративно-правового елементу (адміністративно-правової норми, адміністративно-правового відношення); б) завершення у юридичний спосіб – шляхом прийняття адміністративним судом рішення або ухвали, залежно від категорії публічно-правового спору; в) наявність процесуальної форми конфлікту – справи адміністративної юрисдикції [34, с.109].

Таким чином, до загальних ознак публічно-правового спору, сформульованих а підставі опрацювання теоретичних положень, обґрунтованих вченими, а також особливостей публічно-правового спору як правового явища, доцільно віднести такі:

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

е) 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 слід назвати, насамперед:

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.

В науці адміністративного права доцільно згрупувати роботи, присвячені проблемі державної служби, публічної служби – В.Б. Авер'янов [2], Г.В. Атаманчук [19], Ю.П. Битяк [26], Л.Р. Біла-Тіунова [27], О.І. Бєдний [28], А.В. Кірмач, В.П. Тимощук, М.В. Фігель, А.М. Школик, Н.В. Янюк [148] та інші. При здійсненні наукового пошуку сутності публічно-правового спору державно-службових відносинах джерелом теоретичних положень виступає монографія О.В. Петришина «Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ» (1998 р.) [95]. Доктинальне значення мають роботи Ю.С. Педька [90, с. 249–252], В.А. Сьоміної [162, с. 252–254], присвячені дослідженню сутності публічно-правового спору як предмета юрисдикції адміністративних судів.

Беззаперечний науковий внесок перелічених та інших робіт у розвиток наукової думки щодо сутності виділеної категорії публічно-правових спорів, проте, враховуючи спірність базових категорій «публічна служба», «публічно-правовий спір», перелічені наукові здобутки не є остаточними.

Так, дослідники презентують науковий підхід щодо виділення категорії «службовий спір» і розглядають такий спір як вид публічно-правового спору (О.Г. Мовчун [80]). Динамічний характер наукового пошуку, присвяченому встановленню сутності конфліктних відносин у публічно-правовій сфері підтверджують наукові здобутки Л.В. Бринцевої, присвячені сутності адміністративно-правових спорів та особливостям порядку їх вирішення [29], Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміної [96]. Вказана проблема була піддана аналізу О.М. Пасенюком, В.К. Демченком, М.Г. Кобилянським, Є.А. Усенко та іншими [7]. М.І. Смокович запроваджує термін «виборчі спори», аналізує його предмет, сторони, порядок вирішення [156]. Серед наукових робіт, виконаних на рівні кандидатських дисертацій, можна відзначити роботу К.О. Тимошенко, присвячену аналізу сутності публічно-правового спору як предмету юрисдикції адміністративних судів [164], М.Г. Кобилянського, який досліджував компетенційні спори [57], О.А. Веденяпіна, який аналізував публічно-правові спори у сфері господарської діяльності [30, с. 6] та інших дослідників.

Привертають увагу напрацювання О.Г. Мовчуна, який обґрунтовує доцільність запровадження категорії «службовий спір».

Службовий спір визначений як різновид юридичного конфлікту, що проявляється в протиборстві та взаємних претензіях сторін спору відносно одного предмета, що стосується встановлення законності поведінки сторін у публічно-службових відносинах, причому однією із сторін завжди є публічний орган (посадова особа), і проявляється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом. [80, с.151 ]. Однак, таке визначення не сприймається як безспірне, оскільки містить ключовий термін «публічно-службові відносини», що потребує пояснення. Щоправда дослідник, посилаючись на пункт 1 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України, правову позицію Вищого адміністративного суду України, викладену у Постанові Пленуму від 20.05.2013 №8, а також на роботу А.К. Гасанової, формулює ознаки

службового спору: а) службовий спір є різновидом юридичного конфлікту; б) службовий спір стосується протиставлення сторін спору відносно одного предмета; в) предметом службового спору є встановлення законності поведінки сторін спору в публічно-службових відносинах; г) однією із сторін спору завжди виступає публічний орган; д) службовий спір проявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду; е) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення.

Разом з тим, визначені О.Г. Мовчуном положення певною мірою повторюють положення, викладені у статті В.Ю. Поплавського щодо сутності та особливостей публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин [98] з тією різницею, що термін «державно-службовий» замінений на термін «публічно-службовий».

Отже, наукові дослідження у напрямку визначення сутності публічно-правового спору у державно-службових відносинах доцільно розділити на чотири групи:

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. Авер`янов, Ю.С. Педько та інші);

4) в яких піддана аналізу проблема сутності спорів з відносин публічної служби (М.І. Цуркан, О.Г. Мовчун).

Зазначеними роботами не вичерпується перелік наукових досліджень, присвячених проблемі сутності публічно-правових спорів як предмету юрисдикції адміністративних судів. Більше того – кожен з дослідників, який аналізував або загальну проблему сутності публічно-правового спору,

адміністративно-правового спору чи окремого виду публічно-правового спору доводив необхідність вдосконалення як самої дефініції, так і порядку вирішення справ, що впливають з публічно-правових відносин у порядку адміністративного судочинства. Тому не втрачає актуальності проблема обґрунтування наукового підходу щодо визначення поняття публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин.

Одним з джерел наукової розвідки виступає судова практика адміністративних судів, узагальнення якої знаходить відтворення у постановах Пленуму, інформаційних листах Вищого адміністративного суду України. Виходячи з предмету наукового аналізу, доцільно вказати про Постанову від 20.05.2013 № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», в якій викладено правову позицію щодо, зокрема, належності до юрисдикції адміністративних судів спорів, що впливають з відносин публічної служби, а також Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10 «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби». Зокрема, у зазначеній Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України звернено увагу суддів адміністративних судів на необхідність дотримання наступних правил відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції: понятійно-функціонального, тобто визначення адміністративної справи, що наведене у пункті 1 частини першої статті 3 КАС України; визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у частині першій статті 17 КАС України; встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (частина друга статті 17 КАС України); встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (частина третя статті 17 КАС України) (п.4 Постанови Пленуму ВАСУ від 20.05.2013 № 8) [133].

Проте, наведені положення викликають достатню кількість застережень, оскільки їх застосування можливе у разі здійснення доктринального тлумачення припису чинного матеріального законодавства з метою встановлення, чи є управлінськими спірні правовідносини і чи пов'язані вони з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень. Враховуючи законодавчу невизначеність термінів «управлінський», спірність врегулювання терміну «суб'єкт владних повноважень» та вкрай незрозумілий термін «публічне формування», для вирішення питання належності до судової адміністративної юрисдикції певної категорії спорів виникає необхідність звернення до положень правової доктрини, що, зрозуміло, не належить до компетенції судді.

У Інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10 «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби» [140] вказано про особливості правового регулювання відносин з приводу звільнення з державної служби, припинення повноважень службовців місцевого самоврядування, звільнення суддів та отримання статусу «суддя у відставці», звільнення публічних службовців з державних політичних посад, оскарження правових актів індивідуальної дії щодо присвоєння публічним службовцям спеціальних звань. Узагальнюючи положення, сформульовані у Інформаційному листі, слід вказати про те, що ВАСУ звертав увагу, у першу чергу, на необхідність поділу підстав припинення служби на загальні і спеціальні. Загальні - передбачені Кодексом законів про працю України, а спеціальні передбачені відповідними спеціальними законами України. Безумовно, практика прийняття Інформаційних листів (і наведений лист не є виключенням) свідчить про намагання уникнути випадків неоднакового застосування судами норм матеріального права внаслідок недосконалості відповідного правового припису. Проте опрацювання узагальнюючого підходу до виділення публічно-правових спорів у сфері державної служби обумовлює потребу критичного аналізу існуючих наукових напрацювань.



Дослідження сутності публічно-правового спору у сфері державної служби передбачає врахування наукових позицій більш високих ступенів узагальнення, які стосуються таких понять, як публічно-правовий спір, правовий конфлікт. Зазначені поняття носять родовий характер по відношенню до поняття публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, а тому положення щодо їх сутності мають ключове значення для характеристики такого спору.

Вирішуючи питання про формулювання поняття публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, доречно вказати про напрацювання з юридичної конфліктології. Так, дослідники вказують про наявність близько 70 різних визначень конфлікту. Серед таких визначень застосовуються як базові категорії «зіткнення», «протиборство» та виділено мету - реалізація суперечливих намірів [52].

Результатом подальшої розробки загального визначення конфлікту стало визначення юридичного конфлікту. У Великому енциклопедичному юридичному словнику, виданому у 2012 році під редакцією Ю.С. Шемшученка під вказаним конфліктом розуміється протиборство двох чи кількох суб'єктів, зумовлене протилежністю чи несумісністю їх інтересів, потреб, цінностей. Особливостями юридичного конфлікту наводяться: зв'язаність конфлікту правовими відносинами, наявність правових ознак суб'єктів чи об'єкта конфлікту; можливість вирішення правовими засобами; галузева визначеність конфлікту; наявність юридичних наслідків; можливість застосування примусових засобів у процесі вирішення конфлікту; вирішення конфлікту в межах спеціальної юридичної процедури [31, с. 415].

А.К. Гасанова, узагальнюючи існуючі напрацювання щодо сутності юридичного конфлікту зазначає, що такий конфлікт безпосередньо пов'язаний із правовідносинами, зі спором суб'єктів права з приводу реалізації протилежних інтересів, які стосуються одного предмета. [36, с.16]. Правовий конфлікт у діяльності органів виконавчої влади А.К. Гасанова визначає як адміністративно-правове явище, що виникає за наявності певних

умов, розвивається динамічно і полягає у протиборстві сторін, хоча би одна з яких має адміністративну правосуб'єктність, виникає внаслідок наявності протилежних або несумісних інтересів у сфері діяльності органів виконавчої влади, вирішуються у спосіб, визначений адміністративним законодавством, має юридичні наслідки вирішення. Публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, дослідниця називає різновидом правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади [36, с.16]. Слід відмітити, що позиція А.К. Гасанової щодо визначення правового конфлікту у діяльності органів виконавчої влади не суперечить загальному визначенню юридичного конфлікту, що наведено вище.

З позиції цього дослідження цінність наведених вище позицій проявляється в можливості простежити, що центральною категорією юридичного конфлікту, незважаючи на його тісний зв'язок із правом, залишається суперечність або протиборство, що визначає стан взаємовідносин сторін такого конфлікту.

Як вже зазначалось, публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, А.К. Гасанова називає різновидом правового конфлікту. Хоча, як уявляється, цей висновок дещо виходить за межі дослідження А.К. Гасанової, але слід констатувати, що він повністю узгоджується із більш пізніми науковими напрацюваннями щодо категорії «публічно-правовий спір», зокрема із дослідженням Н.Є. Хлібороб, Ю.С. Педько. Зокрема, Н.Є. Хлібороб вказує, що публічно-правовий спір є видом юридичного конфлікту, який потрібно розглядати як особливий стан правовідносин, пов'язаний з наявністю суперечностей між суб'єктами цих правових відносин щодо реалізації їхніх прав, свобод, інтересів, а також обов'язків [179, с. 10].

На сьогоднішній день поняття публічно-правового спору є усталеним у доктрині адміністративного судочинства. У цій сфері слід відзначити дисертаційні дослідження К.О. Тимошенко та Н.Є. Хлібороб, що безпосередньо присвячені проблемі визначення публічно-правового спору як

предмету адміністративного судочинства [164; 179]. Слід відмітити також наукові здобутки Ю.С. Педько [31 с. 771]. Визнаним можна вважати розуміння публічно-правового спору, що надано Ю.С. Педько - це вид правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права. Змістом такого спору називається розбіжність чи відмінність правових позицій його учасників [31, с. 771].

Попереднього висновку стосовно відмінності публічно-правового спору від юридичного конфлікту можна дійти виходячи з співставлення ознак першого та другого понять. Зокрема Ю.С. Педько наводить наступні його ознаки: підставою його ініціювання може бути факт оскарження фізичними чи юридичними особами дій чи бездіяльності органів публічної влади; ініціювання його юридично-значущою заявою (позовом) [31, с. 771]. Таким чином, можна зробити висновок, що наявність публічно-правового спору пов'язується, зокрема, із ініціюванням передбаченої законом процедури щодо його вирішення (судової або позасудової). Зазначений висновок в цілому узгоджується також із положеннями, що викладені у роботах К.О. Тимошенко та Н.Є. Хлібороб. Так, К.О. Тимошенко, зазначає, що в основі спору лежить юридичний конфлікт між сторонами названих правовідносин [164, с. 14]. Н.Є. Хлібороб вказує на, зокрема, такі характерні ознаки публічно-правового спору: 1) має свою правову основу – гарантовану законом можливість захисту прав, свобод та інтересів особи; 2) виникає лише з юридично значущих дій його суб'єктів; 3) спрямований на захист прав, свобод та інтересів, а також виконання обов'язків особи [179, с. 6] Разом із тим, слід визнати, що проблема чіткого визначення співвідношення публічно-правового спору та юридичного конфлікту на сьогоднішній день потребує додаткового опрацювання. Зокрема, ознаки публічно-правового спору, наведені Н.Є. Хлібороб лише побічно підтверджують висновок про пов'язаність категорії «спір» із відкриттям процедури щодо його вирішення. К.О. Тимошенко ж на конкретизацію своєї

позиції щодо юридичного конфлікту як основи публічно-правового спору наводить достатньо неоднозначні твердження щодо трансформації публічно-правових відносин конфліктного типу (відносин нерівності) у публічно-спірні правовідносини, які характеризуються процесуальною рівністю сторін з моменту передачі такого спору на розгляд адміністративного суду [164, с. 6]. Спірність вказаного підходу вбачається в наступному. По-перше, термін «трансформація» передбачає перетворення одного об'єкта в інший, тобто фактично, об'єкт, що трансформувався, перестає існувати. Разом із тим, такий висновок щодо матеріальних правовідносин, з приводу яких повинен здійснюватись розгляд справи, означає відсутність підстав для судового провадження. По-друге, доктриною адміністративного судочинства та законом не визначено поняття «передача ... на розгляд суду». Якщо під ним розуміти звернення до суду, то слід зважати, що КАС України передбачено підстави для відмови у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви, залишення її без руху (ст.ст. 108, 109 КАС України). Отже, звернення до суду не обов'язково тягне за собою відкриття провадження у справі. Уявляється, що у питанні визначення вказаного співвідношення перспективним є підхід О.А. Веденяпіна, який розглядав співвідношення публічно-правового спору та публічно-правового конфлікту і зазначав, що поняттям «публічно-правовий конфлікт» можна характеризувати змістовну сторону публічно-правового спору. А поняття «публічно-правовий спір» відображає зовнішню форму публічно-правового конфлікту. Разом із тим, його дослідження присвячено лише окремій категорії публічно-правового спору – у сфері господарської діяльності [30, с. 6]. А тому остаточний висновок щодо такого співвідношення потребує подальшого наукового опрацювання.

Останнім часом в наукових джерелах набуває поширеності підхід, представники якого поряд із поняттям публічно-правового спору виділяють поняття «адміністративно-правовий спір» [96; 166; 29].

Характеризуючи відмінності між цими поняттями, Г.Й. Ткач зазначає про видовий характер адміністративно-правового спору порівняно із розглядуваним поняттям – адже поняттям адміністративно-правового спору, на її думку, повинні охоплюватись суто відносини адміністративного права. Специфічними рисами цього виду правових спорів названі: предмет спору, особливий правовий статус його суб'єктів, особливий порядок вирішення, специфічні засоби і способи захисту їхніх інтересів [166]. Характеризуючи елементи такого спору, дослідниця вказує, що його предметом повинно бути визначено матеріальні правовідносини, що регламентуються адміністративним правом. Хоча одним з суб'єктів цього спору має бути суб'єкт владних повноважень. Необхідність у виділенні поняття адміністративно-правового спору полягає, на думку, дослідниці, у врахуванні, передусім, адміністративно-правового характеру, особливого становища суб'єктів спірного правовідношення, а також специфіки засобів і способів захисту їхніх інтересів [166].

Л.В. Бринцева додатково вказує на такі специфічні риси адміністративно-правового спору, як: 1) спричинення порушення (або невизнання) прав та інтересів однієї сторони спору рішенням (діями, бездіяльністю) суб'єкта владних повноважень; 2) наявність публічного інтересу; 3) ініціювання спору між приватною особою та суб'єктом владних повноважень виключно приватною особою [29, с. 84].

Н.Б. Писаренко та В.А. Сьоміна представляють дещо відмінний підхід до розуміння сутності адміністративно-правового спору від наведеного вище. Вчені розрізняють зазначений спір у широкому та вузькому розумінні. У широкому значенні він значною мірою ототожнюється із публічно-правовим спором, оскільки ним охоплюється будь-який спір, що виникає з публічних правовідносин у сфері державного управління. Адміністративно-правовий спір як юридичний конфлікт між фізичною чи юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з іншого, який зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватись як в

судовому, так і позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано імовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник. У вузькому розумінні цим поняттям охоплюються всі спори, що виникають з суто адміністративних правовідносин [96, с. 11, 23].

Безумовно позитивним у вказаних позиціях є підкреслення специфіки «класичних» спорів, що виникають з адміністративних відносин, а саме те, що ці спори: 1) виникають у зв'язку із здійсненням державного управління; 2) виникають з суто адміністративних відносин (не бюджетних, фінансових, конституційних тощо). Разом із тим, у цьому дослідженні доцільним уявляється виходити саме з поняття публічно-правового спору як універсальної категорії, що охоплює собою усі правові спори, що виникають з публічних правовідносин виходячи як з усталеності застосування цього терміну законодавцем, так і з окремих небезспірних положень представників розглянутого підходу. Уявляється, що керування концепцією адміністративно-правового спору зумовило б необхідність обґрунтування достатньо значних змін до чинного адміністративного процесуального законодавства, що виходить за рамки цього дослідження. Зокрема, зміни стосувались би термінології ч. 1 ст. 2, п. 1 ч. 1 ст. 3, ст. 17 та інших статей КАС України. По-друге, окремі наукові позиції представників вказаного підходу представляються спірними. Зокрема, вказане стосується наведеної вище позиції Н.Б. Писаренко та В.А. Сьоміної щодо визначення поняття адміністративно-правового спору як юридичного конфлікту, без наведення додаткових відмітних ознак цього явища саме як спору. В такому випадку можна казати також про наявність адміністративно-правового конфлікту як виду юридичного конфлікту. Зазначене, як уявляється, свідчить про необхідність подальшого опрацювання вказаного наукового підходу. Виходячи з наведеного, у цьому дослідженні доцільним уявляється керуватись усталеною концепцією визначення публічно-правового спору, яка

знайшла своє закріплення в адміністративному процесуальному законодавстві.

Як вже зазначалось, безпосередню увагу визначенню публічно-правового спору саме як предмету юрисдикції адміністративних судів приділено такими дослідниками, як К.О. Тимошенко та Н.Є. Хлібороб. Разом із тим, аналіз визначень, що надано ними, не дозволяє чітко відмежувати поняття «спір» та «конфлікт». Зазначені дослідниці виходять з розуміння такого спору як, передусім, юридичного конфлікту із певними ознаками [164, с. 5; 179, с. 6]. Водночас, проведений вище аналіз їх позицій, разом із позицією Ю.С. Педька дає підстави для висновку, що основна відмінність полягає у тому, що поняття публічно-правового спору, на відміну від поняття юридичного конфлікту, є тісно пов'язаним із відкриттям судової процедури захисту прав його учасників.

Дослідження сутності публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин передбачає звернення до окремих досліджень, що є близькими за тематикою. У цьому контексті слід виділити положення, сформульовані М.І. Цурканом, який називав спори щодо публічної служби різновидом публічно-правових спорів. Так, дослідник обґрунтував спільні характеристики цих спорів, серед яких на першому місці вказано пов'язаність із владними управлінськими функціями (державним управлінням у широкому розумінні). Вказано про зв'язок цих спорів із місцевим самоврядуванням та зазначено, що ці відносини мають управлінський, але не державний характер. Серед спільних характеристик виділено публічно-правовий характер, спрямованість, переважно, на захист особи та специфічний склад учасників. Під спором з публічної служби запропоновано розуміти втілену у юридично значущих діях сторін суперечність з приводу прийняття громадян на публічну службу, проходження публічної служби та її припинення [183 с.135-136].

Не заперечуючи, в цілому, проти запропонованого підходу, однак не зайвим буде зазначити про необхідність застосування словосполучення

«публічно-правові спори щодо публічної служби» замість «спори щодо публічної служби», оскільки останні можуть належати і до цивільної юрисдикції. Крім того, положення щодо пов'язаності спорів щодо публічної служби із «державним управлінням у широкому розумінні» призвело до суперечливих висновків самого автора. Вказане стосується відсутності чіткого визначення характеру відносин у сфері управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Також викликає певні сумніви використання терміну «суперечність» як ключового при визначенні поняття спору з публічної служби, оскільки таке явище має широке значення навіть у межах відносин публічної служби. Натомість доречно було би зазначити про взаємні претензії сторін з приводу одного предмета спору замість загального терміну «суперечність», що більшою мірою відповідає сутності спору як правового явища.

Виходячи з положень щодо сутності правового (юридичного) конфлікту, сформульованого А.К. Гасановою, можна зазначити про доцільність їх врахування при визначенні поняття публічно-правового спору у державно-службових відносинах, але із врахуванням предмету такого спору – встановлення законності поведінки сторін спору. Визначення саме такого предмету зазначеної категорії публічно-правових спорів спирається на теоретичні положення щодо умов виникнення правового конфлікту, виділених М.Р. Мергелідзе: юридичний факт (передумова виникнення юридичної конфліктної ситуації); юридична конфліктна ситуація (об'єкт і суб'єкт конфлікту, конфліктне юридичне правовідношення); інцидент (дії, які здійснює одна із сторін для відстоювання своїх інтересів) [78, с. 24].

Отже, проведений аналіз довів доцільність виділення наступних ознак публічно-правового спору у державно-службових відносинах:

- а) є різновидом юридичного конфлікту;
- б) стосується протиборства сторін спору відносно одного предмета;
- в) дії сторін спору є юридично значимими і такими, що породжують правові наслідки у сфері державно-службових відносин;



г) предмет спору стосується реалізації права на державну службу, передбаченого Конституцією України і являє собою встановлення законності поведінки сторін спору у державно-службових відносинах;

д) однією із сторін спору завжди виступає державний орган (посадова особа), наділена компетенцією приймати юридично значимі рішення у державно-службових відносинах;

е) проявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду;

ж) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення.

Публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносинах являє собою різновид 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.

### **1.3. Історія та світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах**

З аналізу ч. 1 ст. 2, п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України можна зробити висновок, що на сьогоднішній день розгляд і вирішення публічно-правових спорів, зокрема і у сфері державної службових відносин адміністративним судом, можна розглядати як метод захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єкта владних повноважень. Значення адміністративної

юстиції як способу захисту прав, свобод та законних інтересів на сьогоднішній день важко переоцінити. Зокрема, Ю.С. Шемшученко розглядає запровадження в Україні адміністративного судочинства та утворення адміністративних судів як необхідну умову для реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною [185, с. 5]. Водночас, в юридичній літературі відмічається наявність значної кількості проблем, як теоретичного так і практичного характеру у сфері адміністративного судочинства [185, с. 8, 9; 81, с. 23]. В контексті цього дослідження особливу увагу привертає до себе покладення на адміністративні суди функцій з розгляду справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень із адміністративними позовами до фізичних, юридичних осіб. В юридичній літературі доцільність покладення на суди подібних функцій неодноразово ставали предметом дискусій [164, с. 16; 44, с. 243-244; 62]. Як зазначає Ю.С. Шемшученко, такі заходи, як зокрема врахування здобутків європейських держав в сфері адміністративного процесу, правових стандартів, вироблених на загальноєвропейському рівні, дослідження практики Європейського суду з прав людини розглядаються як необхідні умови для розробки і вдосконалення теоретичного та нормативного підґрунтя адміністративного процесу в Україні [185, с. 6].

Аналіз розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин за останні роки свідчить про актуальність вказаних вище положень. Так, слід відмітити достатньо значну кількість скасованих рішень судів першої інстанції вищестоящими судами у цій сфері. Зокрема, за даними Аналітичного огляду стану здійснення адміністративного судочинства у I півріччі 2014 року апеляційними адміністративними судами з 1395 переглянутих постанов змінено чи скасовано 463 постанови, тобто кожне третє рішення у справах щодо спорів з відносин у сфері публічної служби. В інших категоріях справ переглянуто 1–2 % постанов у загальній кількості переглянутих постанов усіх категорій [16, с. 32].

Враховуючи викладене вище, актуальним уявляється звернення до наукових напрацювань щодо історичного розвитку адміністративної юстиції на території України, а також вивчення зарубіжного досвіду застосування її як методу вирішення публічно-правових спорів у сфері державної служби. Зокрема, дослідження історичних витоків адміністративної юстиції має значення для з'ясування її функцій, правової природи, значення як методу вирішення вказаних спорів, а вивчення зарубіжного досвіду може стати основою для обґрунтування пропозицій щодо визначення напрямків вдосконалення чинного адміністративного матеріального та процесуального законодавства

Формування та розвиток адміністративної юстиції на території України відбувалось під значним впливом досвіду існування її в іноземних державах, насамперед Франції та Німеччини. Тому, в першу чергу слід приділити увагу становленню та розвитку цього інституту у цих та інших державах. Слід також врахувати належність саме вказаних країн та України до однієї правової сім'ї, а саме романо-германської. Разом із тим, представляє інтерес досвід також країн інших правових систем, зокрема Швеції, США, Великобританії.

У літературі основною причиною становлення та розвитку адміністративної юстиції у світі називається необхідність контролю за діями державно-владних інституцій по мірі збільшення їх впливу на суспільні відносини в цілому та права, свободи, законні інтереси людини зокрема. Основним періодом, із яким пов'язують зародження адміністративної юстиції визначається XVIII–XIX ст.ст., коли відбувалося піднесення теорії ліберальної демократії, якою було закріплено ідею обмежень та відповідальності влади за свої дії. Слід зауважити, що із вказаним періодом пов'язується запровадження, передусім, судової адміністративної юстиції як вирішення публічно-правових спорів спеціально створеними для цього судовими органами, які є цілком або переважно незалежними від публічної адміністрації. До цього йшлося, в основному, про захист прав осіб в

адміністративному порядку, або взагалі в порядку нагляду, подібно до існуючої на сьогодні діяльності органів прокуратури [7, с. 53–54]. Разом із тим, вказана позиція не є єдиною. Так, окремі дослідники вказують на право апеляції громадян стародавнього Риму до народних зборів, а у московській державі – право подати чолобитну в Чолобитний наказ чи Боярську Думу саме як на право оскарження рішень публічної адміністрації до уповноваженого органу [186, с. 66]. З іншого боку, навіть поверховий огляд правової природи вказаних органів свідчить про те, що навряд чи їх можна віднести до органів адміністративної юстиції. Вказаний висновок впливає з наступного. По-перше, їх не можна віднести до органів судової влади, по-друге, у зачатковому стані перебувала процесуальна форма розгляду справ, і по-третє, їм не була притаманна незалежність при розгляді справ, яка повинна мати місце щодо органів адміністративної юстиції.

Про актуальність теми захисту прав, свобод та законних інтересів людини свідчить продовження існування інститутів оскарження рішень, дій адміністрації попри навіть такі істотні історичні зміни в суспільстві, як поступова зміна рабовласницького устрою на феодальний. Зокрема, попри практично повсюдне панування за часів середньовіччя прав суверена, у Західній Європі існували правові обмеження абсолютних монархій. Особливо сприяли цьому: 1) германське звичаєве право, яке мало значний вплив на європейську правову систему, і яким передбачалось, що суверен не стоїть над законом і може бути притягнений до відповідальності за свої дії; 2) тогочасні конфлікти влади суверена із дворянами та церквою королівської влади між а цього незмінюваність. Розвитком вказаного було формування основних положень щодо захисту майна та особистої свободи. Особливо слід відмітити, що подекуди відповідні рішення приймались власне судами [7, с. 54], хоча спеціалізованої системи судових органів адміністративної юстиції в ті часи не існувало.

Викладене свідчить, що ідея адміністративної юстиції носить історично обумовлений характер і є притаманною практично кожному суспільству,

авторитет влади в якому не засновується на божественному походженні, а має світський характер. Попри викладені вище законодавчі кроки у напрямку захисту прав, свобод, законних інтересів особи, слід констатувати що їх було явно недостатньо для задоволення таких вимог, як доступність правосуддя у справі проти влади, незалежність органу, що вирішує таку справу, забезпечення на належному рівні прав осіб, які брали участь у справі та інших вимог, досягнення відповідності яким на сьогодні є необхідною умовою для визнання адміністративної юстиції ефективною та впливовою. Історичний розвиток законодавчого забезпечення цього інституту, показує, що мав пройти значний проміжок часу і відбутись значні суспільні перетворення до моменту, коли адміністративна юстиція стала відповідати вказаним вимогам.

Значний вплив на розвиток адміністративної юстиції у країнах романо-германської правової сім'ї справила доктрина адміністративної юстиції Франції. Хоча на сьогоднішній день адміністративну юстицію у цій країні неможливо собі уявити без існування самостійних і незалежних від інших гілок влади судових органів, але так було не завжди. Достатньо тривалий час вказана доктрина передбачала, що органами, які вирішували спори між громадянином та адміністрацію мають бути саме адміністративні органи. Причому такі органи виконували як функцію щодо розгляду спорів, так і загальне управління [8].

Ключовий вплив на формування у Франції адміністративного судочинства справила Велика французька революція, в результаті якої отримав закріплення принцип поділу влад і таким чином були створені умови для формування незалежних судів, в тому числі і для розгляду публічно-правових спорів [186, с. 13]. Слід зауважити, що попри загальну прогресивність вказаних змін, у суспільній свідомості суди мали достатньо низький авторитет, оскільки асоціювались із королівською владою. У зв'язку із цим адміністрація стала фактично незалежною від судової влади. Суди фактично захищали інтереси адміністрації, а скарги на її незаконні дії в

значній кількості випадків продовжували розглядатись в адміністративному порядку [8].

На сьогоднішній день адміністративна юстиція у Франції здійснюється судовими установами, рішення яких мають обов'язкову силу для суб'єктів адміністрації, а також суди можуть застосувати санкції до таких суб'єктів. Сучасна побудова системи судових органів адміністративної юстиції передбачає такі основні ланки: 1) територіальні адміністративні суди (їх називають адміністративними судами загального права) та спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції як суди першої інстанції; 2) Державна рада судовий орган, переважно, касаційної інстанції [8; 4, с. 278-279]. Можна також зауважити про сформованість двох окремих видів судочинства, які здійснюються в судах загальної юрисдикції – загальне та адміністративне. Кожен із видів судочинства реалізується у системах судових установ, незалежних одна від одної [186, с. 13].

У зв'язку, зокрема, із значною завантаженістю Державної ради скаргами на рішення адміністративних судів у 50-ті роки ХХ ст. було проведено адміністративну реформу, якою створено систему апеляційних адміністративних судів, до компетенції яких увійшли повноваження щодо розгляду апеляційних скарг на рішення судів щодо усіх справ, окрім справ щодо: законності, муніципальних та кантональних виборів, перевищення влади шляхом оспорювання регламентарних актів. Крім того, наслідком цієї реформи стало також значне наближення компетенції ради префектур, які становили основну ланку усієї системи адміністративної юстиції, до компетенції загальних судів. Їхній статус набув ознак регіональних адміністративних судів, які стали незалежними від апарату управління [8; 4, с. 278-279].

Таким чином, з точки зору підсудності на сьогоднішній день для Франції характерною є триланкова побудова системи органів адміністративної юстиції. Функції суду касаційної інстанції виконує Державна рада. Функцію щодо розгляду скарг на рішення судів першої

інстанції виконують апеляційні суди. Разом із тим, в окремих категоріях спорів Державна рада може виконувати функції апеляційного суду, а також суду першої інстанції [4, с. 276]. Судами першої інстанції є: загальні адміністративні суди; спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції. При розмежуванні компетенції останніх застосовується загальне правило, відповідно до якого вони розглядають усі спори, окрім тих, які віднесені до ведення вказаних спеціалізованих установ, а також Державної ради [4, с. 276].

Характеризуючи специфічні риси розгляду публічно-правових спорів у сфері державної служби органами адміністративної юстиції у Франції, слід звернути увагу, передусім, на: 1) родову та територіальну підсудність таких справ; 2) визначення виду вказаних спорів за класифікацією, що виділена французькою судовою практикою.

Зокрема, такі спори розглядаються, переважно, загальними адміністративними судами як судами першої інстанції. Виняток становлять лише спори щодо окремих сфер державної служби. Так, існують спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції, що утворюються в межах апарата управління певної установи (наприклад, для професорсько-викладацького складу). Вони також розглядають відповідні спори як суди першої інстанції [4, с. 276].

Територіальна підсудність справ щодо спорів у сфері державної служби визначається ст.ст. R 37 та R 51 Кодексу адміністративних судів та адміністративних апеляційних судів. Зокрема, існують два основні принципи визначення підсудності справи: в залежності від місця локалізації конфлікту або за місцем перебування заявника. Справи за індивідуальними судовими спорами, що стосуються державних службовців розглядаються адміністративним судом за місцем служби заінтересованої особи, що віднесено до другого принципу [4, с. 278]. Привертає увагу той факт, що для цих випадків місцем перебування визначається місце служби особи, а не місце її проживання. Для порівняння, у ч. 2 ст. 19 КАС України, встановлене

загальне правило, відповідно до якого справи щодо таких спорів вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або за місцезнаходженням відповідача.

Для випадків, коли між адміністративними та загальними судами виникають спори про підсудність конкретної справи, такі спори передаються на вирішення спеціально створеного Суду із суперечок про підсудність, важливість діяльності якого для забезпечення функціонування судової системи Франції, як вказується в юридичній літературі, важко переоцінити [4, с. 278].

Класифікацією французької судової практики визначено наступні п'ять видів адміністративних спорів, що підлягають розгляду в адміністративних судах: 1) у зв'язку із перевищенням повноважень; 2) повний адміністративний спір; 3) з приводу тлумачення; 4) з приводу законності; 5) з приводу каральних заходів [4, с. 283]. Фактично, критерієм вказаної класифікації можна визначити зміст конкретного позову, зокрема чи стосуються позовні вимоги заявника лише анулювання адміністративного рішення (спір у зв'язку із перевищенням повноважень), або для задоволення позовних вимог необхідно не тільки анулювати рішення, але й застосувати деякі санкції (повний адміністративний спір). Відмінність між вказаними видами спорів полягає у істотних відмінностях процесуальної форми їх розгляду та наслідках судового рішення. Так, для розгляду першої категорії спорів не є обов'язковою присутність адвоката заявника, на відміну від другої, що зумовлює наявність значних витрат у зв'язку із розглядом повного адміністративного спору. З іншого боку, перевагою рішення за повним адміністративним спором є та обставина, що воно є єдиним способом, який дає можливість: захисту порушених прав заявника у повному обсязі шляхом не тільки анулювання адміністративного рішення, але й отримання грошової компенсації від адміністрації [4, с. 283-286]. Спори, аналогічні тим, що



передбачені п. 2 ч. 2 ст. 17 КАС України, а саме з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, можуть розглядати як у першому, так і у другому порядках, хоча судова практика свідчить, що розгляд їх за процедурою повного адміністративного спору практично не зустрічається [4, с. 283-286; 4, с. 71]. Для порівняння, сучасне адміністративне законодавство не забороняє адміністративному суду розглядати в одному провадженні вимоги щодо власне оскарження рішення, дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень та, наприклад, вимоги щодо відшкодування матеріальної (моральної) шкоди, що завдані ними (п. 27 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [133]). Разом із тим, процесуальним законодавством не встановлюється ані відмінностей процесуальної форми, ані додаткових вимог щодо участі адвоката, ані особливостей повноважень суду та законної сили судових рішень залежно від того, чи заявляється поряд із основною вимогою вимога про відшкодування шкоди чи ні. Не вдаючись до детальних досліджень стосовно доцільності запровадження відповідних положень до національного адміністративного процесуального законодавства, можна стверджувати, що як мінімум актуальною є дискусія щодо таких питань. Так, на сьогоднішній день незгодженими є процесуальні строки розгляду спорів щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень та вимог щодо відшкодування матеріальної (моральної) шкоди (ч. 1 ст. 122, ч. 5 ст. 183-2 КАС України). Зокрема, щодо вимог про відшкодування шкоди КАС України не передбачає особливих строків розгляду, а отже щодо таких вимог можуть застосовуватись загальні строки. Крім того, такі справи подекуди є надто складними для належного розгляду їх у двадцятиденний строк (ч. 1 ст. 122 КАС України) або, тим паче, у триденний (ч. 5 ст. 183-2 КАС України). Перспективним уявляється також питання щодо введення вимоги обов'язковості участі представника в адміністративному судочинстві в тих випадках, коли порушується питання

щодо відшкодування шкоди, враховуючи складність таких справ, а також діючу на сьогодні систему безоплатної правової допомоги [111]. Крім того, значний інтерес представляють також питання повноважень адміністративного суду щодо винесення постанови про стягнення сум матеріальної (моральної) шкоди, законної сили такого рішення враховуючи особливу правову природу суб'єкта владних повноважень.

Організація системи судових органів адміністративної юстиції у Франції справила значний вплив на таку організацію в інших європейських країнах [7, с. 54]. Разом із тим, значний інтерес представляє також організація системи адміністративної юстиції у Німеччині, незважаючи на значну її відмінність від французької.

Історію розвитку адміністративної юстиції Німеччини можна умовно поділити на два періоди: до середини XIX ст. та після нього. До цієї дати судової адміністративної юстиції у Німеччині не існувало. , переважно, лише в юридичній доктрині. У 60–70-х р.р. XIX ст. у Бадені та Пруссії утворено адміністративні суди, чим закладено підґрунтя німецької системи судової адміністративної юстиції. Разом із тим, створення чітко визначених в організаційному змісті судів ще не означало створення повністю самостійної та незалежної судової системи захисту публічних прав громадян, оскільки, як відмічають дослідники: 1) адміністративні суди фактично виконували не тільки власно судові, але й управлінські функції; 2) організація таких судів не дозволяла повною мірою реалізувати принцип незалежності судової влади, адже частина судової колегії комплектувалась державною владою у централізованому порядку, в тому числі – королем, і лише частина – обирались місцевими органами влади [7, с. 55; 186, с. 17].

З точки зору інстанційності ця судова система представляла собою дві ланки: суди першої інстанції та суд апеляційної інстанції. Функції судів першої інстанції виконували окружні комітети. Функції суду апеляційної інстанції виконував Вищий адміністративний суд. Одночасно він був судом

першої інстанції по найважливіших з юридичної і політичної точки зору справах [186, с. 17].

Представляє інтерес також така особливість правового регулювання здійснення правосуддя в рамках німецької системи судової адміністративної юстиції, як високий рівень розробленості процесуальної форми розгляду справ. Відзначається, що у процесуальні форми знайшли вираз такі принципи судочинства, як гласність, усність, змагальність, чітке визначення ролі сторони у процесі [8].

Вирішенню публічно-правових спорів у Пруссії у період від створення адміністративних судів та до завершення Другої світової війни, після якої мало місце значне реформування сфери адміністративної юстиції, були притаманні як позитивні, так негативні риси порівняно із системами адміністративної юстиції інших європейських країн. Безумовно, позитивною рисою слід відмітити ґрунтовно розроблену процесуальну форму розгляду справ. Крім того, увагу привертають особливості вимог до формування судової колегії: частина суддів повинна була мати досвід роботи у судах, а частина – досвід роботи в адміністрації [186, с. 17], що як уявляється, теж слід вважати позитивною рисою.

З іншого боку, дослідниками відмічаються також наступні недоліки: 1) одночасне комплектуванні судів першої інстанції виборними від населення особами та державними службовцями негативно впливало на незалежність таких судів, оскільки службовці мали зважати на рішення свого керівництва. Повною мірою користувались незалежністю при вирішенні справ лише члени Вищого адміністративного суду [8]; 2) з іншого боку, виборні від населення особи на завжди володіли професійними знаннями, уміннями та навичками на належному рівні, що знижувало якість розгляду справ [8].

Таким чином, функціонуванню системи адміністративної юстиції Пруссії було притаманне поєднання у судах з одного боку елементів адміністративної влади, а з іншого – непрофесійний характер діяльності виборних осіб, що надає такій системі достатньо суперечливого характеру.

Сучасного вигляду система адміністративної юстиції Німеччини набула вже після Другої світової війни. У цей час адміністративна юрисдикція створювалась органами окупаційної влади.

На відміну від розглянутої вище системи адміністративної юстиції у Пруссії, на сьогоднішній день компетенція адміністративних судів у Німеччині є набагато ширшою: такі органи розглядають практично усі спори громадянина із владою. Винятком можна лише визначити публічно-правові спори що відносяться до галузі конституційного права, за умови, якщо федеральним законом вирішення цих спорів прямо не віднесено до компетенції іншого суду [9, с. 96–97]. Крім того, юрисдикція адміністративних судів поширюється на всю територію Німеччині.

Наразі у Федерації та землях має місце єдина система судоустрою і судочинства. Правовідносини у сфері здійснення адміністративної юстиції регламентуються як на рівні Основного Закону, так і на рівні спеціальних законів. Зокрема, Основним Законом у 1949 р. був запроваджений Федеральний адміністративний суд як вища судова інстанція у галузі адміністративної юрисдикції. Серед спеціальних законів слід відмітити такі, як «Закон про адміністративно-судовий процес» (1960 р.), «Закон про адміністративне провадження», «Закон про виконання адміністративних рішень», «Закон про адміністративні суди», «Закон про адміністративні розходи», «Закон про доставку адміністративних рішень». Особливо слід відмітити Закон про адміністративно-судовий процес, який регламентує і питання організації діяльності адміністративних судів і процесуальний порядок вирішення справ [9].

Система судових органів адміністративної юстиції в Німеччині на сьогоднішній день побудована по схемі трьох інстанцій: першої, апеляційної, касаційної. Адміністративний суд конкретної землі є судом першої інстанції. Слід відмітити, що публічно-правові спори, які підпадають під дію законодавства землі, можуть бути передані іншому суду на основі законодавства землі [9, с. 96–97]. Судом апеляційної інстанції є вищий

адміністративний суд. Вищий адміністративний суд може охоплювати своєю юрисдикцією декілька земель. До складу як суду першої інстанції, так і апеляційного суду входять голова суду, судді-головуючі та інші судді у необхідній кількості. Судом касаційної інстанції є Федеральний адміністративний суд із місцезнаходженням у Лейпцигу. Лише в окремих випадках, чітко визначених законодавством він виконує функції суду першої інстанції. Юрисдикція Федерального адміністративного суду поширюється на всю територію Німеччини. Слід відмітити, що усі суди, тобто першої, апеляційної, касаційної інстанції розглядають справи із утворенням судових палат, до яких входять як професійні, так і непрофесійні судді. Вказане стосується навіть суду касаційної інстанції, в якому судова палата називається сенат. В адміністративних судах справи майже завжди розглядаються колегією суддів, кількість яких має бути непарною [9, с. 76–88; 4, с. 313]. Судовою практикою визначено статус непрофесійного судді. Це особа, яка виконує функції судової влади при тому, що не є професійним юристом, тобто не має спеціальної юридичної освіти, не здавала кваліфікаційних іспитів на отримання кваліфікації судді. Підставою призначення є спеціальна законодавча ухвала. Непрофесійний суддя має при здійсненні правосуддя гарантії нарівні із професійним [10, с. 92].

Суддя адміністративного суду не може самотійно, за власною ініціативою порушити провадження у справі. Відкриття провадження можливе лише на підставі позову. Слід зауважити, що у німецькій системі адміністративної юстиції, так же само як і у французькій, виділяють різні види адміністративних позовів. Різниця полягає в тому, що в Німеччині вказане питання регламентується законодавством. Зокрема, визначаються наступні види позовів: про оспорювання, про примушування до виконання зобов'язання, про визнання правовідношення. Шляхом пред'явлення позову про оспорювання можна добитись відміни адміністративного акта. Шляхом пред'явлення позову про примушування до виконання зобов'язання можна добитись видання адміністративного акта, відхиленого або не прийнятого

внаслідок бездіяльності адміністративного органу. Шляхом пред'явлення позову про визнання можливо вимагати визнання існування або відсутності правовідношення, або нікчемності адміністративного акта, якщо у позивача є правомірний інтерес щодо встановлення зазначеного у найближчий час [9, с. 96–97]. Слід відмітити, що особливістю провадження у Федеральному адміністративному суді є вимога щодо обов'язкової участі представника сторони. Така вимога не залежить від виду позову, що пред'являється, на відміну від системи адміністративної юстиції Франції. Крім того, також незалежно від виду позову така вимога відсутня стосовно розгляду справи у адміністративному суді та вищому адміністративному суді [4, с. 315-316]. Із врахуванням вказаного стосовно системи органів адміністративної юстиції Франції це додатково актуалізує питання щодо доцільності запровадження положення щодо обов'язкової участі представника в адміністративному судочинстві.

Характеризуючи процесуальну форму правового захисту засобами адміністративної юстиції у Німеччині, доцільним уявляється звернути увагу на таку особливу процедуру, як внутрішньо адміністративне провадження за запереченням. Хоча вказана процедура врегульована у Законі про адміністративні суди, але сама проводиться за межами судового захисту і є внутрішньо адміністративною процедурою [4, с. 318]. Така процедура полягає у перегляді органом власного рішення, яке оскаржується, за ініціативою заінтересованої особи. Якщо вимога особи відхиляється, орган зобов'язаний передати справу на розгляд вищестоящому органу. Лише після відмови особі у задоволенні її вимог вищестоящим органом справа може бути передана до адміністративного суду. Вказується, що позитивними наслідками такої процедури є зменшення навантаження на суди, самоконтроль адміністрації при незначному подовженні процесу правового захисту [4, с. 318]. Слід відмітити, що у публічно-правових спорах у сфері державної служби існування такої процедури уявляється дуже бажаним, враховуючи специфіку таких правовідносин, їх певну «закритість», високий

рівень знань вищестоящими посадовими особами специфіки відносин між нижчестоящими начальниками та підлеглими. Враховуючи вказане, також не вдаючись до детального обґрунтування доцільності запровадження такої процедури до національного законодавства, можливим уявляється поставити таке питання на обговорення.

Представляє інтерес досвід вирішення публічно-правових спорів у таких країнах, як Англія та Швеція. Цей інтерес обумовлено тим, що хоча ці країни і відносяться до країн Європи, але водночас характеризуються значною специфікою правових систем.

На відміну від Франції та Німеччині, в Англії функції адміністративної юстиції покладено на загальні суди. Основне міркування на користь такої схеми здійснення адміністративної юстиції вбачається в тому, що посадові особи та звичайні громадяни є рівними перед законом, а тому існування якоїсь особливої форми здійснення правосуддя є недопустимим. Щодо розгляду публічно-правових спорів також можна визначити такі інстанції, як перша та апеляційна. Функцію суду першої інстанції здійснює мировий суддя. Апеляційною інстанцією є четвертні засідання мирових суддів, які провадяться не менше чотирьох разів на рік. Особливе місце займає суд королівської сім'ї, який є останньою інстанцією при розгляді справ щодо публічно-правових спорів [8; 186, с. 21–22].

Від моделі побудови системи адміністративної юстиції у Німеччині та Європі взагалі значною мірою відрізняється така модель у США. У цій країні історично склався підхід, відповідно до якого публічно-правові спори розглядаються органами, які є не судовими, але разом із тим здійснюють розгляд справ подібно до розгляду у суді. До здійснення правосуддя у адміністративних справах залучаються: керівництво органів управління, спеціалізовані комісії, спеціалізовані органи адміністративної юстиції, окремі судові органи. Досвід такої діяльності показав її ефективність та затребуваність. Сильною стороною такої системи є наявність у осіб, які вирішують справи, спеціальних знань у галузі управлінської діяльності [186,

с. 24–26]. Нормативною основою системи адміністративної юстиції США є Закон про адміністративну процедуру (Administrative Procedure Act) від 1946 р. [7, с. 55].

Саме на зазначену особливість побудови системи адміністративної юстиції США вказують на сьогоднішній день дослідники коли порівнюють її із європейською системою. Разом із тим, останнім часом, в системі адміністративної юстиції США також стали з'являтися судові органи. Їх можна коротко охарактеризувати як спеціалізовані суди, як вирішують найбільш складні справи у певній вузькій сфері. Як приклади таких судів можна навести: Суд із питань оподаткування (Tax Court) і Суд із питань міжнародної торгівлі (Court of International Trade), спеціалізовані суди на рівні федеральних судових органів, що здійснюють перегляд адміністративних рішень певних органів влади, а також Федеральний окружний апеляційний суд (Court of Appeals for the Federal Circuit) і Суд із розгляду апеляцій ветеранів (Court of Veterans Appeals) [7, с. 68].

Значний вплив на розвиток адміністративної юстиції у Європі справило утворення у другій половині ХХ ст. таких організацій, як Європейський Союз та Європейський суд справедливості. В контексті розвитку адміністративної юстиції не можна не відмітити також прийняття такого документу, як Європейська конвенція про захист прав людини й основоположних свобод, а також як наслідок - заснування Європейського суду з прав людини. Починаючи з 1971 р., Європейський суд із прав людини постановив низку рішень у справах, пов'язаних із тлумаченням ст. 6 (1) Конвенції при її застосуванні до адміністративних рішень країн, що підписали Конвенцію, чим було відкрито нову сферу впливу Суду на дії органів державної влади цих країн. Крім того, Рада Європи прийняла ряд резолюцій та рекомендацій щодо виконання державами-членами рішень Суду, в яких сформульовані ключові принципи адміністративної юстиції [7, с. 55].

Узагальнення зарубіжного досвіду вирішення публічно-правових спорів у сфері державної служби засобами адміністративної юстиції



достатньо вдало проведене сучасними вченими, зокрема Ю.С. Педьком та Ю.В. Георгієвським. Ці дослідники виділяють дві системи оскарження: англосаксонську та англо-американську. Англосаксонська квазісудова система оскарження не передбачає структурованої системи спеціалізованих судів і перевага надається процедурам розгляду скарг громадян [91, с. 72]. Англо-американський суд характеризується відсутністю спеціалізованих судів і досить широкою компетенцією судів загальної юрисдикції щодо розгляду адміністративних конфліктів поряд із цивільними справами. Вказується на застосування такої системи у таких країнах, як Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії, Йорданія, Лівія, Судан, Саудівська Аравія [186, с. 21–22]. На континенті найбільш впливовими системами побудови адміністративної юстиції з точки зору впливу на формування юстиції у інших країнах визнано французьку та німецьку системи. Вказується на поступову зміну пріоритетів у французькій системі адміністративної юстиції з управлінських на загально судові [91, с. 73]. Як більш близька до української побудови адміністративної юстиції відзначається німецька система [91, с. 75]. Вказується також про наступні спільні риси систем побудови адміністративної юстиції у країнах континентальної Європи: 1) широке застосування спеціалізованих адміністративних судів; 2) незалежність цих судів від органів влади та від судів інших юрисдикцій, причому як в організаційному плані, так і в питаннях процедури відправлення правосуддя. В окремих випадках адміністративні суди перебувають у відносному підпорядкуванні адміністративним органам [37; 8].

Проведене дослідження дає підстави стверджувати про схожість, в цілому, моделей адміністративної юстиції України із такими країнами, як Франція та Німеччина, що пояснюється належністю цих країн до однієї – романо-германської правової сім'ї. Разом із тим, з позиції цього дослідження привертають до себе увагу наступні 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).

Становлення адміністративного судочинства вивчалось українськими вченими, переважно в рамках досліджень становлення адміністративної юстиції. Серед цих вчених основну частину складають ті, хто досліджував проблемні питання захисту прав, свобод, законних інтересів громадян від порушень з боку суб'єкта владних повноважень, а також основні тенденції розвитку адміністративного судочинства. Слід відмітити, що така ситуація є цілком логічною, адже для створення умов функціонування такої особливої форми захисту прав, як судова необхідним уявляється, опрацювання вибору моделей її побудови, що неможливо без визначення: 1) власне характеру порушень прав, свобод, законних інтересів; 2) існуючого досвіду побудови такої форми. У вказаному контексті слід відмітити наукові дослідження Ю.В. Георгієвського, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюка, О.І. Шостенко, та ін.

Історичні дослідження наукових пошуків оптимальної моделі побудови органів адміністративної юстиції на території України свідчать, що такі пошуки враховували, передусім, наступні вимоги до шуканих моделей: 1) забезпечення неможливості впливу на розгляд справи представників адміністративної влади; 2) створення такої системи органів, яка б забезпечувала населенню доступність до захисту свої публічних прав. Вказаний підхід наближує бажану організаційну побудову моделі адміністративної юстиції в Україні до такої моделі у європейських країнах, зокрема у Франції та Німеччині [91, с. 78]. Втім, подальше дослідження показує, що внаслідок суспільних процесів, що тривалий час відбувались на території України вказаний підхід виявилось можливим реалізувати лише із першим проголошенням її як незалежної держави.

Так, витоки запровадження адміністративної юстиції на території України безпосередньо пов'язані із розвитком правової системи Російської Імперії, адже територія України достатньо тривалий час входила до її складу. Зокрема, в 1722 р. цар Петро Перший створив прокуратуру, якій було надано повноваження загального нагляду і яка мала контролювати різні відомства. Ці органи не містили жодних елементів розподілу влади, на засаді якої побудована сучасна система адміністративної юстиції [7, с. 54]. Як зазначає О.І. Шостенко, в Росії в середині ХІХ ст. сформувалася специфічна система адміністративної юстиції, яка складалася із двох інстанцій, причому у ряді випадків вища інстанція – 1-й Департамент Сенату – була першою і останньою. Однак, ця система передбачала велику кількість «присутствий» (рос.), які виконували роль першої інстанції, з невизначеною компетенцією. Крім «присутствий» (рос.), існували повітові та міські управління, губернські управління, губернатори, генерал-губернатори та ряд інших органів. Нечітко була визначена компетенція 1-го Департаменту Сенату, який, по суті, виконував роль вищого адміністративного суду [186, с. 68–72].

Дослідники зазначають, що для інституту адміністративної юстиції у дореволюційній Росії було характерним: недосконалість побудови системи її органів, відсутність чіткого розподілу компетенції і як наслідок – наявність порушень інстанційності розгляду справи; відсутність механізмів реалізації принципів гласності, змагальності сторін, усності в діяльності органів адміністративної юстиції, недостатність розроблення процедур розгляду справи; участь у розгляді більшості справ представників активної адміністрації, тобто ігнорування принципу про те, що не можна бути суддею у своїй справі, що часто призводило до незадовільного вирішення спору [8].

Таким чином можна умовно визначити перший період розвитку адміністративної юстиції на території України. Він починається з 1722 р., коли царем Петром I було створено прокуратуру як орган загального нагляду за додержанням законності адміністрацією і завершується 1917-м роком, коли Україна уперше здобула незалежність. Окремими функціями наділялись

також місцеві органи влади та відповідні посадові особи. Існував також вищий орган адміністративної юстиції - 1-й Департамент Сенату. Разом із тим, така система характеризувалась значними недоліками організаційного характеру, а тому не була ефективною.

З аналізу дослідження Ю.С. Педька щодо історії становлення адміністративної юстиції на Україні можна дійти висновку, що запровадження найперших законодавчих положень щодо системи саме судових органів адміністративної юстиції на Україні можна пов'язувати із першими роками її незалежності (1917-1920 р.р.), у період правління гетьмана П. Скоропадського та Директорії. Зокрема, йшлося про запровадження Вищого адміністративного суду як вищого органу адміністративної юстиції, а також наділення загальних судів функціями щодо розгляду адміністративних справ по першій інстанції [92, с. 12]. Протягом цього періоду та до 1924 р. для вирішення адміністративних спорів створювались також юрисдикційні органи – центральні та місцеві бюро скарг (1919 р.), які вирішували скарги на місці [1]. Законопроектні роботи щодо запровадження судової адміністративної юстиції тривали до першої половини 1920-х років. Разом із тим, попри все вказане, інститут адміністративної юстиції так і не набув остаточного законодавчого оформлення [92, с. 12; 1]. Слід зауважити, що саме протягом цього часу і були враховані основні наукові здобутки зарубіжних країн романо-германської правової сім'ї, зокрема Франції та Німеччини. Ці здобутки мали також істотне значення для наукових розробок ідеї адміністративної юстиції після періоду «відлиги» (з початку 1960-х рр.), а також за часів незалежної України.

Отже, другий період розвитку адміністративної юстиції на території України можна пов'язати із першим проголошенням самостійної Української держави (1917 – перша половина 1920-х рр.). Він характеризується піднесенням ідеї адміністративної юстиції, законодавчим створенням її першої системи судових органів та основними кроками щодо її подальшого

вдосконалення. Разом із тим, істотного практичного застосування створеної системи не було.

Починаючи з другої половини 1920-х рр. створені центральні та місцеві бюро скарг було ліквідовано, викладені вище законодавчі пропозиції щодо запровадження судових органів адміністративної юстиції не отримали подальшого розвитку, і питання адміністративної юстиції почало переходити виключно у площину наукових пошуків та дискусій. У цей період розроблялись такі питання адміністративної юстиції, як: сутність, призначення в умовах нового державного ладу, відмежування від цивільної та кримінальної юстиції. Певна увага приділялась також питанням процесуальної форми адміністративної юстиції, а також її організаційного забезпечення [92, с. 13-14].

Але починаючи з 1930-х рр. ідея адміністративної юстиції була визнана неактуальною партійною верхівкою, а окремі вчені висловлювались категорично проти можливості існування такого інституту взагалі. У зв'язку із вказаним практично вся наукова робота у цьому напрямі була зупинена аж до кінця 1950-х — початку 1960-х рр. [92, с. 13-14].

У період з початку з кінця 1960-х рр. по 1978 р. підхід до проблеми судової адміністративної юстиції змінився і став більш раціональним і дискусійним та менш негативним і категоричним, що у юридичній літературі пов'язується із спрямованістю досліджень у цій сфері, передусім, на забезпечення гарантій прав громадян, а також із відсутністю применшення ролі у цій справі адміністративно-відомчого захисту [92, с. 15]. Як уявляється, вказане мало також значні політичні чинники, адже розглядуваний період за часом іде одразу після періоду «відлиги», що характеризувалась певним відходом від жорсткої Сталінської тоталітарної системи, спробами її реформування в напрямку лібералізації, відносною демократизацією, гуманізацією політичного та громадського життя [180]. У 1978 р. ст. 56 Конституції УРСР було передбачено право на оскарження дій посадових осіб, державних і громадських органів, а також право на

відшкодування, заподіяної незаконними діями вказаних суб'єктів шкоди. Разом із тим, не було встановлено порядок реалізації цього конституційного права. Дальшим законодавчим розвитком ідеї адміністративної юстиції стало встановлення права судового оскарження вказаних вище дій у Законі СРСР від 1987 р. «Про порядок оскарження неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян». У 1989 р. було прийнято новий закон з аналогічною назвою, в якому передбачалась можливість оскарження не тільки одноособових, а й колегіальних управлінських дій. У подальші роки ідея адміністративної юстиції була визнана перспективною та пріоритетною в умовах реформування системи правосуддя [92, с. 15]. Разом із тим, питома вага публічно-правових спорів у судовій практиці в ті роки була відносно невеликою.

Третім періодом можна визнати період панування радянської влади на території України (друга половина 1920-х — 26 грудня 1996 р.). Стан адміністративної юстиції протягом цього періоду найкращим чином можна відобразити за допомогою умовного поділу його на три етапи. Перший етап - період нової економічної політики (НЕП) (друга половина 1920-х — початок 1930-х рр.) характеризується поступовим згортанням наукових досліджень у сфері адміністративної юстиції, визнанням партійною верхівкою цього напрямку неактуальним на початку 1930-х р.р. Протягом другого етапу - довоєнні, воєнні та найближчі повоєнні роки (1930-ті — кінець 1950-х р.р.) наукових досліджень в цьому напрямі практично не спостерігалось. На третьому етапі - період від застою до розпаду СРСР (початок 1960-х — 26 грудня 1996 р.) спостерігається відновлення досліджень в цьому напрямку, аж до закріплення протягом 1978 – 1987 рр. на законодавчому рівні права судового оскарження дій адміністрації із подальшим визнанням ідеї адміністративної юстиції перспективною та пріоритетною щодо наукових досліджень. Вирішення судами публічно-правових спорів у цей період також майже не зустрічається.

Характеризуючи досвід вирішення публічно-правових спорів засобами адміністративної юстиції за часів незалежної України, слід передусім, визначити наступні «віхи» такого становлення: 1) доповнення Цивільного процесуального кодексу України від 18.07.1963 р. [181] главою 31-А «Скарги на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб»; 2) закріплення у ст. 55 Конституції України права на оскарження в суді рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень; 3) створення системи адміністративних судів в рамках Закону України «Про судоустрій України» від 07.02.2002 р. № 3018-III [144]; 4) прийняття КАС України; 5) внесення значних змін до КАС України прийняттям нового Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 р. № 2453-VI [145; 92, с. 16-20]. Вказані реформи не могли не позначитись на затребуваності інституту адміністративної юстиції. Так, окремі автори наводять дані судової статистики України протягом 1991–2000 рр., відповідно до якої зростала кількість справ за скаргами на неправомірні дії органів державного управління та посадових осіб. Якщо у 1991 р. було закінчено провадженням 1043 справ, то у 1996 р. їх було вже 7726, а у 2000 – 29952 [91, с. 50]. На сьогоднішній день за даними Єдиного державного реєстру судових рішень питома вага адміністративних справ (як тих, що вирішуються, так і тих, що вже вирішені у порядку адміністративного судочинства) становить приблизно 11 % (трохи більше 4 млн. справ) від загальної кількості справ, що розглядаються судами загальної юрисдикції в цілому (за станом на 05.05.2015 р.). За даними узагальнення Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України, у період з 2012 по 2015 роки спори у сфері публічної служби складають приблизно 2,5 % від загальної кількості справ, розглянутих адміністративними судами [14; 16]. Як вже зазначалось на початку цього підрозділу, для такої категорії спорів на сьогоднішній день характерним є високий відсоток скасованих судових рішень [16, с. 32]. В контексті цієї роботи слід відмітити, що саме в період незалежної України почав

проявляться науковий інтерес не тільки щодо проблем адміністративної юстиції в цілому, але також щодо проблем вирішення окремих категорій публічно-правових спорів, в тому числі і у сфері публічної служби. В цьому контексті слід відмітити монографічне дослідження М.І. Цуркана «Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів» [183].

Отже, четвертим періодом слід визначити часи існування України як незалежної держави. В цей період відбулося стрімке та остаточне становлення адміністративної юстиції на території України, а також виявилась значна затребуваність такого інституту як шляху вирішення публічно-правових спорів. У сфері державної служби практично всі спори, що виникають з публічних відносин, на сьогоднішній день розглядаються саме в порядку адміністративного судочинства.

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1**

Проведена загальна характеристика публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів дозволила сформулювати наступні висновки.

1. Про публічну службу доцільно вказувати у разі, коли публічно-службова діяльність спрямована на реалізацію політичної та інших функцій держави, а також функцій муніципальної влади. Така спрямованість забезпечена службою на державних політичних посадах, державною службою, службою в органах місцевого самоврядування (муніципальною службою), іншою публічною службою. Категорією «державна служба» охоплено діяльність, спрямовану на реалізацію функцій держави, крім політичної. Науковий підхід щодо виділення видів державної служби – цивільної і мілітаризованої – можна вважати на цей час усталеним, оскільки



відсутні принципові заперечення і критичні застереження вчених. Поряд із цим, доцільно виділити службу на державних політичних посадах.

Структуру публічної служби складають: державна служба, муніципальна служба, служба на державних політичних посадах, інша публічна служба (служба суддів, народних депутатів).

2. Критеріями виділення цивільної державної служби серед інших видів публічної служби визначено: предмет діяльності – виконання функцій держави, крім політичної; правова урегульованість відносин Законом України «Про державну службу», а також спеціальними законодавчими актами, норми яких регулюють особливості проходження служби в окремих органах виконавчої влади на посадах, які не передбачають отримання спеціальних звань (наприклад, в органах Державної фіскальної служби України). Застосування таких критеріїв у сукупності дозволило виділити окремо службу в органах, які не належать до органів виконавчої влади, проте їх діяльність безпосередньо пов'язана із виконанням функцій держави, крім політичної.

3. Цивільну державну службу поділено на три підвиди: а) загальна державна служба (урегульована Законом України «Про державну службу», стосується системи органів виконавчої влади, відсутнє врегулювання особливостей проходження служби спеціальними законодавчими актами); б) спеціальна державна служба (проходить в державних органах, які не належать до системи органів виконавчої влади); в) спеціалізована державна служба (стосується системи органів виконавчої влади, мають місце особливості врегулювання проходження служби спеціальними законодавчими актами).

4. Класифікація видів і підвидів публічної служби наступна: 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.

5. Узагальнення існуючих теоретичних положень щодо сутності державної служби дозволило виділити такі ознаки державно-службових відносин: 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; е) набуття і припинення статусу службовця державної служби, а також проходження державної служби здійснюється за процедурами, передбаченими законодавством.

6. Підтримано думку вчених щодо поділу державної служби на цивільну і мілітаризовану. Такий поділ дозволяє виділити два види державно-службових відносин: а) відносини щодо проходження цивільної служби; б) відносини щодо проходження мілітаризованої служби. Правове регулювання державно-службових відносин характеризується наявністю широкого кола нормативно-правових актів, що визначає необхідність обґрунтування кодифікації законодавства про державну службу.

7. Критеріями поділу державно-службових відносин запропоновано визначити: а) наявність управлінських відносин і зв'язків (між різними ланками системи органів виконавчої влади, усередині апарату державних органів, що не належать до вказаної системи); б) характер норм, які регламентують відносини у сфері державної служби (матеріальні чи процесуальні); в) належність вказаних норм до певної галузі права (адміністративні, конституційні, трудові або фінансові).

8. Виділені загальні ознаки публічно-правового спору, сформульовані на підставі опрацювання теоретичних положень, обґрунтованих вченими, а також особливостей публічно-правового спору як правового явища: 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; е) 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.

Спеціальними ознаками публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин названі: 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.

Узагальнення загальних і спеціальних ознак дозволило виділити ознаки публічно-правового спору у державно-службових відносинах.

9. Вивчення досвіду вирішення публічно-правових спорів, зокрема і у сфері державної служби зарубіжних країн, зокрема Франції дає підстави стверджувати, що стосовно процесуальної форми розгляду справ щодо публічно-правових спорів у сфері державної служби, пов'язаних із відшкодуванням шкоди, завданої рішеннями, діями (бездіяльністю) суб'єкта владних повноважень актуальною є дискусія щодо таких питань, як: уніфікація процесуальних строків стосовно основної та додаткової вимог; обов'язкової участі у розгляді справи представника позивача (починаючи з суду першої інстанції, або принаймні тільки в касаційному суді, за зразком Німеччини); повноважень адміністративного суду при винесенні постанови

про задоволення позову, а також законна сила такого судового рішення. Інтерес до обговорення представляє також існуюча у Німеччині процедура внутрішньоадміністративного провадження за запереченням.

10. 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.

Перший період починається з 1722 р., коли царем Петро I було створено прокуратуру як орган загального нагляду за додержанням законності адміністрацією. Окремими функціями наділялись також місцеві органи влади та відповідні посадові особи: «присутствия», повітові та міські управління, губернські управління, губернатори, генерал-губернатори. Вищим органом адміністративної юстиції в цей період можна вважати 1-й Департамент Сенату. Разом із тим, така система характеризувалась відсутністю: чіткого розподілу компетенції; належної розробленості процедур розгляду справ; основоположних принципів, таких як гласність, змагальність, незалежність та безсторонність посадової особи, яка розглядала справу.

Наступний період становлення адміністративної юстиції період пов'язаний із першим проголошенням самостійної Української держави, а також правлінням гетьмана П. Скоропадського та Директорії – до зміцнення радянської влади на території України (1917 – перша половина 1920-х рр.). Він характеризується піднесенням ідеї адміністративної юстиції, законодавчим створенням її першої системи судових органів та основними кроками щодо її подальшого вдосконалення. Разом із тим, істотного практичного застосування створеної системи не було.

Третім періодом можна визнати період панування радянської влади на території України (друга половина 1920-х — 26 грудня 1996 р.). Стан адміністративної юстиції протягом цього періоду найкращим чином можна відобразити за допомогою умовного поділу його на три етапи. Перший етап -

період нової економічної політики (НЕП) (друга половина 1920-х — початок 1930-х рр.) характеризується поступовим згортанням наукових досліджень у сфері адміністративної юстиції, а також визнанням партійною верхівкою цього напрямку неактуальним на початку 1930-х р.р. Протягом другого етапу - довоєнні, воєнні та найближчі повоєнні роки (1930-ті — кінець 1950-х р.р.) наукових досліджень в цьому напрямі практично не спостерігалось. На третьому етапі - період від застою до розпаду СРСР (початок 1960-х — 26 грудня 1996 р.) спостерігається відновлення досліджень в цьому напрямку, аж до закріплення протягом 1978 – 1987 рр. на законодавчому рівні права судового оскарження дій адміністрації із подальшим визнанням ідеї адміністративної юстиції перспективною та пріоритетною. Вирішення судами публічно-правових спорів у цей період також майже не зустрічається.

Четвертим періодом визначено період існування України як незалежної держави, коли відбулося стрімке та остаточне становлення адміністративної юстиції на території України.

## Розділ 2

### Умови виникнення, зміст та види публічно-правових спорів у державно-службових відносинах

#### 2.1. Умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах

Специфіка державно-службових відносин обумовлює наявність специфічних умов виникнення публічно-правових спорів у цій сфері.

Визначаючи поняття умов виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, слід звернутись до здобутків філософії як науки загально гуманітарної, що спрямована на формування світогляду людини. У філософії умови визначені як те, від чого залежить дещо інше (зумовлене), що робить можливим наявність речі, стану, процесу [177, с. 469]. Виходячи з такого змісту категорії «умови» та відповідно предмету наукової розвідки, слід здійснювати дослідження у напрямку визначення чинників впливу на державно-службові відносини, які обумовлюють виникнення публічно-правових спорів, в тому числі – і чинників, які впливають на конфліктність відносин у виділеній сфері, обумовлюючи необхідність звернення, у разі трансформації конфлікту у публічно-правовий спір, до адміністративного суду за його вирішенням.

Визначення умов виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин має важливе практичне значення, адже дозволяє розробити заходи, спрямовані на попередження виникнення таких спорів, що в свою чергу буде сприяти розвантаженню судової системи в цілому.

Незважаючи на це, аналіз юридичної літератури дозволяє казати про недостатню увагу науковців у цьому напрямі. Зокрема, питання умов виникнення публічно-правового спору в цілому не отримало увагу ані в дисертаційних дослідженнях, безпосередньо спрямованих на встановлення правової природи таких спорів (К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб), ані в інших роботах, присвячених загальним питанням публічно-правових спорів. Слід відмітити, що в роботах вказаних вчених піднімалися питання підстав виникнення публічно-правових спорів [164, с. 5; 179, с. 14], що на перший погляд можна вважати близьким поняттям до умов виникнення таких спорів. Разом із тим, зазначені поняття суттєво відрізняються. Так, Н.Є. Хлібороб під підставою виникнення публічно-правового спору розуміє сукупність фактичних і юридичних обставин, які свідчать про ймовірне порушення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб у публічно-правових відносинах [179, с. 15]. К.О. Тимошенко розуміє під цим поняттям власно порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів іншого (інших) учасників правовідносин, а також невиконання ним обов'язків, встановлених законодавством, або втручання у компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади [164, с. 194].

Порівняння зазначених наукових підходів дозволяє віднайти в них істотні відмінності. Так, Н.Є. Хлібороб пов'язує такі підстави із даними, що свідчать про ймовірне порушення прав тощо. К.О. Тимошенко ж під цими підставами розуміє власне порушення або протиправну поведінку. Не вдаючись до детального аналізу щодо визначення більш прийнятної наукової позиції, попри вказану відмінність між ними, можливо визначити те спільне, що кардинально відрізняє підставу виникнення публічно-правового спору від умови його виникнення.

Обидві позиції, як К.О. Тимошенко, так і Н.Є. Хлібороб, пов'язують підстави виникнення із порушенням прав або іншою протиправною поведінкою. Подібного висновку можна дійти також з аналізу наукового підходу Ю.С. Педька, який визначав поняття публічно-правового спору як

правового явища, що виникає внаслідок певних порушень. Поряд із цим, крім такої умови як порушення норм публічних галузей права, на думку Ю.С. Педька, публічно-правовий спір виникає у сфері правозастосування або тлумачення правових норм. Так, на думку вченого, публічно-правовий спір – вид правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права [31, с. 771].

Отже, узагальнення наукових підходів К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб, Ю.С. Педька щодо підстав публічно-правового спору та порівняти вказане із наведеним вище філософським визначенням змісту категорії «умови» можна визначити принципову різницю між категоріями «підстава» та «умови». Вказані вченими (К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб, Ю.С. Педьком) обставини (порушення прав, протиправна поведінка тощо), що безпосередньо тягнуть виникнення публічно-правового спору є підставами виникнення спору. До поняття ж умови входять лише ті обставини, що створюють можливість виникнення публічно-правового спору, але не тягнуть його виникнення.

Як приклад, можна навести юридичну конфліктну ситуацію, яку можна розглядати як умову виникнення публічно-правового спору, адже така ситуація не завжди призводить до такого спору. Так, зміни в організації праці в установі, організації, внаслідок яких скорочуються чисельність або штат працівників не завжди тягнуть звернення особи (державного службовця) до адміністративного суду. Відповідно пункту 1 частини першої статті 40 Кодексу законів про працю України [59] припинення трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу можливе лише у разі скорочення чисельності або штату працівників.

Слід зауважити, що в зазначених дисертаційних дослідженнях К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб підстава виникнення публічно-правового спору розглядається як його елемент. Умова ж виникнення, як видно з



наведеного поняття, виходить за рамки публічно-правового спору і не може бути виділена його елементом.

Отже, загальне поняття умов виникнення публічно-правових спорів можна сформулювати як обставини, що створюють можливість виникнення зазначених спорів. Такі обставини можуть бути пов'язані із порушенням норм публічних галузей права, правозастосовною діяльністю або діяльністю щодо тлумачення вказаних норм. Крім того, до зазначених обставин можна віднести юридичну конфліктну ситуацію.

Вказане загальне поняття конкретизоване із врахуванням предмету спору у державно-службових відносинах. Тож умовами виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах названі обставини, що створюють можливість виникнення зазначених спорів і пов'язані із порушенням норм права, які регулюють державно-службові відносини, помилками у правозастосовній діяльності або у юридичній кваліфікації дій сторін спору.

Проведення дослідження з метою охарактеризувати умови виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин зумовлює інтерес до наукової роботи А.О. Ткаченко «Компетенційні спори: поняття та особливості». Вказаний вчений наводить наукову позицію Ю.О. Тихомирова щодо підстав виникнення компетенційного спору, зокрема: щодо обсягу й характеру компетенції, предметів відання, повноважень суб'єкта компетенції або всього в сукупності [167, с. 669]. Надалі дослідник наводить позицію Ю.О. Тихомирова щодо безпосереднього визначення підстав виникнення компетенційних спорів - винні дії або бездіяльність самого органу чи посадової особи, втручання інших органів в діяльність, що спричиняє перешкоди для подальших дій. Разом із тим, А.О. Ткаченко додає, що до таких підстав слід віднести також недостатню врегульованість у нормативно-правових актах розподілу компетенції між суб'єктами владних повноважень. Не завжди законодавцем чітко прописано владні повноваження кількох суб'єктів управління щодо

одного об'єкта управління, також існують випадки встановлення спільної компетенції кількох органів управління, але не здійснено розподілу їхніх функцій [167].

Враховуючи наведене вище філософське розуміння умови як того, що створює можливість, підґрунтя виникнення чогось, слід зауважити, що недоліки правового регулювання компетенції слід віднести скоріше саме до умов виникнення спорів, а не до підстав. Зазначений підхід обумовлений тим, що недоліки чинного законодавства самі по собі не тягнуть виникнення компетенційних спорів у кожному конкретному випадку, коли виникає колізія компетенцій, а лише створюють підґрунтя для виникнення таких спорів. Однак, поняття публічно-правового спору, на відміну від юридичного конфлікту, пов'язується з відкриттям процедури щодо захисту прав, свобод законних інтересів його учасників. Відкриття такої процедури в багатьох випадках залежить від волевиявлення конкретного суб'єкта публічно-правових відносин. І не завжди конкретний випадок проявлення зазначеної колізії викликає таке волевиявлення.

Цікавий підхід пропонує М.Г. Кобилянський щодо виділення умов, джерел, причин та підстав компетенційних спорів. Дослідник обґрунтовує положення про те, що умовами виникнення компетенційного спору слід вважати правові явища, від яких залежить виникнення спору і завдяки яким стає можливим такий спір. Умовою виникнення компетенційних спорів у публічно-правовій сфері суспільних відносин виступає, насамперед, конфліктна ситуація, що складається під час реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування своєї компетенції – компетенційний конфлікт [57, с.8]. Умовою виникнення компетенційного спору назване певне конфліктне явище, пов'язане із процедурами реалізації суб'єктами компетенції у сфері публічно-правових відносин, спрямованої на здійснення державних функцій. Причиною компетенційного спору пропонується вважати власне компетенційний конфлікт, оскільки саме він породжує виникнення спору. Компетенційний конфлікт розглядається як

загальне явище у сфері діяльності суб'єктів, що виконують державні функції, і не завжди негативне, оскільки за певних обставин конфлікт може бути джерелом організаційних перетворень якісного характеру. Компетенційний конфлікт окреслено як конфлікт юридичний, тобто такий, що виникає в межах певних правовідносин [57, с.12].

Враховуючи, що компетенційний спір розглядається в контексті захисту прав, свобод, законних інтересів у адміністративному судочинстві, його підставою пропонується вважати звернення до адміністративного суду із адміністративним позовом. На відміну від умов, поняття «джерело компетенційних спорів» розкрито, виходячи з доктринального визначення категорії «джерело права» та враховуючи соціальний, юридичний аспекти вказаного терміну, зміст відповідної діяльності [57, с.8].

Використання здобутків юридичної конфліктології доцільне і доречне саме у разі характеристики компетенційних спорів. Проте вказаний підхід не можна вважати таким, що може бути покладений в основу характеристики інших категорій публічно-правових спорів. Дійсно, логічна ланка «джерело - умова – причина – підстава» дозволяє охарактеризувати соціальні витoki певного правового явища, в тому числі – у публічно-правового спору. Проте відповідний аналіз має значення для проведення наукового пошуку у напрямку опрацювання превентивних правових заходів попередження негативної конфліктної ситуації. Дослідницька розвідка у суто процесуальному аспекті передбачає виділення, у першу чергу, юридичних явищ та їх предметний аналіз. Таким явищем із запропонованого М.Г. Кобилянським логічного ряду виступає категорія «умова», що уособлює у собі конфліктність (у юридичному значенні цього терміну) правового регулювання.

Отже, серед умов виникнення публічно-правового спору, зокрема у сфері державно-службових відносин, слід виділити і недоліки правового регулювання зазначених відносин.

Як відзначається у теорії права, одним з аспектів сутності права є те, що воно є владним, нормативним регулятором суспільних відносин і поведінки людей, узгодження їхніх інтересів, примирення, подолання конфліктів шляхом компромісу [155, с. 229]. З зазначеного безпосередньо випливає висновок про нерозривну пов'язаність права із життям, і більш того – про знецінення права без його реалізації у житті. Як зазначає О.Ф. Скакун, за наявності норм права без юридичного факту правовідносини неможливі. Юридичні наслідки розглядаються як, здебільшого, виникнення, зміна та припинення правовідносин [155, с. 401]. Серед підстав виникнення правовідносин розрізняють матеріальні та юридичні. Серед юридичних розрізняють, зокрема, норму права та юридичний факт [155, с. 386]. Зазначене наводить на висновок, що наявність недоліків правового регулювання у певній сфері не може бути достатньою умовою для виникнення публічно-правового спору. Важливого значення набувають також фактичні дії осіб в рамках конфлікту, що ґрунтуються на правових приписах, які містять недоліки. Так, неможливе виникнення публічно-правового спору, якщо певні недоліки правового регулювання присутні, але сторони досягли примирення або конфлікт було вичерпано іншим шляхом. Вказане актуалізує необхідність виділення не тільки юридичної умови виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, але й фактичної, яка пов'язана із поведінкою майбутніх сторін публічно-правового спору.

Характеризуючи вказану поведінку, слід повернутись до поняття юридичного конфлікту. В розглядуваному аспекті юридичний конфлікт представляє інтерес, передусім, як протиборство двох чи кількох суб'єктів [31, с. 415]. У джерелах з конфліктології конфлікт розуміється як зіткнення протилежних інтересів і поглядів, напруження і крайнє загострення суперечностей, що призводить до активних дій, ускладнень, боротьби, що супроводжуються складними колізіями. Невід'ємними ознаками конфлікту відзначаються зіткнення або боротьба, ворожі стосунки [68].

В аспекті розглядуваного питання, уявляється, що діями, які можна вважати фактичною умовою виникнення публічно-правового спору, є активні дії сторін конфлікту, що може в подальшому стати основою такого спору. Водночас, враховуючи, що публічно-правовий спір виникає з суто правових відносин, то такий конфлікт теж слід розглядати як юридичний. Адже, публічно-правовий спір не може виникати з дій, які не мають правового характеру.

Таким чином, умови виникнення публічно-правового спору, зокрема у сфері державно-службових відносин, слід характеризувати з юридичної та фактичної сторін. З юридичної сторони ними постають недоліки правового регулювання суспільних відносин у сфері державної служби. З фактичної сторони ними постають активні дії майбутніх сторін такого спору в рамках існуючого між ними юридичного конфлікту. Разом із тим, слід звернути увагу на наступне. Визначення конфлікту як юридичного здійснюється, передусім, його сторонами, шляхом юридичної кваліфікації існуючих правовідносин. Разом із тим, під час такої кваліфікації можуть бути допущені помилки і може виявитись, що конфлікт насправді не є юридичним. Звісно, стосовно публічно-правових спорів така ситуація є мало імовірною, оскільки однією зі сторін публічно-правового спору, як вже зазначалось вище, є суб'єкт владних повноважень, а державній службі притаманна така ознака, як здійснення на професійних засадах. Разом із тим, вказане не виключає помилок повністю. Крім того, можуть бути допущені помилки при визначенні правової природи відносин, що склались між сторонами конфлікту. Зокрема, одна з сторін або обидві сторони можуть виходити з того, що відносини є публічними, хоча насправді правова природа їх інша. У разі виникнення публічно-правового спору, що передано до адміністративного суду наслідком такої помилки є закриття провадження у справі.

Уявляється, що в подібних ситуаціях не слід казати про відсутність публічно-правового спору.

Цей висновок ґрунтується на наступному. По-перше, відповідно до п. 1. ч. 1 ст. 3 КАС, справа адміністративної юрисдикції визначена як публічно-правовий спір. Якщо визнавати, що першопочатково публічно-правового спору в даному випадку не було, то слід визнати безпідставність відкриття та здійснення провадження у справі взагалі. Те, що провадження у справі було закрите не слід розглядати як доказ того, що в даному випадку не було публічно-правового спору, оскільки саме на підставі його наявності провадження було відкрито. По-друге, як зазначає Ю.С. Педько, публічно-правовий спір виникає у зв'язку із порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права [31, с. 771]. Таким чином, однією з ключових ознак публічно-правового спору постає правова природа норм, на які посилаються сторони. Таким чином, якщо хоча б одна з сторін наполягає на застосуванні саме публічних норм, то слід констатувати наявність публічно-правового спору, і відповідно, справи адміністративної юрисдикції. По-третє, Н.Є. Хлібороб, формулюючи ознаки публічно-правового спору, зазначає про такі: правовою основою є гарантована законом можливість захисту прав, свобод та інтересів особи; виникає лише з юридично значущих дій його суб'єктів; спрямований на захист прав, свобод та інтересів, а також виконання обов'язків особи [179, с. 14]. Зазначене лише підтверджує висновок про те, що категорія «публічно-правовий спір» тісно пов'язана із процедурою захисту прав його учасників. К.О. Тимошенко зазначає про утворення після передачі справи на розгляд до адміністративного суду «публічно-спірних» правовідносин. І хоча її наукова позиція не позбавлена окремих спірних моментів, проте має право на існування і не суперечить підходу Н.Є. Хлібороб.

Отже, можна зробити висновок, що фактичною умовою виникнення публічно-правового спору є дії сторін юридичного конфлікту, який може носити характер як публічно-правового, так і приватно-правового, що здійснюються в його рамках.

Узагальнення результатів проведеного теоретико-правового аналізу дозволяє 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.

Вказані теоретичні висновки підтверджуються результатами опрацювання судової практики, засадниче значення щодо якої мають правові позиції Конституційного Суду України, вищих судових органів.

Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 25.12.2003 №21-рп/2003 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві надано правову позицію відносно положення частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» в їх взаємозв'язку щодо статусу Київської міської державної адміністрації та Київського міського голови. У п.1.2 резолютивної частини Рішення зазначено, що 1.2. Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації. Як голова Київської міської державної адміністрації Київський міський голова з питань здійснення виконавчої влади є відповідальним перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітним і підконтрольним Кабінету Міністрів України. На посадову особу, яка є

Київським міським головою і одночасно головою Київської міської державної адміністрації, не поширюються вимоги про граничний вік перебування на державній службі. Слід також звернути увагу на п.8 мотивувальної частини Рішення, де вказано про те, що на Київського міського голову не поширюється положення частини першої статті 120 Конституції України про те, що керівники місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою. Новообраний Київський міський голова у зв'язку з обранням на цю посаду має бути згідно з частиною четвертою статті 118 Конституції України призначений Президентом України головою Київської міської державної адміністрації. Відповідний акт Президента України є необхідним для здійснення Київським міським головою повноважень у сфері виконавчої влади так само, як для призначення виборів Президента України потрібен акт Верховної Ради України, хоча дата їх проведення, по суті, встановлена Конституцією України (пункт 7 частини першої статті 85). Конституційний Суд України зазначає, що Київський міський голова є посадовою особою місцевого самоврядування. [172].

Наведене Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 №21-рп/2003 є підставою визначення особливостей процедур призначення на посаду, проходження служби та звільнення з посади Київського міського голови та необхідності вдосконалення законодавства, що регулює відповідні питання у цьому напрямку. Реалізація таких пропозицій передбачає внесення змін до ряду законів України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації».

Правова позиція Конституційного Суду України визначена і стосовно конституційності питання граничного віку перебування на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування та на дипломатичній службі. У цьому зв'язку слід вказати про Рішення від 16.10.2007 №8-рп/2007, де предметом конституційного подання становили питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України



«Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу», відповідно до яких граничний вік перебування на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування, а також на дипломатичній службі становить 60 років для чоловіків і 55 років для жінок. У п.3.2 мотивувальної частини Рішення зазначено, що інститут державної служби врегульований Законом України «Про державну службу», а її особливості в апаратах окремих органів, зокрема дипломатичної служби, державної податкової служби тощо, визначаються законами про ці органи. Служба в органах місцевого самоврядування, які за Конституцією України не є органами державної влади, відповідно до частини другої статті 38 та пункту 15 статті 92 Конституції України регулюється Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування". Досягнення граничного віку віднесено до підстав для припинення державної служби (пункт 3 частини першої статті 30 Закону України "Про державну службу"), служби в органах місцевого самоврядування (абзац шостий частини першої статті 20 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування") та дипломатичної служби (пункт 3 частини другої статті 41 Закону України "Про дипломатичну службу"). Окремі положення вказаних законів передбачають можливість продовження терміну перебування на державній службі, на службі в органах місцевого самоврядування, що дозволяє враховувати індивідуальні професійні якості, творчий потенціал осіб, які досягли граничного віку перебування на відповідній службі. Отже, встановлення законодавцем граничних вікових обмежень на зайняття посад державними службовцями та працівниками органів місцевого самоврядування у межах реалізації своїх повноважень не може розцінюватися як порушення принципу рівності. Також Конституційний Суд України констатував у Рішенні від 7 липня 2004 року N 14-рп/2004 у справі про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу, що з урахуванням особливого (специфічного) характеру діяльності законодавством України встановлено певні відмінності,

зокрема граничні вікові обмеження на зайняття посад, щодо державних службовців (працівників правоохоронних органів), військовослужбовців, працівників, які перебувають на службі в органах місцевого самоврядування, тощо. Таким чином, гарантовані частиною першою статті 24 Конституції України рівність прав і свобод громадян та їх рівність перед законом, а також неприпустимість привілеїв чи обмежень за ознаками, визначеними частиною другою цієї статті, не перешкоджають встановлювати відмінності у правовому регулюванні праці щодо осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій. У п.3.4 мотивувальної частини Рішення Конституційний Суд України посилається на Рішення від 18 квітня 2000 року № 5-рп/2000 у справі про віковий ценз, в якому надано правову позицію недискримінаційності вимог щодо віку і в якому стверджується, що встановлення Конституцією України та законами України певних кваліфікаційних вимог не порушує конституційного принципу рівності (стаття 24 Конституції України), адже всі громадяни, які відповідають конкретним кваліфікаційним вимогам, мають право займати відповідні посади (абзац третій пункту 2 мотивувальної частини); "критерієм у законодавчому встановленні кваліфікаційних вимог до віку є доцільність" (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини). Отже, встановлення законодавцем граничного віку перебування на відповідній службі є питанням соціальної або економічної доцільності. Особливі правила та умови, засновані на специфічних вимогах до праці, не обмежують право на працю і гарантію рівних можливостей у виборі професії та роду трудової діяльності. У п.3.5 мотивувальної частини Рішення із посиланням на Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 року, Конвенцію Міжнародної організації праці про дискримінацію в галузі праці та занять 1958 року №111, Рекомендації Міжнародної організації праці щодо літніх працівників 1980 року №162, Директиву Ради ЄС 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000, вказано про те, що міжнародно-правові акти допускають

можливість встановлювати в національному законодавстві певні вікові обмеження на зайняття окремими видами трудової діяльності [175].

Правова позиція Конституційного Суду України, викладена у Рішенні від 16.10.2007 №8-рп/2007 є підставою декількох висновків. Насамперед, необхідно оптимізувати законодавство про державну службу, усунувши його розгалуженість за правовими інститутами – державної служби, дипломатичної служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в інших державних органах – з метою гарантування єдності підходів у правовому регулюванні питань проходження публічної служби, звільнення зі служби, в тому числі – визначення граничного віку перебування на службі. Про необхідність оптимізації законодавства про публічну службу свідчить і правова позиція Вищого адміністративного суду України, викладена у Листі від 26.05.2010 №753/11/13-10 , де зазначено про те, що законодавство про публічну службу наразі є розрізненим, не уніфікованим, перебуває на стадії розвитку [140].

На особливості правового регулювання відносин у сфері державної служби звертає увагу Вищий адміністративний суд України (Лист від 26.05.2010 №753/11/13-10). Зазначено, що розглядаючи спори щодо звільнення публічних службовців, суди мають враховувати правову позицію Верховного Суду України, викладену у справі за позовом гр. Ж. до Президента України про скасування Указу Президента України стосовно звільнення та поновлення на посаді, яка полягає у тому, що під час вирішення спорів зазначеної категорії пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі. Тому, якщо у спеціальному законі (Закони України «Про міліцію», «Про Кабінет Міністрів України» тощо) не передбачено або прямо заборонено застосування норм трудового законодавства, то особа може бути звільнена виключно з підстав передбачених цими законами. В той

же час, ряд спеціальних законів (Закони України "Про державну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування" та ін.) передбачають можливість поширення на службові відносини трудового законодавства. У зв'язку з цим, судам необхідно виходити з того, що підстави припинення служби у такому випадку діляться на загальні, передбачені Кодексом законів про працю України (далі - КЗпП), та спеціальні, передбачені відповідними спеціальними законами України [140].

До загальних підстав звільнення державних службовців належать підстави, передбачені статтею 36 КЗпП: угода сторін; закінчення строку (підпункти 2 і 3 статті 23), крім випадків, коли відносини фактично тривають і жодна із сторін не поставила вимоги про їх припинення; призов або вступ працівника на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу; розірвання договору з ініціативи працівника (статті 38, 39), з ініціативи керівника державного органу (статті 40, 41) або на вимогу профспілкового чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу (стаття 45); переведення службовця, за його згодою, в інший державний орган, в установу, організацію або перехід на виборну посаду; відмова службовця від переведення на роботу в іншу місцевість разом із державним органом, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку із зміною істотних умов праці; набрання законної сили вироком суду, яким службовця засуджено (крім випадків умовного засудження і відстрочки виконання вироку) до позбавлення волі, виправних робіт не за місцем роботи або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження цієї роботи; підстави, передбачені контрактом. Із наведених підстав щодо публічних службовців найчастіше застосовуються такі: розірвання трудового договору з ініціативи службовця (статті 38, 39), з ініціативи керівника державного органу (статті 40, 41). Спеціальні підстави припинення державної служби містяться у статті 30 Закону України "Про державну службу": 1) порушення умов реалізації права на державну службу; 2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог; 3)

досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби; 4) відставка державних службовців, які займають посади першої або другої категорії; 5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі; 6) відмова державного службовця від прийняття або порушення присяги; 7) неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів. Аналогічний перелік міститься в статті 20 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", крім випадків порушення присяги службовця. Вищий адміністративний суд України звертає увагу на результати вивчення судової практики, де встановлено, що найбільшу кількість справ цієї категорії становлять справи з приводу визначення підстав, згідно з якими припиняється проходження публічної служби [140].

Серед найбільш проблемних питань правового регулювання відносин щодо припинення проходження публічної державної служби виділено: звільнення публічного службовця внаслідок ліквідації чи реорганізації публічного органу; звільнення публічного службовця у зв'язку зі скороченням штатної чисельності юридичної особи публічного права; звільнення публічного службовця у зв'язку з виникненням обставин, що перешкоджають перебуванню службовця на публічній службі. Окремо виділено особливості звільнення публічних службовців з державних політичних посад. Серед найбільш проблемних питань ВАС України виділяє питання щодо припинення повноважень голів місцевих державних адміністрацій [140].

Опрацювання результатів аналізу судової практики, наведеної у Листі ВАС України від 26.05.2010 №753/11/13-10 дозволяє вказати про те, що умовою виникнення публічно-правового спору у державно-службових відносинах щодо припинення повноваження голів місцевих державних адміністрацій є помилки у тлумаченні законодавства судами.

Зокрема, звернено увагу на низку помилкових висновків, до яких дійшли суди. До таких, зокрема, належать висновки щодо необхідності

внесення подання Кабінетом Міністрів України на звільнення позивача із займаної посади, оскільки вимоги щодо внесення подання Кабінету Міністрів України, викладені в пункті 2 частини другої статті 9 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", не стосуються підстав звільнення за пунктом 1 частини першої статті 9 цього Закону, а тому не підлягають застосуванню. Відповідно до вимог Конституції України, Закону України "Про місцеві державні адміністрації", Закону України "Про державну службу" Президент України, видаючи Указ про звільнення публічного службовця з політичної посади, сам визначає правові підстави звільнення. Суди також зроблено помилковий висновок про обов'язковість службового розслідування при звільненні позивача відповідно до Закону України «Про державну службу», так як вказаний Закон містить обов'язковість службового розслідування лише при відстороненні державного службовця від займаної посади та на вимогу самого службовця з метою зняття безпідставних, на думку державного службовця, звинувачень або підозри. У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» такі вимоги також відсутні [140].

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок про те, що помилки у тлумаченні правових норм судами є умовою звернення до адміністративного суду з метою перегляду судового рішення. Визначення підстав звернення до адміністративного суду зі скаргою щодо перегляду у апеляційному чи касаційному порядках має бути здійснене із врахуванням ст.ст. 187, 213 КАС України, де зазначено про спільну вимогу до скарги - вимога вказати на конкретні порушення судом, рішення якого оскаржується, норм матеріального чи процесуального права.

Узагальнення наведених правових позицій Конституційного Суду України, Вищого адміністративного суду України дозволяє виділити окрему умову виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах – помилка у визначенні судової юрисдикції. Виникнення такої помилки визначається декількома обставинами. Насамперед, відсутність чіткого визначення у чинному законодавстві приписів, які регламентують,

зокрема, питання звільнення зі служби, проходження служби. Фактично помилку у правозастосуванні і недоліки правового регулювання державно-службових відносин можна розглядати як взаємопов'язані умови виникнення розглядуваної категорії публічно-правових спорів.

На підтвердження такому висновку можна навести Постанову Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.03.2013 №3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» (далі – Постанова Пленуму від 01.03.2013 №3), в якій наведено правові позиції відносно найбільш спірних питань розмежування судових юрисдикцій у разі виникнення спорів у державно-службових відносинах. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ звертає увагу судів на ключові критерії розмежування судових юрисдикцій – характер виконуваних повноважень суб'єктами спірних правовідносин.

Так, у п.21 Постанови Пленуму від 01.03.2013 №3 зазначено, якщо орган державної влади та/або орган місцевого самоврядування (суб'єкт владних повноважень) бере участь у справі не на виконання своїх владних повноважень, а з інших правових підстав; не здійснює владних управлінських функцій щодо іншого учасника спору (наприклад, надання згоди іншому співвласнику житлового будинку на виконання переобладнання та перепланування), то залежно від змісту вимог і суб'єктного складу сторін справа підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства відповідно до вимог статті 15 Цивільного процесуального кодексу України. Ураховуючи положення статті 1 Цивільного процесуального кодексу України та статті 2 КАС України, не є публічно-правовим і розглядається у порядку цивільного судочинства спір між органом державної влади та/або органом місцевого самоврядування (суб'єктом владних повноважень) як суб'єктом публічного права та суб'єктом приватного права - фізичною особою, в якому управлінські дії суб'єкта владних повноважень спрямовані на виникнення, зміну або припинення

цивільних прав фізичної особи. У такому випадку це спір про право цивільне, незважаючи на те, що у спорі бере участь суб'єкт публічного права, а спірні правовідносини врегульовано нормами цивільного та адміністративного права [119].

Також слід вказати про п.23 Постанови Пленуму від 01.03.2013 №3, в якій наголошено про те, що діяльність особи, призначеної у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління на посаду керівника юридичної особи - суб'єкта господарської діяльності (наприклад, керівник житлово-експлуатаційної організації, призначений на цю посаду відповідним органом місцевого самоврядування), що функціонує на основі права господарського відання або права оперативного управління, або за рішенням органу місцевого самоврядування, не є публічною службою, передбаченою пунктом 15 статті 3 КАС України. Трудові правовідносини таких осіб регулюються законодавством про працю, а спори із цих питань розглядаються у порядку цивільного судочинства [119].

У п.30 Постанови Пленуму від 01.03.2013 №3 вказано, що за змістом частини першої статті 2, пункту 2 частини першої статті 17 КАС України компетенція адміністративних судів поширюється на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби. Спори з приводу стягнення безпідставно сплачених (без достатньої правової підстави) грошових сум не є публічно-правовими, тому відповідні заяви слід розглядати в порядку цивільного судочинства (статті 121-2, 121-3 Цивільного кодексу України) [119].

У п.32 Постанови Пленуму від 01.03.2013 №3 зазначено про особливості визначення судової юрисдикції у справах щодо відшкодування шкоди, завданої суб'єкту владних повноважень, незаконним звільненням працівника, якого було поновлено на роботі зі стягненням середнього заробітку за час вимушеного прогулу, яке сталося з вини посадової особи суб'єкта владних повноважень. З урахуванням положень статті 15 Цивільного



процесуального кодексу України та пункту 2 частини другої статті 17, частини другої статті 21 КАС України такі справи розглядаються у порядку цивільного судочинства, якщо вони не заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір [119].

Фактично правовими позиціями Конституційного Суду України, вищих судів здійснюються заходи щодо подолання колізій і прогалин у чинному законодавстві, усунення конфліктності у правозастосовній діяльності судів при вирішенні спорів у державно-службових відносинах. Оптимізації законодавства про публічну службу сприятиме розробка і прийняття Кодексу публічної служби України. Реалізація такої пропозиції дозволить уникнути конфліктності у питаннях перебування на публічній службі, забезпечити належну реалізацію конституційного права на державну службу.

## **2.2. Види публічно-правових спорів у державно-службових відносинах та їх зміст**

Одним з підходів щодо виділення видів публічно-правових спорів у державно-службових відносинах може бути підхід, за яким критерієм систематизації спорів виступає правовий статус уповноваженої посадової особи у таких відносинах як державного службовця. Зазначений підхід обрано із врахуванням тієї обставини, що державний службовець як уповноважена посадова особа є обов'язковим учасником державно-службових відносин, а тому набуває особливого значення момент їх виникнення, зміни і припинення. Такий підхід дозволяє виділити декілька видів публічно-правових спорів у державно-службових відносинах:

- публічно-правові спори, де обома сторонами спору (позивачем і відповідачем) є спеціальні суб'єкти – державні службовця як уповноважені посадові особи у державно-службових відносинах;

- 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.

Перший вид публічно-правових спорів виникає у державно-службових відносинах, пов'язаних із проходженням державної служби. Другий вид публічно-правових спорів виникає у разі прийняття на державну службу, або звільнення чи поновлення на державній службі. У публічно-правових спорах у державно-службових відносинах, пов'язаних із прийняттям на державну службу, однією із сторін, виступає громадянин України, який наділений чинним законодавством правоздатністю реалізувати конституційне право на державну службу, але не набув статус державного службовця. У публічно-правових спорах у державно-службових відносинах, предмет яких стосується правових вимог щодо забезпечення законності при звільненні з державної служби, в тому числі – шляхом поновлення на службі, однією із сторін, виступає громадянин України, який втратив статус державного службовця внаслідок припинення державно-службових відносин.

У спірних правовідносинах у державно-службовій сфері громадянин України завжди виступає позивачем. Разом з тим, у будь-якому випадку, незалежно від виду публічно-правового спору у державно-службових відносинах, обов'язковою його стороною (як правило – відповідачем у справі) виступає уповноважена посадова особа. При чому, виходячи з визначення справи адміністративної юрисдикції, такі повноваження мають стосуватись тільки здійснення владних управлінських функцій.

Звернення до правових позицій вищих судів надає, певною мірою, можливість визначити сприйняття судами змісту категорії «управлінський». Так, у Постанові Пленуму ВАС України від 20.05.2013 №8 «Про окремі

питання юрисдикції адміністративних судів» вказано, що для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань. Додатковим критерієм визначення функції як владної управлінської запропоновано визначити види правовідносин - управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень [133].

Однак, зазначені положення не надають можливість однозначно відповісти на запитання про те, чи здійснює суб'єкт владних повноважень управлінські функції, адже виконання покладених на таких суб'єктів чинним законодавством завдань пов'язане із здійсненням не тільки управлінських, а й інших функцій, в тому числі – і функції правосуддя.

Більш чітку правову позицію висловив Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у Листі від 07.02.2014 «Про судову практику розгляду справ про оскарження нотаріальних дій або відмову в їх вчиненні» відносно правового статусу нотаріуса. Зазначено, що вважати діяльність нотаріуса як таку, у межах якої здійснюються владні управлінські функції, не можна. У діях нотаріуса немає ані адміністративного примусу, ані управлінських повноважень, хоча він і є посадовою особою (але не державним службовцем), а нотаріальну діяльність слід характеризувати як публічно-правову, оскільки вона здійснюється від імені держави. Між нотаріальною та адміністративною діяльністю існує суттєва різниця за юридичним характером, колом суб'єктів та структурою їх правовідносин, цілями, результатами та методами регулювання. Якщо метою виконавчо-розпорядчої діяльності є реалізація функції державного управління, а результатом цієї діяльності є управлінське рішення, яким один суб'єкт приписує певну поведінку іншому суб'єкту, то метою діяльності нотаріату є захист і охорона існуючих суб'єктивних прав та інтересів, а результатом нотаріальної діяльності є нотаріальний акт як різновид правозастосовного

юрисдикційного акта, що офіційно підтверджує вже об'єктивно існуючі факти, права та обов'язки, які суб'єкти права покладають на себе за своїм бажанням. Також зазначено, що структура нотаріату утворена таким чином, що вони не пов'язані між собою в організаційному відношенні і при вчиненні нотаріальних дій. Що ж до владності у нотаріальних правовідносинах, то вона виявляється лише в офіційній силі нотаріальних актів. Правовідносини, що виникають між нотаріусами та іншими суб'єктами нотаріальної діяльності, є суто процесуальними за своєю сутністю і не можуть характеризуватися як владні відносини у розумінні КАС. Вказано, що незалежно від того, є нотаріус приватним чи працює у державній нотаріальній конторі (Закон N 3425-XII фактично прирівнює за правовим статусом державних і приватних нотаріусів), він не може вважатися суб'єктом владних повноважень. Таким чином, з урахуванням положень ст. 17 КАС можна дійти висновку про неможливість розгляду в порядку адміністративного судочинства справ щодо оскарження нотаріальних дій або відмови в їх вчиненні. А отже, виходячи з положень ст. 15 ЦПК, такі справи повинні розглядатися в порядку цивільного судочинства [143].

Отже, виходячи з правової позиції Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, критеріями віднесення діяльності до владної, управлінської виступають:

- 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.

Такий підхід можна врахувати при обґрунтуванні критеріїв виділення суб'єктів владних повноважень у державно-службових відносинах, проте і він не є остаточним, враховуючи необхідність відтворення ознак зазначених відносин з метою звуження та конкретизації кола таких суб'єктів.

Звернення до правових позицій Конституційного Суду України з питань публічної служби та їх узагальнення дозволяє встановити найбільш

складні питання правового регулювання державно-службових відносин, наявність яких призводить до проблем реалізації конституційного права на державну (публічну) службу. Слід, у цьому зв'язку відзначити, що протягом 1997 року і по теперішній час єдиним органом конституційної юрисдикції було прийнято 10 рішень, причому тільки у 2007 році було прийнято 2 рішення. Серед таких рішень слід, зокрема, відзначити рішення від 04.12.2001 № 16-рп/2001 у справі про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради [169]; від 07.05.2002 № 8-рп/2002 у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб [170]; від 08.07.2003 № 15-рп/2003 у справі про атестацію державних службовців [171]; від 25.12.2003 №21-рп/2003 у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві [172]; від 26.11.2013 № 11-рп/2013 [176] та інші.

Формування правових позицій єдиним органом конституційної юрисдикції стосувалось переважно наступних складних питань: зміст виконавчої влади та місцевого самоврядування (Рішення від 25.12.2003 №21-рп/2003, від 13.10.2005 №9-рп/2005 та інші); проходження служби державними службовцями та звільнення з публічної служби (Рішення від 08.07.2003 № 15-рп/2003, від 26.11.2013 № 11-рп/2013 та інші).

Виділяючи категорії публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, доцільно звернутись до Класифікатора категорій адміністративних справ. Так, Розділ 12 Класифікатора охоплює спори з відносин публічної служби, крім справ, передбачених розділом 13 Класифікатора. Категорія "спори щодо прийняття громадян на публічну службу" (пункт 12.1 Класифікатора), серед інших спорів, включає, зокрема, спори щодо: рішення конкурсної комісії за результатами конкурсу, бездіяльності у вигляді неприйняття жодного рішення за результатами розгляду пропозицій конкурсної комісії, рішення про відмову призначити громадянина на посаду. Категорія "спори щодо проходження служби" (пункт 12.2 Класифікатора), серед інших спорів, включає, зокрема, спори щодо:

незабезпечення службовця житлом, порушень при нарахуванні та здійсненні виплат за проходження служби, рішення про застосування до службовця дисциплінарного стягнення, рішення атестаційної комісії за результатами атестації, результатів щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань. Категорія "спори щодо звільнення з публічної служби" (пункт 12.3 Класифікатора), серед інших спорів, включає, зокрема, спори щодо: поновлення на службі, стягнення на користь особи несплачених коштів, які належало їй виплатити при звільненні зі служби (військової служби) [116].

Проте така класифікація доцільна для правозастосувача, оскільки нею деякі категорії публічно-правових спорів стосуються не стільки проходження чи звільнення зі служби, як питань іншої правової природи. Наприклад, соціальні питання такі як забезпечення житлом, нарахування та здійснення виплат державним службовцям. Адміністративно-правова природа відносин у сфері державної служби визначає необхідність виключень зазначених категорій спорів, які, на думку авторів Класифікатора категорій адміністративних справ, належать до спорів з відносин публічної служби, хоча такими не є.

На перший погляд, систематизація публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, передбачає виділення таких спорів щодо: а) прийняття на державну службу; б) звільнення з державної служби; в) поновлення на державній службі; г) проходження державної служби. Разом з тим, слід зазначити, що такий поділ по деяких категоріях справ має умовний характер, адже по окремих категоріях публічно-правових спорів складно розмежувати питання проходження і звільнення з державної служби. Вказане стосується публічно-правових спорів, які стосуються результатів атестації державних службовців, оскарження дисциплінарних стягнень. У зв'язку з чим, доцільно виділити категорію спорів, пов'язаних із проходженням та припиненням державної служби.

Отже, серед категорій публічно-правових спорів у державно-службових відносинах виділено спори щодо:

- прийняття на державну службу;
- проходження та припинення державної служби;
- поновлення на державній службі.

Опрацювання результатів судової практики адміністративних судів (зокрема – ВАС України) свідчить, що справи, пов'язані із оскарженням рішення щодо звільнення з державної (публічної) служби, становлять значну кількість серед інших справ адміністративної юрисдикції. Так, протягом 2009 року і по теперішній час ВАС України прийняв 24 рішення, серед яких 5 листів із роз'ясненнями щодо застосування законодавства про публічну службу.

ВАС України у інформаційному Листі від 26.05.2010 № 753/11/13-10 зазначив за результатами вивчення судової практики, що найбільшу кількість справ, що виникають з відносин публічної служби, становлять справи з приводу визначення підстав, згідно з якими припиняється проходження публічної служби [140]

До особливостей публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, пов'язаних із звільненням з державної служби, слід віднести, насамперед, регламентацію чинним законодавством підстав звільнення. Такі підстави визначені не тільки Кодексом законів про працю України, але й Законом України «Про державну службу», спеціальними законами, якими встановлені особливості дисциплінарної відповідальності службовців мілітаризованої державної служби.

Зокрема, відповідно ст.14 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 №3723-ХІІ, до службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службову відповідність; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Хоча поняття дисциплінарного проступку державного службовця і відсутнє у Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 №3723-ХІІ, проте вказано про підстави застосування дисциплінарних стягнень: невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за порушення правил професійної етики, інший вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює (ч.1 ст.14).

Слід звернути увагу на те, що законодавець залишив відкритим перелік підстав застосування дисциплінарних стягнень до державного службовця, застосовуючи конструкцію «інший вчинок» та не наводячи перелік таких вчинків. Зрозуміло, що такий стан правового регулювання підстав застосування дисциплінарної відповідальності не можна назвати задовільним, а тому при розробці пропозицій щодо вдосконалення законодавства слід передбачити вичерпний перелік відповідних підстав.

Якщо звернутись до спеціальних законів, якими встановлено перелік дисциплінарних стягнень, то можна відзначити, що законодавець передбачив диференціацію дисциплінарних стягнень, ширшу за переліком, порівняно із тим, що передбачений Законом України «Про державну службу». Зокрема, відповідно Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» до осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни застосовуються такі дисциплінарні стягнення: 1) усне зауваження; 2) зауваження; 3) догана; 4) сувора догана; 5) попередження про неповну посадову відповідність; 6) звільнення з посади; 7) пониження в спеціальному званні на один ступінь; 8) звільнення з органів внутрішніх справ [122]. Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» встановлено перелік стягнень за порушення службової дисципліни – дисциплінарних стягнень, які накладаються залежно від їх військових звань. На рядових (матросів) строкової військової служби можуть бути накладені такі стягнення: а)



зауваження; б) догана; в) сувора догана; г) позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи корабля на берег; д) призначення поза чергою в наряд на роботу - до 5 нарядів; е) позбавлення військового звання старший солдат (старший матрос) (ст.48). На рядових (матросів) військової служби за контрактом, можуть бути накладені такі стягнення: а) зауваження; б) догана; в) сувора догана; г) попередження про неповну службову відповідність; д) призначення поза чергою в наряд на роботу - до 5 нарядів; е) позбавлення військового звання старший солдат (старший матрос); ж) звільнення з військової служби за контрактом за службовою невідповідністю (ст.49). На сержантів (старшин) строкової військової служби можуть бути накладені такі стягнення: а) зауваження; б) догана; в) сувора догана; г) позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи корабля на берег; д) пониження в посаді; е) пониження у військовому званні на один ступінь; ж) пониження у військовому званні на один ступінь з переведенням на нижчу посаду; з) позбавлення сержантського (старшинського) звання (ст.50). На сержантів (старшин) військової служби за контрактом, можуть бути накладені такі стягнення: а) зауваження; б) догана; в) сувора догана; г) попередження про неповну службову відповідність; д) пониження в посаді; е) пониження у військовому званні на один ступінь; ж) пониження у військовому званні на один ступінь з переведенням на нижчу посаду; з) позбавлення сержантського (старшинського) звання; и) звільнення з військової служби за контрактом за службовою невідповідністю (ст.51). До військовослужбовців-жінок застосовуються дисциплінарні стягнення відповідно до їх військових звань (статті 48 - 51, 62, 68, 69 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України) (ст.52).

Крім того, встановлено, що за вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність за цим Статутом, за винятком випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. За вчинення корупційних діянь чи інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, військовослужбовці несуть

відповідальність згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення. У разі вчинення кримінального правопорушення військовослужбовець притягається до кримінальної відповідальності (ч.2 ст.45 Закону України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» [121]).

Характеризуючи особливості правового регулювання підстав звільнення з державної служби, необхідно відзначити правову позицію Конституційного Суду України, викладену у Рішенні від 08.07.2003 № 15-рп/2003 у справі про атестацію державних службовців.

Правова позиція стосувалась, зокрема, і питання щодо звільнення з публічної служби за результатами атестації державного службовця. На думку суб'єкта права на конституційне подання, "Конституція України та Закон України "Про державну службу" не наділили Кабінет Міністрів України правом перевіряти фахові та особисті якості державних службовців органів законодавчої, виконавчої, судової влади шляхом проведення їх атестації". У конституційному поданні стверджується також, що в разі звільнення державного службовця за результатами атестації буде порушено вимоги положень частини шостої статті 43 Конституції України щодо гарантування захисту громадян від незаконного звільнення.

Мотивуючи п.1 резолютивної частини зазначеного Рішення про відповідність конституції постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців" від 28 грудня 2000 року №1922, Конституційний Суд України вказав на такі принципові моменти правового регулювання відносин щодо атестації державних службовців та звільнення з державної служби за її результатами.

Було зазначено про покладання Законом України «Про державну службу» на Кабінет Міністрів України здійснення нормативно-правового регулювання ряду питань у сфері державної служби, спрямованих, зокрема, на підвищення її ефективності, добір компетентних і відданих справі кадрів. Вказане стосується і питань атестації службовців, враховуючи, що атестація є

одним із способів перевірки та оцінки кваліфікації працівника, його знань і навичок. Вона передбачена частиною шостою статті 96 Кодексу законів про працю України, положення якого поширюються і на державних службовців з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про державну службу». Згідно з цією нормою атестацію можуть проводити власник або уповноважений ним орган. Такими органами відповідно до законодавства України є, зокрема, всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Атестація окремих категорій державних службовців передбачена й іншими законами України. Тому Кабінет Міністрів України, затвердивши Постановою Положення про проведення атестації державних службовців, по суті, не встановив атестацію як елемент державної служби, а лише виходячи з єдиної природи державної служби регламентував порядок проведення атестації державних службовців [171].

Конституційний Суд України у п.п.5.2 мотивувальної частини цитованого Рішення від 08.07.2003 № 15-рп/2003 зазначив про встановлений законами України вичерпний перелік підстав для звільнення працівників, що є однією із правових гарантій захисту громадян від незаконного звільнення з роботи. Результати проведення атестації не є підставою для звільнення державного службовця. Відповідно до Положення про проведення атестації державних службовців, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 №1922 (далі - Положення), атестаційна комісія на підставі аналізу виконання основних обов'язків, складності виконуваної роботи та її ефективності приймає стосовно державного службовця рішення про його відповідність або невідповідність займаній посаді, яке має рекомендаційний характер. За результатами атестації остаточне рішення приймає керівник державного органу. Відповідно до пункту 20 Положення державний службовець може бути звільнений з роботи за результатами атестації на підставі пункту 2 частини першої статті 40 Кодексу законів про працю України, згідно з яким трудовий договір, укладений на невизначений строк, а також строковий трудовий договір до закінчення строку його

чинності можуть бути розірвані власником або уповноваженим ним органом лише у випадках виявленої невідповідності працівника займаній посаді або виконуваній роботі внаслідок, зокрема, недостатньої кваліфікації. Зміст цієї норми свідчить, що розірвання трудового договору із державним службовцем можливе і без проведення атестації, якщо фактичними даними буде підтверджено, що внаслідок недостатньої кваліфікації останній не може належним чином виконувати покладені на нього обов'язки. З огляду на викладене Конституційний Суд України дійшов висновку, що Постанова не встановлює додаткових підстав для припинення державної служби у разі визнання державного службовця таким, що не відповідає займаній посаді, не порушує гарантій захисту громадян від незаконного звільнення з роботи і не суперечить частині шостій статті 43 Конституції України. [171; 128].

Звернення до судової практики адміністративних судів надає підстави вказати про врахування при прийнятті судового рішення правових позицій Конституційного Суду України при розгляді виділеної категорії справ адміністративної юрисдикції. Зокрема, можна вказати про постанову ВАСУ від 09.06.2010 №К-17693/08 у справі про поновлення на роботі, де у мотивувальній частині зазначено наступне.

Згідно з частиною 1 статті 30 Закону України «Про державну службу» державна служба припиняється, передусім, із загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю (надалі також - КЗпП України), а також з підстав, визначених даною статтею. Таким чином, при звільненні особи з публічної служби за загальними підставами, передбаченими КЗпП України, на цю особу можуть поширюватися гарантії, передбачені цим Кодексом, якщо інше прямо не передбачено спеціальним законом.

Відповідно до статті 30 Закону України «Про державну службу» державна служба припиняється у разі:

- 1) порушення умов реалізації права на державну службу (стаття 4 цього Закону);

2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених статтею 16 цього Закону;

3) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби;

4) відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорії;

5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі;

6) відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги, передбаченої статтею 17 цього Закону;

7) неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених статтею 13 цього Закону.

Згідно пункту 5 статті 40 КЗпП України нез'явлення на роботу протягом більш як чотирьох місяців підряд внаслідок тимчасової непрацездатності, не рахуючи відпустки по вагітності і родах, якщо законодавством не встановлений триваліший строк збереження місця роботи (посади) при певному захворюванні, є підставою для звільнення.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування" від 13 червня 2000 року N 950 проведення службового розслідування може бути проведено за ініціативою керівника органу державної влади або на вимогу самого державного службовця. Позивач проведення службового розслідування не вимагав, а керівник органу державної влади не вбачав у цьому необхідності. Також щодо посилення Позивача на добросовісність та непорушення ним трудової дисципліни, то слід зазначити, що при притягненні до дисциплінарної відповідальності Закон України «Про державну службу» не містить положень, згідно яких повинно бути враховано особу державного службовця та його попередні

заслуги, що підтверджується судовою практикою, зокрема Постанова ВАСУ від 09.06.2010 №К-17693/08 «Про поновлення на роботі» [137]

У мотивувальній частині Постанови Окружного адміністративного суду міста Києва від 01.10.2012 №2а-5978 «Про звільнення з посади держслужбовця» суд звернув увагу на те, що публічні службовці несуть відповідальність за належне виконання свого обов'язку у всіх його проявах, зокрема: за повну і ефективну реалізацію владних повноважень; за результати виконуваних службових доручень; за досягнення встановленої мети і використання для найбільш раціональних шляхів; за дотриманням правил службової етики. Відтак, звільнення є наслідком недотримання публічним службовцем вимог Закону України "Про державну службу", зловживання службовими правами, які мають цільове призначення і спрямовані на забезпечення виконання службових завдань. Підвищений ступінь юридичної відповідальності публічних службовців зумовлений специфікою їхнього правового статусу. Персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни є одними з принципів публічної служби [129].

Про доцільність виділення загальних та спеціальних підстав звільнення державних службовців вказував ВАС України у інформаційному Листі від 26.05.2010 № 753/11/13-10. Серед загальних підстав звільнення державних службовців виділені ті, що передбачені статтею 36 КЗпП: угода сторін; закінчення строку (підпункти 2 і 3 статті 23), крім випадків, коли відносини фактично тривають і жодна із сторін не поставила вимоги про їх припинення; призов або вступ працівника на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу; розірвання договору з ініціативи працівника (статті 38, 39), з ініціативи керівника державного органу (статті 40, 41) або на вимогу профспілкового чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу (стаття 45); переведення службовця, за його згодою, в інший державний орган, в установу, організацію або перехід на виборну посаду; відмова службовця від

переведення на роботу в іншу місцевість разом із державним органом, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку із зміною істотних умов праці; набрання законної сили вироком суду, яким службовця засуджено (крім випадків умовного засудження і відстрочки виконання вироку) до позбавлення волі, виправних робіт не за місцем роботи або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження цієї роботи; підстави, передбачені контрактом.

Із вказаних підстав щодо публічних службовців найчастіше застосовуються такі: розірвання трудового договору з ініціативи службовця (статті 38, 39), з ініціативи керівника державного органу (статті 40, 41).

Спеціальні підстави припинення державної служби містяться у статті 30 Закону України "Про державну службу": 1) порушення умов реалізації права на державну службу; 2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог; 3) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби; 4) відставка державних службовців, які займають посади першої або другої категорії; 5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі; 6) відмова державного службовця від прийняття або порушення присяги; 7) неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів [140].

З пропозицією виділення загальних і спеціальних підстав припинення державної служби, наведеною ВАС України, можна погодитись. Єдине, чим можна доповнити таку класифікацію – це врахування встановлення таких підстав дисциплінарними статутами, якими регламентовано відносини щодо службової дисципліни службовців мілітаризованої державної служби.

Таким чином, систематизація підстав звільнення з державної служби передбачає виділення:

- 1) загальних підстав (передбачених КЗпП України);
- 2) спеціальних підстав:
  - передбачених Законом України «Про державну службу»;

- передбачених дисциплінарними статутами.

Спираючись на правову позицію Конституційного Суду України у Рішенні від 08.07.2003 № 15-рп/2003, ВАС України (Лист від 26.05.2010 № 753/11/13-10), судову практику можна виділити такі особливості правового регулювання підстав звільнення з державної служби:

- визначення загальних і спеціальних підстав;
- регламентація повноважень щодо прийняття остаточного рішення про звільнення державного службовця законом;
- встановлення процедури звільнення.

Окремо слід виділити особливості врегулювання питань накладання дисциплінарних стягнень на службовців мілітаризованої державної служби, які визначені суто дисциплінарними статутами. Виняток становлять випадки вчинення військовослужбовцем адміністративних проступків, корупційних діянь, кримінальних проступків.

Слід врахувати і ту обставину, що з набуттям чинності Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [127] (далі – Закон від 14.10.2014) виникнуть проблемні питання, пов'язані із оскарженням законності притягнення до відповідальності за корупційне правопорушення.

Насамперед, виникає питання щодо коректності застосування юридичної техніки при визначенні норми-дефініції «корупційне правопорушення». Така норма міститься у ч.1 ст.1 Закону від 14.10.2014, а не в окремій статті. Крім того, відповідна норма викладена у відсилочний спосіб, що передбачає звернення до інших приписів вказаного Закону від 14.10.2014. Так, корупційне правопорушення - діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність (абзац п'ятий ч.1 ст.1 Закону від 14.10.2014).



За логікою законодавця, необхідно звернутись до іншого припису ч.1 ст.1 Закону від 14.10.2014 для того, щоб встановити ознаки корупції.

Корупція - використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей (абзац шостий ч.1 ст.1 Закону від 14.10.2014).

Виходячи з припису абзацу шостого ч.1 ст.1 Закону від 14.10.2014, яким визначено норму-дефініцію щодо корупції, для того, щоб довести факт вчинення корупційного правопорушення, необхідно встановити мету діяння – схилити певну особу до вчинення протиправних дій. У зв'язку з цим виникає логічне питання про те, яким чином можна довести наявність такої мети, а – звідси – встановити наявність чи відсутність підстав притягнення до кримінальної, дисциплінарної та/або цивільно-правової відповідальності. При цьому слід враховувати ту обставину, що до адміністративного суду може звернутись особа з оскарженням рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення.

Крім того, законодавець вводить ще одну дефініцію – правопорушення, пов'язане з корупцією. Правопорушення, пов'язане з корупцією - діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність (абзац десятий ч.1 ст.1 Закону від 14.10.2014).

Отже, правові вимоги, з якими особа може звернутись до адміністративного суду, стосуватимуться і законності притягнення до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією. Склад таких правопорушень міститься у Главі 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення [60] і передбачає адміністративну відповідальність за: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст.172-4 КУпАП), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст.172-5 КУпАП), порушення вимог фінансового контролю (ст.172-6 КУпАП), порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст.172-7 КУпАП), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст.172-8 КУпАП), невжиття заходів щодо протидії корупції (ст.172-9 КУпАП). Крім того, до правопорушень, пов'язаних з корупцією, віднесено невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції (ст.188-46 КУпАП та відповідно п.2 ч.5 Розділу XIII Закону від 14.10.2014).

Серед особливостей публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, пов'язаних із законністю притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, слід виділити:

- особливий предмет спору – законність притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення, чи законність притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією;

- правова визначеність предмету спору Законом України «Про запобігання корупції» із особливостями, передбаченими Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом України «Про державну службу», Кодексом законів про працю України, дисциплінарними статутами;

- визначення сторін спору залежно від предмету спору: у разі оскарження законності притягнення до адміністративної відповідальності за

правопорушення, пов'язане з корупцією сторонами спору – позивачем і відповідачем виступають особи, уповноважені на виконання функцій держави; у разі оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення чи правопорушення, пов'язане з корупцією, позивачем може бути також громадянин України, державно-службові відносини якого припинені у зв'язку із звільненням.

Відповідачем у таких справах виступає Національне агентство з питань запобігання корупції та його територіальні органи (у разі їх створення), чи інший уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність зазначених суб'єктів як відповідачів ґрунтується впливає з п.12-1 ч.1 ст.12, ч.3 ст.12 Закону від 14.10.2014. Так, відповідно п.12-1 ч.1 ст.12 Закону від 14.10.2014 передбачено право Національного агентства складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до його компетенції, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Частиною третьою ст.12 Закону від 14.10.2014 встановлено, що у разі виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважені особи Національного агентства складають протокол про таке правопорушення, який направляється до суду згідно з рішенням Національного агентства. У разі виявлення ознак іншого корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, Національне агентство затверджує обґрунтований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Висновок Національного агентства є обов'язковим для розгляду, про результати якого воно повідомляється не пізніше п'яти днів після отримання повідомлення про вчинене правопорушення.

Разом з тим, виникає питання про 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).

Серед публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, пов'язаних із проходженням державної служби, можна виділити спори, що стосуються забезпечення державних службовців житлом. Така категорія спорів виділена на підставі правової позиції ВАС України, викладеної у Постанові Пленуму 20.05.2013 №8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [133]. ВАС України звертає увагу, що особливий порядок забезпечення осіб публічної служби житлом, встановлений частиною шостою статті 49 Закону України від 5 листопада 1991 року №1789-ХІІ «Про прокуратуру», статтею 132 Закону України від 7 липня 2010 року N 2453-VI "Про судоустрій і статус суддів", частиною п'ятою статті 22 Закону України від 20 грудня 1990 року N 565-ХІІ "Про міліцію", статтею 12 Закону України від 20 грудня 1991 року N 2011-ХІІ "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей", пов'язаний із проходженням ними публічної служби. З урахуванням викладеного, вимоги, пов'язані із забезпеченням відповідно до вказаних законів осіб публічної служби житлом, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства (п.13.1 Постанови Пленуму ВАС України від 20.05.2013 №8).

Характеризуючи спір з приводу забезпечення службовців публічної служби службовим житлом як публічно-правовий доцільно зазначити, що забезпечення осіб публічної служби житлом розглядається ВАС України у взаємозв'язку із відносинами щодо проходження публічної служби. Така правова оцінка змісту правовідносин у сфері надання службового житла може сприйматись неоднозначно, оскільки такі питання доцільно віднести до соціально-побутових, ніж до державно-службових. Проте статус житла як службового визначається зв'язком із виконанням службовцем публічної служби обов'язків за посадою, а надання службового житла може розглядатись як гарантія належного виконання обов'язків службовцем, передбачена законом.

На підтвердження вказаного слід відзначити Ухвалу ВАС України від 05.02.2015 № К/800/15524/13 «Про зобов'язання привести положення Інструкції про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями у відповідність до вимог нормативно-правових актів вищої юридичної сили», де у мотивувальній частині зазначено наступне.

Спеціальним законом який відповідно до Конституції України визначає основні засади державної політики у сфері соціального захисту військовослужбовців та членів їх сімей, встановлює єдину систему їх соціального та правового захисту, гарантує військовослужбовцям та членам їх сімей в економічній, соціальній, політичній сферах сприятливі умови для реалізації їх конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни та регулює відносини у цій галузі є Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року N 2011-XII (надалі за текстом - Закон N 2011-XII). Відповідно до частини 1 статті 12 названого Закону держава забезпечує військовослужбовців жилими приміщеннями або за їх бажанням грошовою компенсацією за належне їм для отримання жила приміщення на підставах, у порядку і відповідно до вимог, встановлених Житловим кодексом Української РСР та іншими нормативно-правовими актами. Цією ж статтею Закону № 2011-XII передбачено, що Порядок забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей жилими приміщеннями, а також розмір і порядок виплати військовослужбовцям грошової компенсації за піднайом (найом) ними жилих приміщень визначаються Кабінетом Міністрів України. На виконання наведеної норми постановою Кабінету Міністрів України № 1081 від 03 серпня 2006 р. затверджено Порядок забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями (надалі за текстом - Порядок). Згідного пункту 1 Порядку він визначає механізм забезпечення житловими приміщеннями військовослужбовців - осіб офіцерського, старшинського і сержантського, рядового складу (крім військовослужбовців строкової

служби) Збройних Сил, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення та Держспецтрансслужби, посади в яких комплектуються військовослужбовцями, у тому числі звільнених в запас або у відставку, що залишилися перебувати на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, у військових частинах, закладах, установах та організаціях (далі - військові частини) після звільнення (далі - військовослужбовці) та членів їх сімей [130].

Таким чином, спираючись на правову позицію ВАС України, спори з приводу забезпечення службовим житлом доцільно віднести до публічно-правових у державно-службових відносинах.

Враховання правової позиції ВАС України, викладеної у Постанові Пленуму від 20.05.2013 №8 дозволило виділити ще одну категорію публічно-правових спорів у державно-службових відносинах - спори з приводу стягнення витрат, пов'язаних з утриманням особи у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України.

Мотивуючи зазначену правову позицію, ВАС України було зазначено наступне. Згідно зі статтею 9 Закону України від 20 грудня 1990 року N 565-XII "Про міліцію" (далі - Закон N 565-XII) на курсантів, слухачів, ад'юнктів, інших атестованих працівників, у тому числі й викладацького складу навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, поширюються права і обов'язки, гарантії правового і соціального захисту та відповідальність працівників міліції. Відповідно до частини першої Закону N 565-XII працівник міліції є представником державного органу виконавчої влади, а тому його служба є публічною. Згідно з пунктом 6.8 Положення про вищі навчальні заклади МВС, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 14 лютого 2008 року N 62 "Про затвердження Положення про вищі навчальні заклади МВС", початком проходження служби в органах внутрішніх справ вважається дата, зазначена в наказі про зарахування на навчання до вищого навчального закладу. Таким чином,

навчаючись у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України, особа проходить публічну службу в міліції. З огляду на викладене, спори з приводу стягнення витрат, пов'язаних з утриманням особи у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства (п.21 Постанови Пленуму ВАС України від 20.05.2013 №8).

Слід також відзначити наявність ще однієї категорії публічно-правових спорів, пов'язаних із проходженням державної (публічної) служби. Вказане стосується спорів щодо невиконання компенсації замість речового майна та про стягнення з відповідача грошової компенсації замість речового майна.

Наявність цієї категорії спорів впливає з статті 9-1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», відповідно якої військовослужбовці, що проходять військову службу за контрактом або перебувають на кадровій військовій службі, мають право на отримання грошової компенсації замість вартості предметів речового майна.

Звернення до судової практики адміністративних судів свідчить про такі порушення: невчасна видача речового майна в період проходження служби, неналежний обсяг видачі речового майна, відсутність видачі грошової компенсації замість не отриманого майна (наприклад, постанова Шосткінського міськрайонного суду Сумської області у справі № 589/2601/13-а р. від 20.05.2013 р. Провадження № 2-а/589/88/13 р) [108].

Проведений аналіз змісту публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, пов'язаних із проходженням державної служби і звільненням зі служби, дозволяє виділити окремі підвиди таких спорів за критерієм предмету спору:

- щодо оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності (крім звільнення);
- щодо звільнення з державної служби;

- щодо оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення чи правопорушення, пов'язане з корупцією;

- щодо оскарження законності притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією

- щодо забезпечення державних службовців житлом;

- з приводу стягнення витрат, пов'язаних з утриманням особи у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України;

- щодо невиконання компенсації замість речового майна та про стягнення з відповідача грошової компенсації замість речового майна.

Серед публічно-правових спорів у державно-службових відносинах виділено спори, що стосуються прийняття громадян на публічну (державну) службу. Звернення до Єдиного державного реєстру судових рішень надає можливість виділити 84 справи адміністративної юрисдикції, розглянуті з 2011 року по травень 2015 року. З цієї кількості справ тільки по 16 справах (або 19%) були прийняті постанови, якими спори були вирішені по суті.

Аналіз предмету спорів по вказаних 16 категоріях справ свідчить про те, що вони стосуються переважно питань грошової допомоги та компенсацій (Постанова Самбірського міськрайонного суду Львівської області від 21 березня 2012 року справа №: 2-а-1306/11, постанова Шосткінського міськрайонного суду Сумської області у справі № 589/2601/13-а р. від 20.05.2013 р. Провадження № 2-а/589/88/13 р та інші); звільнення з державної служби (Постанова Голованівського районного суду Кіровоградської області від 12.12.2012 Справа № 1104/1764/12);

Слід виділити категорію справ, що стосуються оскарження заборон, встановлених Законом України «Про очищення влади» та, відповідно, відмови у прийнятті на державну службу. Так, Постановою Комсомольського міського суду Полтавської області від 26.12.2014 справа № 534/3066/14-а провадження № 2-а/534/259/14 було прийнято рішення по суті скарги ОСОБИ\_3 до виконуючого обов'язки начальника Одеської митниці



ДФС Іванова С.В., в якому просить визнати протиправними дії відповідача щодо відмови позивачу у працевлаштуванні до Одеської митниці ДФС з підстав застосування до нього заборони, передбаченої ч.3 ст.1, п.4 ч.2 ст.3 Закону України «Про очищення влади» [136], та зобов'язати відповідача повторно розглянути звернення позивача щодо можливості його працевлаштування до Одеської митниці Державної фіскальної служби України на вакантну посаду. Спираючись на ч.3 ст.1 та п.4 ч.2 ст.3 Закону України «Про очищення влади» відповідач вважає, що оскільки позивач у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року обіймав посаду начальника Дніпропетровської митниці Міністерства доходів і зборів України, тобто посаду керівника територіального органу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та/або митну політику, тому на нього розповсюджується заборона, передбачена ч.3 ст.1 Закону України «Про очищення влади» на підставі критеріїв, визначених п.4 ч.2 ст.3 цього Закону. Відтак, він не може бути працевлаштований до Одеської митниці Державної фіскальної служби України.

Проте суд не погодився із такими висновками відповідача та вважає його дії щодо відмови позивачу у працевлаштуванні такими, що суперечать чинному законодавству, з огляду на те, що відповідач дійшов помилкового висновку щодо розповсюдження на нього заборони, передбаченої частиною третьою статті першої Закону України «Про очищення влади».

Згідно п.4 ч.2 ст.3 Закону України «Про очищення влади» заборона, передбачена частиною третьою статті 1 цього Закону, застосовується до осіб, які у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року обіймали посаду (посади) та не були звільнені в цей період з відповідної посади (посад) за власним бажанням: керівника, заступника керівника територіального (регіонального) органу прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну

податкову та/або митну політику, податкової міліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах у місті Києві.

Судом встановлено, що у період з 13 січня 2014 року по 24 січня 2014 року позивач перебував у щорічній основній відпустці і був вільний від виконання роботи, обумовленої трудовим договором, тобто службові повноваження ним не реалізовувались. Таким чином, суд приходить до висновку, що дії відповідача щодо відмови позивачу у працевлаштуванні до Одеської митниці ДФС є протиправними, оскільки положення п.4 ч.2 ст.3 Закону України «Про очищення влади» не застосується до позивача [104]

Наявність поодиноких публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, що стосуються прийняття на державну службу свідчить про недоцільність виділення їх відповідної категорії. Виняток становлять справи, предмет яких стосується оскарження заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади».

Разом з тим, серед розглянутих справ було виділено справи, пов'язані із прийняттям на службу в органи місцевого самоврядування, яке здійснюється на посади заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради шляхом затвердження відповідною радою (Постанова Суворовського районного суду м. Херсона від 31.07.2014 справа №668/9841/14-а провадження №2-а/668/405/14 [107], Постанова Сколівського районного суду Львівської області від 20.01.2015 справа № 453/1470/14-а провадження № 2-а/453/4/15 [106], Постанова Нетішинського міського суду Хмельницької області від 11.02.2015 справа № 2-а/679/12/2015 [105] та інші).

Вказане означає наявність проблем правового регулювання підстав та порядку набуття статусу посадової особи місцевого самоврядування. Стосовно підстав та порядку набуття статусу державного службовця, виникають проблемні питання, пов'язані із чинністю Закону України «Про очищення влади».

Наступним видом публічно-правових спорів у державно-службових відносинах виділено спори, пов'язані із поновленням на державній службі. Однак, предмет спору про поновлення на публічній службі може полягати у вимогах про визнання неправомірним рішення щодо припинення публічної служби та про поновлення на посаді та у вимогах про присудження заробітної плати, іншого грошового утримання, втраченого особою у зв'язку з неправомірним звільненням з посади.

Як приклад – наведено мотивувальну частину Постанови Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 13.03.2007 №07/07 21-1627во06, де зазначено наступне. Питання призначення на посади голів місцевих державних адміністрацій та припинення їх повноважень урегульовані ст. 118 Конституції та ст. ст. 8, 9 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", згідно яких вони віднесені до компетенції Президента України. В даному випадку суб'єкт владних повноважень уповноважений вирішувати питання про призначення громадян на публічну службу (Президент України), не співпадає в особі з органом державної влади (обласною державною адміністрацією), де цей громадянин перебуває на публічній посаді [115].

Проведений аналіз свідчить про доцільність виділення єдиної категорії публічно-правових спорів у державно-службових відносинах – спори з приводу прийняття на державну службу, її проходження та звільнення з державної служби. Виокремлення спорів з приводу прийняття на державну службу недоцільне, зважаючи на те, що такі справи є поодинокими, а їх предмет пов'язаний переважно із чинністю Закону України «Про очищення влади». Стосовно ж спорів щодо поновлення на державній службі – предмет таких спорів стосується визнання неправомірним рішення про припинення служби. Публічно-правові спори у державно-службових відносинах на критерієм предмету спору систематизовані у спори з приводу:

- щодо оскарження застосування заборон відповідно Закону України «Про очищення влади»;

- щодо оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності (крім звільнення);
- щодо звільнення з державної служби, в тому числі – поновлення на службі;
- щодо оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення чи правопорушення, пов'язане з корупцією;
- щодо оскарження законності притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією
- щодо забезпечення державних службовців житлом;
- з приводу стягнення витрат, пов'язаних з утриманням особи у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України;
- щодо невиконання компенсації замість речового майна та про стягнення з відповідача грошової компенсації замість речового майна.

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2**

Теоретико-правовий аналіз, спрямований на виділення умов виникнення, характеристики змісту та визначення видів публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, дозволи обґрунтувати наступні висновки.

1. Загальне поняття умов виникнення публічно-правових спорів сформульоване як обставини, що створюють можливість виникнення зазначених спорів. Такі обставини можуть бути пов'язані із порушенням норм публічних галузей права, правозастосовною діяльністю або діяльністю щодо тлумачення вказаних норм. Крім того, до зазначених обставин віднесено юридичну конфліктну ситуацію.

2. Обґрунтовано доцільність виділення юридичних і фактичних умов виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Юридичні умови пов'язані із наявністю недоліків правового регулювання державно-службових відносин та помилок при здійсненні юридичної кваліфікації дій сторін конфлікту. Фактична умова пов'язана із поведінкою майбутніх сторін публічно-правового спору, тобто має місце активна поведінка майбутніх сторін конфлікту, що може в подальшому стати предметом такого спору.

3. Доведено недоцільність виокремлення спорів з приводу прийняття на державну службу, зважаючи на те, що такі справи є поодинокими, а їх предмет пов'язаний переважно із чинністю Закону України «Про очищення влади». Стосовно ж спорів щодо поновлення на державній службі – предмет таких спорів стосується визнання неправомірним рішення про припинення служби.

4. Встановлено особливості публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, пов'язаних із законністю притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, слід виділити: а) особливий предмет спору – законність притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення, чи законність притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією; б) правова визначеність предмету спору Законом України «Про запобігання корупції» із особливостями, передбаченими Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом України «Про державну службу», Кодексом законів про працю України, дисциплінарними статутами; в) визначення сторін спору залежно від предмету спору.

5. Вказано про наявність проблемних питань 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).

6. Зазначено про те, що забезпечення осіб публічної служби житлом розглядається ВАС України у взаємозв'язку із відносинами щодо проходження публічної служби. Така правова оцінка змісту правовідносин у сфері надання службового житла може сприйматись неоднозначно, оскільки такі питання доцільно віднести до соціально-побутових, ніж до державно-службових. Проте статус житла як службового визначається зв'язком із виконанням службовцем публічної служби обов'язків за посадою, а надання службового житла може розглядатись як гарантія належного виконання обов'язків службовцем, передбачена законом.

7. Вказано, що предмет спору про поновлення на публічній службі може полягати у вимогах про визнання неправомірним рішення щодо припинення публічної служби та про поновлення на посаді та у вимогах про присудження заробітної плати, іншого грошового утримання, втраченого особою у зв'язку з неправомірним звільненням з посади.

8. Виділено вісім видів публічно-правових спорів у державно-службових відносинах за критерієм предмету спору.

## Розділ 3

### Позовне провадження в адміністративних судах як спосіб вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах

#### 3.1. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єктів державно-службових відносин як учасників судового адміністративного процесу

Конструкція визначення адміністративної процесуальної правосуб'єктності статтею 48 КАС України передбачає поєднання адміністративної процесуальної правоздатності та адміністративної процесуальної дієздатності. Адміністративна процесуальна правоздатність як здатність мати процесуальні права та обов'язки в адміністративному судочинстві визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами). Адміністративна процесуальна дієздатність як здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь, а також органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім

посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Нормою статті 48 КАС України закріплено виникнення у особи адміністративної процесуальної правоздатності тільки у адміністративно-процесуальних правовідносинах особливого виду – щодо реалізації судової адміністративної юрисдикції адміністративними судами. До моменту виникнення цих правовідносин, згідно ст.55 Конституції України, ст.6 КАС України, особа має право звернутись до адміністративного суду за захистом в порядку, встановленому КАС України. Вказане означає наявність моменту переходу права на судовий захист, передбачене Основним Законом, в адміністративну процесуальну правоздатність, яку особа (фізична чи юридична) набуває у порядку, встановленому КАС України і у конкретних процесуальних правовідносинах. Отже, поза адміністративними процесуальними правовідносинами адміністративна процесуальна правоздатність не існує, проте задля її реалізації певна особа має бути наділена правом звернення до адміністративного суду за захистом.

Наведена юридична конструкція адміністративної процесуальної правоздатності є основою її характеристики відносно учасників судового адміністративного процесу щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

В КАС України учасники судового адміністративного процесу поділені на дві групи: особи, які беруть участь у справі (§ 1 Глави 5); інші учасники (§ 2 Глави 5). Особами, які беруть участь у справі, є сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб (ст.47 КАС України). Іншими учасниками адміністративного процесу визнані секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач (ст.62 КАС України).

Серед перелічених категорій учасників судового адміністративного процесу у справах у державно-службових відносинах особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності притаманні особам, які беруть участь у справі, особливо сторонам.



Функціональне призначення участі сторін у судовому адміністративному процесі відображає їх адміністративно-процесуальний статус. Відповідно ч.1 ст.2 КАС України, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Виходячи із завдання адміністративного судочинства, функціональне призначення позивача – фізичної особи - полягає у захисті порушених прав, свобод та інтересів, а юридичної особи – у захисті порушених прав та законних інтересів. При цьому позивач виступає на захист від порушень у конкретній сфері суспільних відносин - у публічно-правових відносинах. Відповідач є тією стороною публічно-правового спору, до якої позивачем звернено вимоги щодо відповідальності за порушення у публічно-правових відносинах. Без позивача і відповідача неможливе здійснення правосуддя у справах адміністративної юрисдикції, а тому саме ці учасники судового адміністративного процесу є головними.

Частиною другою статті 50 КАС України встановлено, що позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

У публічно-правових спорах у державно-службових відносинах коло перелічених категорій позивачів вужче і до його складу належать громадяни України і суб'єкти владних повноважень. Належність громадян України до кола позивачів визначена частиною другою статті 38 Конституції України, де закріплено право громадян користуватись рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Поняття рівності права доступу до державної служби розкрито у ст.4 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ: право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

У Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI, який не набрав чинності, передбачено вимоги до політичної неупередженості державного службовця (ст.13), захист права доступу до державної служби та прав державного службовця (ст.14). Зміст рівного права доступу на державну службу впливає з приписів ч.1 ст.15, де встановлено, що право на державну службу з урахуванням вимог щодо рівня професійної компетентності, напряму підготовки (спеціальності) та обмежень, установлених цим Законом, мають громадяни України, яким виповнилося 18 років, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, які вільно володіють державною мовою.

Отже, виходячи з приписів ч.1 ст.15 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI, право на державну службу можуть реалізувати громадяни України, які відповідають наступним вимогам: наявність рівня професійної компетентності, відповідність такої компетентності напряму підготовки, відповідність правовим вимогам щодо обмежень, досягнення 18-річного віку.

У проєкті Закону про державну службу (від 30.03.2015 реєстр. №2490) передбачено перелік загальних умов вступу на державну службу. Так, порівняно із Законом України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI, конкретизовано вимоги до рівня професійної компетентності і передбачено, що для посад категорій “А” і “Б” має бути присвоєно ступінь не

нижче магістра, а для посад категорії “В” - бакалавра, молодшого бакалавра. На державну службу не може вступити особа, яка: 1) досягла шістдесятирічного віку; 2) визнана в установленому законом порядку недієздатною або обмежено дієздатною; 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов’язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне правопорушення, — протягом року з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 6) має громадянство іншої держави; 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення. Рівність права доступу до державної служби забезпечується недопущенням будь-якої форми дискримінації. За загальним правилом право на рівний доступ до державної служби мають громадяни України, яким виповнилось 18 років, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно певний ступінь вищої освіти.

Порівняння чинного Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ, Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI (не набув чинності), проекту Закону про державну службу (від 30.03.2015 реєстр. №2490) у частині, що стосується конкретизації приписів Конституції України відносно змісту права рівного доступу до державної служби свідчить про збереження загальних вимог щодо громадянства України, віку громадянина, який має право на державну службу, володіння державною мовою, заборона дискримінації. Інші приписи стосуються обмежень у прийнятті на державну службу, перелік яких передбачає загальні обмеження, характерні для державної служби у будь-яких країнах, зокрема у Чеській Республіці, Республіці Литва, Бельгії, Швеції, Нідерландах, Німеччині, Данії, Великій Британії (відсутність судимості, судова заборона займатись діяльністю щодо виконання функцій держави, визнання судом недієздатною, досягнення певного віку) [148, с.54-

57]. Серед обмежень є і спеціальні обмеження – наявність рівня професійної компетентності, заборона займати посади протягом певного часу у разі притягнення до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, обов'язок проходження спеціальної перевірки.

Слід вказати про те, що наявність відповідної освіти відзначається дослідниками проблеми публічної служби як вимога, характерна для Німеччини. Крім того, для цієї держави характерне проходження підготовчої служби. Для Швеції, Фінляндії, Нідерландів умовою вступу на публічну службу є попередній професійний досвід та рівень освітньої підготовки [148, с.57].

Вищезазначене надає підставу вказати про те, що у разі набуття проектом Закону про державну службу статусу закону, вимоги до кандидатів вступу на державну службу значною мірою конкретизовані, деталізовані і є більш суворими, порівняно із чинним Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ та Законом України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI (не набув чинності).

До видів цивільної державної служби віднесено також спеціальну державну службу, яка проходить в державних органах, що не належать до системи органів виконавчої влади та спеціалізовану державну службу, що стосується системи органів виконавчої влади і спеціальними законодавчими актами урегульовано особливості проходження служби. Правові вимоги щодо набуття статусу службовця для вступу на спеціальну державну службу (служба в Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Президента України, апаратах судів, Центральній виборчій комісії України, Національному банку України, Рахунковій палаті України, Апараті Ради національної безпеки і оборони України) визначаються Законом України «Про державну службу». Стосовно ж службовців, служба яких віднесена до спеціалізованої, то необхідно врахувати особливості визначення правових вимог спеціальними законодавчими актами. Крім того, такими актами можуть бути передбачені процедури вступу на службу (наприклад, Закон

України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, Закон України «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III та інші).

Окремо слід виділити адміністративну процесуальну правосуб'єктність фізичної особи – позивача у разі реалізації права вступу на мілітаризовану державну службу, адже умови набуття статусу службовця мілітаризованої державної служби відрізняються від умов набуття статусу державного службовця цивільної державної служби, і визначені спеціальними законами, якими урегульовано правовий статус відповідних органів, особливості проходження окремих видів служби – у Службі безпеки України, міліції, Службі зовнішньої розвідки України, військової служби тощо.

У контексті дослідження питання про визначення і характеристику особливостей адміністративної процесуальної правоздатності позивача - фізичної особи - громадянина України - у судовому адміністративному процесі щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, слід вказати, що таку правоздатність набуває громадянин України, який відповідає вимогам законодавства про державну службу, а також спеціального законодавства, яким урегульовано особливості вступу на державну службу та її проходження у разі, якщо громадянин України реалізує право на державну службу - цивільну або мілітаризовану. Як фізична особа, що наділена правовим статусом посадової особи, має право звернутись до адміністративного суду суб'єкт владних повноважень.

Судова практика свідчить, що практично в усіх випадках ініціатором публічно-правових спорів у державно-службових відносинах виступають державні службовці. Таким чином, слід констатувати усталеність визнання адміністративними судами права державного службовця на звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав у відносинах державної служби.

Водночас, державний службовець має право на звернення до адміністративного суду не тільки в цьому випадку. Так, КАС України передбачено численні випадки звернення до адміністративного суду суб'єкта

владних повноважень. І хоча практично в усіх випадках суб'єктом звернення виступає конкретний державний орган, а не державний службовець цього органу, але фактично звертається саме службовець (крім випадків, коли від імені органу діє представник за довіреністю, що не є працівником такого органу).

Досліджуючи правову природу вказаних прав, що захищаються адміністративним судом, слід вказати про їх принципову відмінність. Право на звернення до адміністративного суду з метою захисту своїх прав у відносинах державної служби обумовлене поєднанням у статусі державного службовця як загального, так і спеціального статусу фізичної особи [155, с. 59-60], а отже в значній мірі має приватну природу. Вказане додатково підтверджується наданням у судовій практиці державним службовцям як позивачам таких же гарантій, як і фізичним особам на загальних підставах, зокрема застосуванням ч. 2 ст. 71 КАС України при вирішенні спорів про оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень-роботодавців щодо них. Право ж на звернення до суду державного службовця як представника суб'єкта владних повноважень зумовлено необхідністю законодавчого забезпечення виконання його повноважень, а отже, має публічно-правове підґрунтя.

Можливість реалізації фізичною особою різних за своєю природою прав не викликає сумнівів. Разом із тим, увагу привертає реалізація таких різних за своєю правовою природою прав за правилами однією судовою юрисдикції, яка до того ж носить спеціалізований характер.

Слід вказати, що така особливість адміністративної процесуальної правоздатності фізичної особи у судовому адміністративному процесі як суб'єкта звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом характерна для справ адміністративної юрисдикції, пов'язаних із розглядом публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

О.В. Бачун відзначає, що у разі розгляду юридичної природи права на звернення до адміністративного суду як правоздатності фізичних та

юридичних осіб, то для його наявності будь-яких умов не потрібно. Якщо юридична природа права на звернення до адміністративного суду розглядається з точки зору реалізації суб'єктивного права, то КАС встановлює необхідні обставини, за яких особа може звернутися до суду, а також певний процесуальний порядок звернення [23, с.20-21].

Спираючись на зазначений підхід, можна вказати про доцільність виділення загальної і спеціальної адміністративної правоздатності при реалізації права на звернення до адміністративного суду. Загальна правоздатність стосується реалізації права на звернення до адміністративного суду за захистом будь-якої фізичної особи права, свободи якої порушені чи будь-якої юридичної особи у разі порушення прав та законних інтересів. Спеціальна ж адміністративна правоздатність стосується реалізації суб'єктивного права на звернення до адміністративного суду і визначається чинним законодавством, в тому числі – законодавством, що регламентує особливості набуття статусу державного службовця (тобто вступу на державну службу – цивільну чи мілітаризовану), її проходження, звільнення з державної служби. Отже, для громадян України, які реалізують право на державну службу (цивільну чи мілітаризовану) та звертаються до адміністративного суду із адміністративним позовом характерна спеціальна адміністративна правоздатність.

Наприклад, Законом України «Про дипломатичну службу» передбачено вимоги та порядок прийняття на дипломатичну службу. Згідно ст.9 зазначеного Закону, дипломатичними працівниками можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову вищу освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове відрядження. Адміністративно-технічними працівниками дипломатичної служби можуть бути громадяни України, які мають відповідну фахову освіту, необхідні професійні та ділові якості, володіють державною та, як правило, іноземними мовами і за станом здоров'я можуть бути направлені у довготермінове

відрядження. Встановлено обов'язкове декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру осіб, які претендують на зайняття посад у системі органів дипломатичної служби.

Заборони щодо прийняття на дипломатичну службу визначені Законом України «Про державну службу», що прямо встановлено частиною п'ятою ст.9 Закону України «Про дипломатичну службу».

Стосовно порядку прийняття на дипломатичну службу – визначено конкурсну основу за деякими винятками, що стосуються випадків, коли призначення на дипломатичні посади здійснює Президент України відповідно до Конституції України. Порядок проведення конкурсу для прийняття на дипломатичну службу визначається Кабінетом Міністрів України (ч.6 ст.9 Закону України «Про дипломатичну службу»).

Спеціальна адміністративна правоздатність притаманна громадянам України, які бажають служити в органах внутрішніх справ (міліції), у разі їх звернення до адміністративного суду, оскільки особливості набуття статусу працівника міліції визначені спеціальним законом – Законом України «Про міліцію». Так, відповідно ст.17 Закону України «Про міліцію» від 20.12.1990 № 565-ХІІ [131], на службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни України, які досягли 18-річного віку (крім випадків, встановлених законодавством), мають повну загальну середню освіту, володіють державною мовою, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання. При прийнятті на службу до міліції може бути встановлено випробування строком до одного року. Також передбачено обов'язкове декларування майна, доходів, витрати і зобов'язань фінансового характеру, а також проходження спеціальної перевірки особами, які претендують на службу в міліції. Встановлено заборону працівнику міліції брати участь у роботі колегіальних органів під час розгляду питань щодо призначення на посаду близьких їм осіб та в будь-який інший спосіб впливати на прийняття такого рішення. Не може бути прийнята на службу до міліції особа, яка має



не погашену або не зняту судимість за вчинення злочину, крім реабілітованої, або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Якщо порівняти правові вимоги до громадянина України, який прагне набути статус працівника міліції і вимоги до фізичної особи, яка реалізує право на державну службу, то можна вказати про їх невідповідність. Більше того – правові вимоги щодо останніх можна назвати більш суворими, ніж вимоги, які ставляться до кандидатів вступу до органів внутрішніх справ (міліції). Так, Законом України «Про міліцію» передбачено такі вимоги як: досягнення певного віку; наявність повної загальної середньої освіти; володіння державною мовою; належний стан здоров'я; моральна, особистісна та ділова спроможність виконувати службові завдання.

Зрозуміло, що законодавство про міліцію було сформовано достатньо давно і не враховує новелізацію законодавства про освіту, необхідність суттєвого оновлення законодавства про державну службу. Більше того, якщо опрацювати спеціальні закони, якими визначено особливості набуття статусу державних службовців окремих видів мілітаризованої державної служби, можна отримати висновок про необхідність їх оновлення та, певною мірою, уніфікації. Так, стосовно державних службовців мілітаризованої державної служби особливого значення набувають вимоги щодо досягнення певного віку, підвищені вимоги до фізичного і психічного здоров'я, а для деяких категорій таких службовців виникає необхідність встановлення вимог щодо освітнього рівня. Зрозуміло, що зазначена проблема має бути предметом окремого наукового аналізу, проте у межах дослідження проблеми вдосконалення правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах можна запропонувати названий вище перелік правових вимог щодо службовців мілітаризованої державної служби визначити як типовий, закріпивши його у рамковому законі про державну службу із певними застереженнями, що стосуються чіткого визначення видів

державної служби, кандидати до вступу до якої мають відповідати таким вимогам.

Крім загальної і спеціальної правоздатності, доцільно виділити конкретну адміністративну процесуальну правоздатність у конкретній адміністративній справі адміністративної юрисдикції щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у державно-службових відносинах. Таку пропозицію сформульовано на підставі узагальнення судової практики адміністративних судів, якою підтверджено необхідність врахування вимог законодавчих і підзаконних актів, що визначають права і обов'язки конкретної посадової особи, що бере участь у судовому адміністративному процесі.

Так, у Інформаційному листі ВАС України «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби» від 26.05.2010 № 753/11/13-10 зазначено про таке. Розглядаючи спори щодо звільнення публічних службовців, суди мають враховувати правову позицію Верховного Суду України, викладену у справі за позовом гр. Ж. до Президента України про скасування Указу Президента України стосовно звільнення та поновлення на посаді, яка полягає у тому, що під час вирішення спорів зазначеної категорії пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі [140].

Слід також навести мотивувальну частину Постанови ВАС України у справі «Про визнання незаконним та скасування наказу про звільнення з посади, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу» від 20.04.2011 №К-40333/10, в якій чітко вказано на те, що, за загальним правилом, під час вирішення справ досліджуваної категорії пріоритетними є норми спеціальних законів. Трудове законодавство підлягає застосуванню у випадках, якщо нормами спеціальних законів не

врегульовано спірних правовідносин або коли про це йдеться у спеціальному законі. При вирішенні справи по суті було застосовано норми Закону України від 20 грудня 1990 року N 565-XII "Про міліцію", Закону України від 2 грудня 1990 року N 509-XII "Про державну податкову службу", Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР та Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради УРСР від 23 травня 1991 року, чинні на момент прийняття рішення у справі адміністративної юрисдикції [114].

Наступне питання стосується характеристики суб'єктів владних повноважень як учасників судового адміністративного процесу, предмет якого стосується розгляду і вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

Суб'єкт владних повноважень у такій категорії справ адміністративної юрисдикції, на відміну від фізичної особи - громадянина України, може виступати як позивачем, так і відповідачем.

Звернення до наукових здобутків вчених, присвячених аналізу сутності категорії «суб'єкт владних повноважень» дозволяє виділити дисертаційне дослідження К.Ю. Пуданс-Шушлебінної, присвячене аналізу процесуального статусу суб'єкта владних повноважень як відповідача у справах адміністративної юрисдикції. Дослідниця відзначає відсутність єдиного підходу щодо визначення сутності цієї категорії. Такий висновок сформульований на підставі критичного аналізу правового регулювання відповідних відносин у законодавстві зарубіжних держав, коли застосовуються такі терміни як «адміністративний орган», «орган публічної влади», «суб'єкт публічного права» чи відсутнє будь-яке термінологічне позначення обов'язкової сторони публічно-правового спору. Дослідницею запропоновано застосування функціонального критерію при визначенні владної сторони публічно-правового спору та запропоновано застосувати замість поняття «суб'єкт владних повноважень» інше поняття - «орган

публічної влади». Орган публічної влади визначено як суб'єкт загальнодержавного або місцевого рівня, який у публічно-правових відносинах діє в межах, наданих йому законом, або в порядку делегування публічно-владних повноважень щодо правового регулювання, надання адміністративних послуг, здійснення нагляду та контролю, а також здійснення інших виконавчо-розпорядчих повноважень щодо вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб [149, с.8-9].

Наведена К.Ю. Пуданс-Шушлебінною пропозиція викликає зацікавленість, проте не є беззаперечною, оскільки в ній не відтворено управлінський характер публічно-правових відносин, в яких бере участь суб'єкт, наділений адміністративною процесуальною правосуб'єктністю у судовому адміністративному процесі. О.В. Бачун звертає увагу на ту обставину, що термін «орган публічної влади» сприймається у широкому значенні, оскільки категорія «публічний» охоплює не лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [23 - с.40].

Критично ставлячись до запропонованих дослідниками наукових підходів щодо позначення суб'єкта владних повноважень іншим терміном чи конкретизації змісту відповідного терміну, О.В. Бачун пропонує застосувати термін «організаційні функції» замість терміну «управлінські функції» у дефініціях «суб'єкт владних повноважень» та «справа адміністративної юрисдикції», що, як вважає О.В. Бачун, надасть змогу уникнути багатьох проблем, пов'язаних із визначенням судової юрисдикції, адже, в основному, питання виникають у зв'язку із складністю віднесення певної діяльності до управлінської, а оскаржуваного акта — до результату такої діяльності. Аргументація такої пропозиції пов'язана із ширшим змістом терміну «організація», порівняно із поняттями «управління» та «регулювання», про що відзначав В.Б. Авер'янов. Погоджуючись з таким підходом, О.В. Бачун відзначав, оскільки організація як явище чи процес спрямована на упорядкування певних відносин, надання їм цілеспрямованого характеру.

Саме тому відносини у сфері організації певної діяльності набувають ознак правовідносин завдяки врегулюванню нормами адміністративного права. Як наслідок – запропоновано у дефініціях «справа адміністративної юрисдикції» та «суб'єкт владних повноважень» замінити слова «управлінські функції» та «управлінських функцій» на «організаційні функції» та «організаційних функцій» відповідно і внести зміни до п.п.1, 7 ст.3 КАС України [2, с.41-42].

Необхідно вказати на те, що конкретизацію сутності терміну «суб'єкт владних повноважень» пропонували В.М. Бевзенко, Ю.М. Ільницька. Так, на думку В.М. Бевзенка, суб'єкт владних повноважень – це уповноважений державою суб'єкт (політичний діяч, орган, посадова, службова особа, підприємство, установа, організація тощо), який на основі та у відповідності з чинним законодавством здійснює управлінський чи регулятивний вплив, як на суспільство у цілому так і на його окремі складові [25]. У свою чергу Ю.М. Ільницька пропонує таким суб'єктом визначати орган державної влади, орган місцевого самоврядування, що здійснюють владні управлінські функції на основі чинного законодавства, в рамках їх повноважень для забезпечення реалізації політики держави та захисту прав і інтересів людини і громадянина [49].

Кожен із наведених наукових підходів має як позитивні сторони, так і заслуговує певні застереження, що стосуються розширення змісту терміну «суб'єкт владних повноважень». Так, застосування терміну «організація» замість терміну «управління» призводить до розширеного тлумачення змісту терміну «суб'єкт владних повноважень» та неможливості визначення правової природи актів, які приймають такі суб'єкти і приписи яких можуть бути предметом оскарження до адміністративного суду. На думку В.М. Бевзенка, зазначені суб'єкти є такими, що здійснюють управлінський або регулятивний вплив. Проте такий зміст терміну «суб'єкт владних повноважень» дозволяє включити до його кола Президента України, Верховну Раду України, Раду національної безпеки і оборони України, які фактично такими не є у смислі, передбаченому КАС України. Аналогічні

зауваження можна зробити відносно підходу, запропонованому Ю.М. Ільницькою.

Проведений аналіз існуючих окремих наукових напрацювань відносно конкретизації терміну «суб'єкт владних повноважень» не дозволяє зазначити про наявність усталеного підходу. Як пропозиція – можна запропонувати в основу розкриття змісту покласти визначення предмету адміністративного права.

На думку В.Б. Авер'янова, предмет адміністративного права складають суспільні відносини у сфері функціонування управлінських інститутів публічної влади. Відповідно мета полягає у забезпеченні організації та впорядкованості дій суб'єктів управлінської діяльності, створенні умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян щодо яких така управлінська діяльність здійснюється [5, с. 109].

Отже, суб'єктом владних повноважень доцільно визначити 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.

Стосовно участі у судовому адміністративному процесі щодо вказаної категорії справ адміністративної юрисдикції суб'єкта владних повноважень як позивача, слід зазначити, 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, відповідної займаній посаді.

Як приклад – наведено мотивувальну частину Постанови Окружного адміністративного суду міста Києва від 01.10.2012 №2а-5978/11/2670 у справі про звільнення з посади державного службовця.

Як вбачається з матеріалів справи, підставою звільнення Позивача із займаної посади стало невиконання ним наказу Міністерства охорони

навколишнього природного середовища України від 23 червня 2009 року N 336 "Про затвердження порядку видачі погодження для отримання ліцензії на експорт та імпорт озоноруйнівних речовин і продукції, що їх містять" (надалі також - "Наказ № 366") в частині надання листів-роз'яснень суб'єктам господарювання, які фактично підтверджують, що продукція (речовина) не містить озоноруйнівних речовин (не є озоноруйнівною речовиною). Крім того, як свідчать матеріали справи, постановою старшого слідчого прокуратури Печерського району міста Києва "Про відсторонення обвинуваченого ОСОБА\_1 від займаної посади" встановлено, що Позивач в робочий час, не перебуваючи на своєму робочому місці 29 січня 2010 року після 17:00 години, діючи умисно, з корисливих мотивів отримав від представника ТОВ "СТМ ПЛЮС" К. І. І. хабара в розмірі 800 грн. за прискорення видачі листа-роз'яснення на адресу вказаного товариства щодо відсутності у продукції озоноруйнівних речовин.

Відтак, неналежне виконання службових обов'язків, недотримання правил службової етики, порушення встановлених для державних службовців обмежень та заборон є свідченням порушення Присяги державного службовця. Крім того, як встановлено судом, Позивач в період перебування на державній службі не дотримувався загальних положень Закону щодо виконання обов'язків та не дотримувався, зокрема, посадових обов'язків, визначених посадовою інструкцією та наказом Державної екологічної інспекції України від 23 листопада 2009 року N 300 "Про розподіл функціональних повноважень між начальником Держекоінспекції, першими заступниками начальника та заступниками начальника". Суд звертає увагу на те, що порушення вимог Закону України "Про державну службу" може виражатися як в активних протиправних діях, так і в бездіяльності публічних службовців - невиконання службових обов'язків, які визначені у законодавстві, посадових інструкціях чи положеннях. Вказані дії кваліфікуються, виходячи з їх відповідності наказу від 23 листопада 2009 року N 300 [129 ].

Таким чином, у справі адміністративної юрисдикції щодо розгляду публічно-правових спорів у державно-службових відносинах позивачем може бути тільки фізична особа – громадянин України, наділений спеціальною адміністративною правосуб'єктністю у державно-службових відносинах та який має конкретну адміністративну процесуальну правоздатність у судовому адміністративному процесі. Адміністративна правосуб'єктність у державно-службових відносинах відносно громадянина України стосується реалізації права на державну службу. Суб'єктом владних повноважень як позивачем завжди виступає фізична особа – громадянин України, який набув статус державного службовця (цивільної чи мілітаризованої державної служби).

Для особистої участі в адміністративній справі недостатньо володіти лише правоздатністю, необхідна ще й адміністративна процесуальна дієздатність, тобто здатність особисто здійснювати процесуальні права та виконувати свої обов'язки в суді. Таким чином, змістом адміністративної процесуальної дієздатності є здатність особисто здійснювати процесуальну діяльність, яка породжує відповідні юридичні наслідки. Це означає, що наявність процесуальної дієздатності необхідна лише для самостійного ведення адміністративного процесу. Вона визнається за фізичними особами, які досягли повноліття, а також юридичними особами та суб'єктами владних повноважень [84].

Стосовно фізичної особи – позивача у справах адміністративної юрисдикції у державно-службових відносинах адміністративна процесуальна дієздатність визначається віком та осудністю.

У досліджуваній категорії справ адміністративної юрисдикції громадянин України не може бути відповідачем, що випливає з ч.4 ст.50 КАС України. Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів



або всієї діяльності об'єднання громадян; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, встановлених законом.

До особливостей суб'єктів владних повноважень - органів державної виконавчої влади та інших державних органів, які не належать до органів виконавчої влади, але служба в цих органах урегульована переважно Законом України «Про державну службу» належить притаманність одночасно адміністративної процесуальної правоздатності і адміністративної процесуальної дієздатності. Таке положення ґрунтується на визнанні легалізації таких суб'єктів у чинному законодавстві як їх основної властивості та умови функціонування.

Статтею 52 КАС України передбачено заміну неналежної сторони. Відповідно ч.1 ст.52 КАС України, суд першої інстанції, встановивши, що з адміністративним позовом звернулася не та особа, якій належить право вимоги, або не до тієї особи, яка повинна відповідати за адміністративним позовом, може за згодою позивача допустити заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем, якщо це не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи. Заміна первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем означає, що матеріальні права та обов'язки у спірних або встановлених судом правовідносинах переходять до цих осіб [187, с.109]. Належним є відповідач, який дійсно є суб'єктом порушеного, оспорюваного чи невизнаного матеріального правовідношення. Належність відповідача визначається, перш за все, за нормами матеріального права. Відтак, неналежним відповідачем є особа, яка не має відповідати за пред'явленим позовом [85]. КАС України не передбачає одночасної заміни обох сторін як неналежних.

Заміна неналежної сторони може бути застосована і при розгляді та вирішенні справи адміністративної юрисдикції у державно-службових

відносинах. Проте слід враховувати ту обставину, якщо з позовом до суду звернулась не та особа, якій належить право вимоги, тобто неналежний позивач, вказане є підставою для відмови у задоволенні такого позову оскільки права, свободи чи інтереси цієї особи у сфері публічно-правових відносин не порушено.

У досліджуваній категорії справ адміністративної юрисдикції заміна неналежної сторони може бути застосована переважно щодо відповідача – суб'єкта владних повноважень у державно-службових відносинах. Якщо суд визнав відповідача неналежним, вказане не є підставою відмови у відкритті провадження у справі чи залишення заяви без руху. У такому разі суд вирішує питання про заміну неналежного відповідача чи залучення до участі у справі іншої особи як співвідповідача.

Однак, звернення до судової практики адміністративних судів протягом 2009 року і по теперішній час свідчить про те, що у розглядуваній категорії справ адміністративної юрисдикції заміна неналежної сторони не застосовується, на відміну від справ, пов'язаних із розглядом спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, відповідно п.1 ч.2 ст.17 КАС України. Таких справ за аналізований термін було виявлено 31.

До учасників судового адміністративного процесу належать органи та особи, яким законом надано право захищати права і свободи інших осіб. До них, відповідно ст.60 КАС України, віднесено Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб. З метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді прокурор в межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду (ч.2 ст.60 КАС України).

Серед передбачених КАС України осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, найбільш урегульованим є правовий статус та компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та прокурора.

Враховуючи, що з 15 липня 2015 року набуває чинності Закон України «Про прокуратуру» від 14.10.2014 № 1697-VII [139] та відповідно п.1 Розділу XII зазначеного Закону, яким визначено порядок набуття чинності окремих його норм, прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Звернення до відомчих нормативно-правових актів, а саме – наказів Генеральної прокуратури України – свідчить про те, що пріоритетними напрямками представницької діяльності є: захист соціальних прав громадян; захист інтересів держави у бюджетній системі та у сфері земельних відносин (п.2.1 Наказу Генеральної прокуратури України від 28.11.2012 №бгн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» [134] ). Обов'язковий вступ та участь прокурорів за своєю ініціативою передбачено при розгляді судами справ про: стягнення шкоди за рахунок коштів державного бюджету; звільнення від арешту майна, яке стягується в дохід держави; надання особі психіатричної допомоги у примусовому порядку (п.7.2 Наказу Генеральної прокуратури України від 28.11.2012 №бгн).

Вказане означає, що участь прокурора у розгляді виділеної категорії справ адміністративної юрисдикції щодо публічно-правових спорів у державно-службових відносинах достатньо обмежена чинним законодавством і може стосуватись порівняно незначної категорії справ, де предмет спору стосується переважно питань відшкодування шкоди внаслідок

безпідставного звільнення або стягнення коштів внаслідок вимушеного прогулу.

Так, у мотивувальній частині Постанови Окружного адміністративного суду Києва від 01.10.2012 №2а-5978/11/2670 у справі «Про звільнення з посади держслужбовця» зазначено наступне. Згідно із Законом України "Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду" державному службовцеві відшкодовуються збитки, завдані у зв'язку з незаконним відстороненням, у випадку постановлення виправдовувального вироку судом, закриття кримінальної справи за відсутністю події злочину, відсутністю у діянні складу злочину або недоведеністю участі обвинуваченого у вчиненні злочину, відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи з підстав встановлення факту незаконного притягнення як обвинуваченого, незаконного відсторонення від роботи (посади) тощо. Згідно зі статтею 4 цього Закону надається право вимагати виплати середнього заробітку за період відсторонення за рахунок місцевого бюджету. Виходячи з цього, виплата заробітної плати і, таким чином, грошових коштів за лікарняними листами проводиться виключно місцевим бюджетом, а не Державною екологічною інспекцією України [129].

Якщо звернутись до законодавства, яким регламентовано участь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, то слід виділити Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», яким передбачено компетенцію Уповноваженого щодо здійснення на постійній основі парламентського контролю за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції.

Відповідно до ст. 13 цього Закону Уповноважений має право, зокрема:

- безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях

- на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах. Доступ до інформації, пов'язаної із службовою та державною таємницями, здійснюється в порядку, визначеному законодавчими актами України;

- бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб'єкта права, в інтересах якого судовий розгляд оголошено закритим;

- звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом;

- з метою захисту прав і свобод людини і громадянина особисто або через свого представника в установленому законом порядку;

- звертатися до суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи; брати участь у судовому розгляді справ, провадження в яких відкрито за його позовами (заявами, клопотаннями (поданнями));

- вступати у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами, клопотаннями (поданнями) інших осіб, на будь-якій стадії їх судового розгляду;

- ініціювати незалежно від його участі у судовому провадженні перегляд судових рішень.

Звернення до судової практики адміністративних судів не дозволило виявити справ виділеної категорії у державно-службових відносинах за участі Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, що, як вдається,

обумовлено порівняно незначним строком внесення змін до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», якими конкретизовано процесуальні права Уповноваженого. Відповідні зміни були внесені до пункту 10 статті 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» відповідно Закону України від 14.10.2014 р. № 1697-VII «Про прокуратуру» [139].

Отже прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може брати участь у судовому адміністративному процесі щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у державно-службових відносинах у таких формах:

- 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).

Крім заміни неналежної сторони статтею 55 КАС України передбачено застосування правонаступництва на будь-якій стадії адміністративного процесу в разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір.

Правова позиція ВАС України відносно особливостей правонаступництва викладена у Постанові Пленуму від 06.03.2008 №2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ». У п.9 Постанови Пленуму від 06.03.2008 №2 зазначено, що при визначенні процесуального правонаступництва судам слід виходити з того, хто є правонаступником у спірних правовідносинах, та враховувати, що якщо під час розгляду адміністративної справи буде встановлено, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються, припинили свою діяльність, то в такому випадку суду необхідно залучити до участі у справі їх

правонаступників. У випадку ж відсутності правонаступників суду необхідно залучити до участі у справі орган, до компетенції якого належить вирішення питання про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача. У разі зменшення обсягу компетенції суб'єкта владних повноважень, не пов'язаного з припиненням його діяльності, до участі у справі як другий відповідач судом залучається інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого передані або належать функції чи повноваження щодо вирішення питання про відновлення порушених прав, свобод чи інтересів позивача. Виходячи з положень статей 55, 56 Конституції України у будь-якому разі в названих вище випадках спірні правовідносини допускають правонаступництво, а тому суди повинні враховувати, що відмова у відкритті або закриття провадження у такій справі з підстав ліквідації (припинення діяльності, позбавлення частини повноважень, звільнення з посади, скорочення посади) суб'єкта владних повноважень є неприпустимими [138].

Серед учасників судового адміністративного процесу у справах адміністративної юрисдикції у державно-службових відносинах слід виділити ще одну категорію – представники.

Участь представника у таких справах відбувається найчастіше. Так, опрацювання близько 13000 справ адміністративної юрисдикції, по яких протягом 2009 року по 24 квітня 2015 року були прийняті адміністративними судами різних інстанцій постанови, тобто справа була вирішена по суті, свідчить, що у переважній їх кількості (біля 90%) брали участь представники сторін.

В.С. Заяць за ознакою підстав виникнення представництва виділено такі його два види: а) законне; б) добровільне. Останнє виникає на основі договору, який укладається між сторонами на основі вільного волевиявлення. Саме тому, на думку дослідника, отримала розвиток точка зору про доцільність його визначення як добровільного, а не договірною. У межах законного представництва виділено такі його різновиди: офіційне, прокурорське представництво, представництво органів та осіб, якими надано

право захищати права та інтереси інших осіб [48, с.15]. В.С. Заяць виділив три групи форм участі органів та осіб, яким законом надано право захищати інших осіб як законних представників: 1) залучення судом; 2) звернення з адміністративним позовом до суду; 3) самостійна участь у розгляді судами справ, а також при перегляді судових рішень [48, с.6].

У справах адміністративної юрисдикції, пов'язаних із розглядом і вирішенням публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, серед усіх видів представників найчастіше беруть участь адвокати або законні представники підприємств, установ, організацій. Із набуттям чинності Законом України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 р. № 3460-VI [111] представництво може здійснюватись у межах надання безоплатної вторинної правової допомоги як виду державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя. Виходячи з норм п.1 ч.1 ст.14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», у виділеній категорії справ адміністративної юрисдикції право на таку допомогу мають особи, які перебувають під юрисдикцією України, якщо середньомісячний сукупний дохід їхньої сім'ї нижчий суми прожиткового мінімуму, розрахованого та затвердженого відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, інваліди, які отримують пенсію або допомогу, що призначається замість пенсії, у розмірі менше двох прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб. Вказане означає, що безоплатна вторинна правова допомога може надаватись тільки громадянами України як позивачам у справах, пов'язаних із прийняттям на державну службу (цивільну або мілітаризовану).

До особливостей адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивачів у публічно-правових спорах у державно-службових відносинах належить:

- наявність правосуб'єктності у вузького кола суб'єктів судового адміністративного процесу, передбаченого ч.2 ст.50 КАС України. До



позивачів у таких справах належать громадяни України і суб'єкти владних повноважень (їх представники);

- відповідність громадянина України вимогам законодавства про державну службу, а також спеціального законодавства, яким урегульовано особливості вступу на державну службу та її проходження у разі, якщо громадянин України реалізує право на державну службу - цивільну або мілітаризовану;

- у випадку реалізації права на звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень як позивача таким суб'єктом завжди є фізична особа, яка набула статус державного службовця (цивільної чи мілітаризованої державної служби), тобто є посадовою особою, а предмет позову пов'язаний із реалізацією компетенції, відповідної займаній посаді.

Характеристику сторін публічно-правового спору у державно-службових відносинах доцільно здійснювати, спираючись на конструкцію адміністративної процесуальної правосуб'єктності та враховуючи адміністративну правоздатність. Останнє слід розглядати як умову виникнення адміністративної процесуальної правосуб'єктності, оскільки адміністративна правоздатність у державно-службових відносинах дозволяє врахувати наявність чи відсутність правової можливості певного суб'єкта брати участь у цих відносинах. Така правова можливість завжди визначена матеріальними нормами адміністративного права. Адміністративна правоздатність у державно-службових відносинах визначена як спеціальна, що обумовлене врегулюванням спеціальними законами правових вимог до осіб, як реалізують право рівного доступу до державної служби. Крім адміністративної загальної і спеціальної правоздатності, виділено конкретну адміністративну процесуальну правоздатність суб'єктів як учасників судового адміністративного процесу у конкретній справі адміністративної юрисдикції, пов'язаної із розглядом і вирішенням публічно-правового спору у державно-службових відносинах. Конкретна адміністративна процесуальна правоздатність визначається законодавчими і підзаконними нормативно-

правовими актами, норми яких регулюють конкретні права і обов'язки позивача або відповідача, невиконання чи неналежне виконання яких призвело до виникнення публічно-правового спору у державно-службових відносинах.

Таким чином, юридична конструкція – загальна і спеціальна адміністративна правоздатність та конкретна адміністративна процесуальна правоздатність у державно-службових відносинах – відтворює логічний зв'язок матеріальних і процесуальних норм адміністративного права, якими урегульовано підстави та порядок порушення справи адміністративної юрисдикції, її розгляду та вирішення щодо публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах.

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

- предмет спору, який стосується взаємних претензій сторін щодо невиконання чи неналежного виконання службових повноважень;

- позивачем може бути фізична особа – громадянин України, який не наділений владними повноваженнями і реалізує право рівного доступу до державної служби або фізична особа – суб'єкт владних повноважень, який має статус посадової особи;

- у разі, коли позивачем у справі є посадова особа як суб'єкт владних повноважень, предмет спору завжди стосується порушень у реалізації компетенції, встановленій законодавством відповідно займаній посаді, а позовна заява до адміністративного суду подається на виконання його повноважень, відповідно п.8 ч.1 ст.3 КАС України;

- позивач у справі має наділений загальною і спеціальною правосуб'єктністю, а також конкретною адміністративною процесуальною

правосуб'єктністю у конкретній справі адміністративної юрисдикції щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у державно-службових відносинах;

- відповідачем у справі завжди є суб'єкт владних повноважень;

- стосовно фізичної особи – позивача у справах адміністративної юрисдикції у державно-службових відносинах адміністративна процесуальна дієздатність визначається віком та осудністю;

- щодо суб'єктів владних повноважень - органів державної виконавчої влади та інших державних органів, які не належать до органів виконавчої влади, але служба в цих органах урегульована переважно Законом України «Про державну службу», для них притаманна одночасна адміністративна процесуальна правоздатність і адміністративна процесуальна дієздатність;

- заміна неналежної сторони практично не застосовується;

- правонаступництво обов'язково передбачене у разі зменшення обсягу компетенції суб'єкта владних повноважень, не пов'язаного з припиненням його діяльності. У випадку відсутності правонаступників суду необхідно залучити до участі у справі орган, до компетенції якого належить вирішення питання про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача;

- серед органів та осіб, яким законом надано право захищати права і свободи інших осіб законодавство передбачає реалізацію відповідної адміністративної процесуальної правосуб'єктності переважно прокурором та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Однак справи аналізованої категорії за участі Уповноваженого Верховної Ради України не виявлені, а участь прокурора обмежена переважно справами, пов'язаними із відшкодуванням шкоди чи стягненням коштів за період вимушених прогулів;

- як представники можуть бути залучені адвокати, законні представники підприємств, установ, організацій або може здійснюватись безоплатна вторинна правова допомога. Остання може надаватись тільки громадянами України як позивачам у справах, пов'язаних із прийняттям на державну службу (цивільну або мілітаризовану).

### **3.2. Актуальні питання правового регулювання позовного провадження у адміністративних судах щодо вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах**

Виділяючи актуальні питання правового регулювання позовного провадження з розгляду і вирішення справ адміністративної юрисдикції, слід вказати про його зміст. Е.Ф. Демський відзначає безпосередній зв'язок форми звернення до адміністративного суду – позовна заява – та порядку її розгляду, виходячи зі змісту ст.104 КАС України. Вчений виділяє наступні ознаки, які характерні для позовного провадження: 1) між сторонами є спір, в адміністративному судочинстві цей спір повинен виникати із публічно-правових відносин; 2) спір стосується (допускає) оскарження не тільки фактичних обставин рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а й самих правовідносин вимоги про зобов'язання відповідача вчинити відповідні дії чи утриматись від цього; 3) подача позову відбувається шляхом звернення до суду з письмовою заявою (ст.105 КАС України), в якій позивач формулює свою вимогу до суб'єкта владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, і до інших осіб, держави [42, с.297]

Дійсно, наведений підхід цілком логічний, однак у разі звернення до адміністративного суду із поданням, виникає питання про сутність провадження як позовного, що здійснюється відносно розгляду спору у публічно-правових відносинах, хоча процесуальний порядок відповідного провадження урегульований КАС України. Отже, вказаний підхід Е.Ф. Демського, хоча і дозволяє з'ясувати особливості процесуального порядку розгляду публічно-правових спорів, проте не відображає усі особливості позовного провадження в адміністративних судах. Разом з тим, розгляд і вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах здійснюється саме у межах та порядку позовного провадження, а тому

визначені Е.Ф. Демським його характерні ознаки можуть і мають бути враховані при характеристиці проблемних питань правового регулювання відповідного провадження.

Вказане позначається, у першу чергу, на переліку тих обставин, які має з'ясувати адміністративний суд при перевірці предмету позовної заяви. Так, ч.3 ст.2 КАС України встановлені критерії, якими керується адміністративний суд при перевірці рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Відповідність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень передбаченим частиною 3 статті 2 КАС України критеріям перевіряється судом з урахуванням закріпленого статтею 9 КАС України принципу законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Відповідно до ч. 3 ст. 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

«На підставі» означає, що суб'єкт владних повноважень: 1) повинен бути утвореним у порядку, визначеному Конституцією та законами України; 2) зобов'язаний діяти на виконання закону, за умов та обставин, визначених

ним. «У межах повноважень» означає, що суб'єкт владних повноважень повинен приймати рішення, а дії вчиняти відповідно до встановлених законом повноважень, не перевищуючи їх. «У спосіб» означає, що суб'єкт владних повноважень зобов'язаний дотримуватися встановленої законом процедури і форми прийняття рішення або вчинення дії і повинен обирати лише визначені законом засоби. Зазначені критерії, хоч і адресовані суду, але одночасно вони є і вимогами для суб'єкта владних повноважень, який приймає відповідне рішення, вчиняє дії чи допускається бездіяльності. Відповідно до ч.2 ст.8 КАС України суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Згідно з ст.17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику суду як джерело права. Згідно з висновком Європейського суду з прав людини у справі «Проніна проти України» (рішення від 18 липня 2006 року) - кожен доречний і важливий аргумент особи має бути проаналізований. Спираючись на вищевказані положення КАС України та положення практики Європейського суду з прав людини, суд має оцінити подані сторонами докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному розгляді в судовому засіданні всіх обставин справи в їх сукупності, та, враховуючи те, що кожна сторона повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень [129].

Отже, серед пріоритетних питань наукового аналізу має бути 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. Слід одразу зазначити про те, що особливості державно-службових відносин та публічно-правових спорів, що у їх межах виникають, визначають необхідність переважного використання письмових

доказів. Зазначену обставину можна віднести до особливостей судового розгляду аналізованої категорії справ адміністративної юрисдикції.

Доказування в адміністративному судочинстві — це врегульована правовими нормами діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного процесу зі збирання і закріплення, перевірки і оцінки доказів. Докази як фактичні дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів (ч. 1 ст. 69 КАС України). Вказані джерела цих фактичних даних отримали в юридичній літературі назву джерел доказів [11, с. 185]. Від того, які саме джерела доказів використовують в конкретній справі в значній мірі залежить процедура та строки її розгляду в кожному конкретному випадку. Адже, чим більше різноманітних джерел доказів, тим складнішим є доказування в цілому. Так, призначення експертизи може взагалі призвести до зупинення провадження у справі до одержання її результатів (п. 3 ч. 2 ст. 156 КАС України), а можливість обмежитись лише дослідженням та оцінкою письмових доказів може стати підставою розгляду справи в порядку письмового провадження (ч. 6 ст. 128 КАС України).

Частиною 2 ст. 71 КАС України визначено, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Відповідно, обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення покладається на відповідача і у справах про поновлення на публічній службі [115].

Використання тих чи інших засобів доказування здатне значним чином вплинути на реальні строки розгляду адміністративної справи в кожному конкретному випадку. Вказане актуалізує розгляд питань доказування у справах щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері державної служби з метою визначення особливостей цього процесу у таких справах для

подальшого вироблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративного процесуального законодавства.

Вивчення вказаних особливостей зумовлює звернення до даних судової практики розгляду таких спорів. Слід відмітити існування достатньо широкого кола спорів у сфері державної служби. Розгляд особливостей доказування щодо всіх них виходить за рамки цього дослідження. Тому, для прикладу доцільним уявляється взяти спори щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності з наступних причин.

По-перше, їх підстава безпосередньо торкається основоположних прав особи, передбачених ст. 19 Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [66]. По-друге вони становлять значну частину спорів у сфері державної служби. Так, за даними Єдиного державного реєстру судових рішень лише за період з 01.01.2014 р. по 18.02.2015 р. адміністративними судами розглянуто із прийняттям постанови більше 700 справ із загальної кількості справ у сфері публічної служби 4110. Аналіз обставин 21 справи щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, що розглянуто адміністративними судами за період з 01.01.2014 р. по 10.02.2015 р. дає підстави стверджувати, що показання свідків застосовувались лише в 6 справах з цих 21 випадків. Дослідження ж речових доказів, висновків експерта не застосовувалось взагалі. У вказаних справах показання свідків застосовувались, переважно, для з'ясування наступних питань: 1) чи була дотримана процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності [123; 124]; 2) чи дійсно мав місце факт дисциплінарного проступку [125]. Разом із тим, в значній кількості випадків в інших справах для відповідей на вказані питання було достатньо дослідження письмових доказів та інших матеріалів справи: письмових пояснень позивача, відповідача, третіх осіб, розпоряджень, наказів, пояснювальних записок тощо.

Досліджене дає підстави для висновку про особливості доказування у справах щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, які стосуються: 1) предмету доказування; 2) використання



засобів доказування. Зокрема, в значній кількості випадків судом перевіряється наявність дисциплінарного проступку, для чого перевіряється існування обставин, на які відповідач посилається як на підставу застосування дисциплінарного стягнення.

У зв'язку із цим слушною та актуальною уявляється позиція окремих науковців, які стверджують, що попри наявність повноважень щодо перевірки обґрунтованості рішення суб'єкта владних повноважень, суд не може перевіряти доцільність його рішення, оскільки це б означало втручання в його діяльність [83].

Звернення до судової практики свідчить про те, що суди звертаються до норми п.2 ч.3 ст.2 КАС України, якою передбачено обов'язок судів у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень перевіряти, чи прийняті вони з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, переважно у констатуючому порядку.

Зокрема, у мотивувальній частині Постанови Окружного адміністративного суду міста Києва від 21.04.2008 №3/299«Про оскарження листа Міністерства освіти і науки від 30 серпня 2006 року N 1/9-550» зазначено наступне. Пунктом 2 частини 3 статті 2 КАС України передбачено, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені), зокрема, з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано, обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дій), а також добросовісно [135].

Структурно-логічна конструкція зазначеного положення мотивувальної частини Постанови Окружного адміністративного суду міста Києва від 21.04.2008 №3/299 свідчить про те, що суд не виділяє окремо обов'язок перевіряти відповідність рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень меті, з якою відповідні повноваження надані, а визначає про

його наявність у безпосередньому зв'язку із обов'язком визначати обґрунтованість рішень, дій чи бездіяльності. Натомість можна запропонувати врахувати визначені у чинному законодавстві норми, якими урегульовано правовий статус відповідного суб'єкта владних повноважень, щодо завдань, які має виконувати суб'єкт у межах реалізації правового статусу.

Спираючись на пропозиції вчених, судову практику, доцільно запропонувати викласти норму п.2 ч.3 ст.2 КАС України у такій редакції:

«2) з використанням повноваження у межах завдань, покладених на суб'єкт владних повноважень чинним законодавством».

Щодо засобів доказування, то особливістю цих справ є незначне використання таких джерел доказів, як висновок експерта, речові докази, певна обмеженість застосування показань свідків. Вказане актуалізує питання розробки спрощеної процедури розгляду таких справ.

Оперативність судочинства завжди розглядалась як одна з його ключових властивостей. Як показники доступності судового процесу О.М. Овчаренко розглядає, зокрема, такі його характеристики: розумний строк розгляду справи, максимально можлива простота процесу [88, с. 59]. Як зазначається в юридичній літературі, метою створення в адміністративному судочинстві скороченого провадження (ст. 183-2 КАС України є забезпечення оперативності адміністративного судочинства [82, с. 503]. Аналіз даних Єдиного державного реєстру судових рішень дозволяє стверджувати, що окремі категорії справ у сфері державної служби вже розглядаються на сьогоднішній день у порядку скороченого провадження. Зокрема, вказане стосується справ щодо стягнення виплат соціального забезпечення, що мають отримуватись особою у зв'язку із проходженням державної служби [112; 126]. Не зважаючи на те, що вказані справи становлять лише невелику частину спорів у сфері державної служби, проте доцільною є пропозиція щодо доповнення ч.1 ст.183-2 КАС України пунктом 2-1 у такій редакції:

«2-1) стягнення виплат соціального забезпечення, які мають отримуватись особою у зв'язку із проходженням державної служби».

Не викликає сумніву те, що підстави та порядок прийняття на державну службу та звільнення з неї, порядок її проходження мають бути чітко регламентовано відповідним спеціальним законодавством. Вказане зумовлює таку особливість взаємовідносин процедур проходження державної служби, як їх, як правило, письмовий характер. Особливо це притаманне таким сферам відносин, як: притягнення державного службовця до юридичної, зокрема дисциплінарної відповідальності. Аналіз судових справ у сфері державної служби, що наведено у Єдиному державному реєстрі судових рішень, дає підстави стверджувати, що у вказаних справах такі джерела доказування, як показання свідка, висновок експерта, речові докази майже не використовуються, натомість практично у всіх випадках юридичні факти предмету доказування встановлюються на підставі письмових доказів. Зі змісту ч. 4 ст. 183-2 КАС України випливає, що у скороченому провадженні рішення (постанова) суду приймається на підставі лише письмових доказів, оскільки для дослідження інших засобів доказування відсутні умови.

Зазначене актуалізує питання щодо можливості застосування скороченого провадження не тільки в наведених вище спорах у сфері державної служби (щодо соціального забезпечення), але й також в інших, зокрема щодо притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

Проблеми скороченого провадження в адміністративному судочинстві на сьогоднішній день не знайшли широкої уваги у роботах науковців. Існують лише окремі публікації у фахових юридичних виданнях, що безпосередньо торкаються цієї тематики (І. Завальнюк, М.М. Стефанчук) [45; 159]. Мають місце також публікації у інших періодичних юридичних виданнях. Питання застосування скороченого провадження при вирішенні спорів у сфері державної служби не дістало належної уваги також у роботі М.І. Цуркана «Правове регулювання публічної служби в Україні.

Особливості судового розгляду спорів» (2010 р.) [183]. Разом із тим, загальні питання скороченого провадження стали предметом уваги у навчальній літературі та науково-практичних коментарях до КАС України [12, с. 24, 134; 82, с. 503-506]. Слід відмітити також монографію С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової, Л.М. Корнути «Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання» (2013 р.) [54]. Разом із тим, у вказаних роботах оминається питання застосування скороченого провадження при вирішенні публічно-правових спорів у сфері державної служби.

Відносини державної служби носять, переважно, письмову форму. С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Л.М. Корнута відзначають, що дисциплінарну відповідальність, тобто матеріальну норму, може бути застосовано тільки у випадку чіткого дотримання встановленої у законодавстві процедури [54, с. 190]. Вказане лише підтверджує виняткове значення письмових доказів при розгляді справ щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Аналіз обставин 21 справи щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, що розглянуто адміністративними судами за період з 01.01.2014 р. по 10.02.2015 р. дає підстави стверджувати, що показання свідків з цих 21 випадків застосовувались лише в 6 справах. Дослідження ж речових доказів, висновків експерта не застосовувались взагалі. Аналіз випадків застосування показання свідків свідчить про те, що переважно вони застосовувались для з'ясування наступних питань: 1) чи була дотримана процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності [123; 124]; 2) чи дійсно мав місце факт дисциплінарного проступку [125]. Разом із тим, в значній кількості випадків для відповідей на вказані питання було достатньо дослідження письмових доказів та інших матеріалів справи: письмових пояснень позивача, відповідача, третіх осіб, розпоряджень, наказів, пояснювальних записок тощо. Таким чином, у 15 випадків з 21 необхідність проведення судового засідання була сумнівною.

На користь доповнення передбаченого ч. 1 ст. 183-2 КАС України переліку категорій справ, які можуть бути розглянуті в порядку скороченого провадження окремими категоріями справ у сфері публічної служби свідчить також наступне. Як свідчить судова практика, на першому місці серед причин відкладення розгляду справи є неявка учасників процесу, а саме сторін, третіх осіб, свідків, потерпілих це десь 70 відсотків всіх відкладених справ, на другому місці – неналежна підготовка учасників процесу до участі у судовому засіданні та несвоєчасне надходження відповідей на запити суду, це десь 20 відсотків [47]. І хоча твердження авторів, як вбачається з подальшого змісту статті, відносяться до цивільного процесу, але уявляється, що подібна ситуація має місце і в адміністративному судочинстві. Цей висновок ґрунтується на подібності підстав та наслідків відкладення розгляду справи за Цивільним процесуальним кодексом України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [182] та КАС України. Таким чином, значення застосування скороченого провадження для реального зменшення строків розгляду справи важко переоцінити.

Застосування скороченого провадження у розглядуваній категорії спорів також дозволить певною мірою зменшити завантаженість адміністративних судів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 24 КАС України, адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади вирішуються колегією у складі трьох суддів. Відповідно ж до ч. 4 ст. 183-2 КАС України, у скороченому провадженні справи розглядаються суддею одноособово.

Разом із тим, розглядувана пропозиція може викликати також і заперечення, що можуть стосуватись: реалізації права на примирення при застосуванні скороченого провадження, необхідності в окремих випадках дослідження не тільки письмових доказів а й інших засобів доказування, передусім показань свідків, необхідність в значній кількості випадків залученні третіх осіб, які не заявляють самостійні вимоги щодо предмету

спору до участі у таких справах. З приводу цих заперечень слід зауважити наступне.

Окремі автори зауважують про ускладнення реалізації такого права сторони, як право на примирення в ході скороченого провадження [71]. Разом із тим, як вже було вказано на початку цієї статті, спостерігається тенденція до жорсткого врегулювання підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності, визначення заходів такої відповідальності, що застосовуються у конкретному випадку. Вказане ускладнює можливість застосування примирення у справах щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Тому, як уявляється, наведене вище твердження не знімає актуальності розглядуваного питання.

Наступне заперечення стосується необхідності застосування при вирішенні цієї категорії справ такого джерела доказування, як показання свідків. Наведені вище дані аналізу судової практики свідчать, що дійсно така необхідність подекуди виникає. Разом із тим, за нормою ч. 4 ст. 183-2 КАС України, якщо у разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд прийде до висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, то суд розглядає справу за загальними правилами КАС України. Вказане правило цілком може бути застосовано і у даному випадку. Тобто, судові засідання призначається для дослідження показань свідка, після чого ухвалюється рішення у справі.

Останнє з наведених заперечень стосується того, що може виникнути необхідність у залученні третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору до участі в розгляді справи.

У мотивувальній частині Постанови Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у справі про визнання протиправним та скасування Указу від 24 травня 2006 року від 13.03.2007 №07/07 21-1627во06 вказано, що визначення обсягу вимог, що підлягають судовому захисту, є

диспозитивним правом позивача. Оскільки ОСОБА\_1 не заявляв вимог про присудження заробітної плати чи іншого грошового утримання та інших вимог, вирішення яких судом можуть вплинути на права та обов'язки Київської обласної державної адміністрації, суд не залучав її до участі у справі в якості співвідповідача чи третьої особи без самостійних вимог. Частиною 2 статті 53 КАС України визначено, що треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача в будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залученими до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду. Притягнення таких осіб до участі у справі є правом, а не обов'язком суду. Ні сама Київська обласна державна адміністрація, ні жоден з учасників процесу із заявами чи клопотаннями про її притягнення в якості третьої особи без самостійних вимог до судів не звертались [115].

У справах про притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності неодноразово виникають ситуації, коли за позовом про оскарження рішення про притягнення до відповідальності відповідачем визнається певний орган державної влади або місцевого самоврядування, а третьою особою, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмету спору притягається керівник цього органу. Вказане визначення учасників розгляду справи не викликає заперечень, адже очевидним є наявність юридичного інтересу керівника державного органу у таких справах. Відповідно до ч. 2 ст. 183-2 КАС України, не можуть розглядатись за правилами скороченого провадження вимоги, які хоча і передбачені ч. 1 цієї статті, але стосуються прав, свобод, інтересів та обов'язків третіх осіб.

З вказаного можна зробити висновок про неможливість розгляду спорів щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності за правилами скороченого провадження.

На зазначене можна відповісти наступним чином. По-перше,

компетенція вищестоящого державного службовця у значній кількості випадків дозволяє накладати стягнення не від імені органу, а від власного імені. Так, відповідно до ст. 13 Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» від 22.02.2006 р. № 3460-IV [122], право щодо накладання дисциплінарних стягнень надається безпосередньо начальникам. У спорах щодо накладення таких стягнень начальник безпосередньо визначається відповідачем, а треті особи у таких спорах відсутні. По-друге, як уявляється, немає значних перепон щодо внесення змін до ст. 183-2 КАС України, спрямованих на забезпечення можливості третім особам, які не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору брати участь у справах щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Вказаний висновок ґрунтується на таких міркуваннях. Як зазначається в юридичній літературі, причиною виключення третіх осіб з числа учасників скороченого провадження є неможливість цих осіб усно чи письмово заявити суду про свою позицію щодо спору [82, с. 504]. Із таким твердженням слід погодитись, враховуючи відсутність повноважень адміністративного суду щодо надіслання третій особі копій позовної заяви та ухвали про відкриття провадження у справі (ч. 3 ст. 183-2 КАС України). Разом із тим, уявляється, що не може зашкодити розгляду справи надання суду такого повноваження для тих випадків, коли з матеріалів справи впливає, що судове рішення може вплинути на права і обов'язки осіб, які не є стороною у справі (ч. 2 ст. 53 КАС України), і є дані, необхідні для відправлення вказаних документів. У випадку ж відсутності таких даних ніщо не заважає суду розглядати справу в загальному порядку, подібно до того, як передбачено у ч. 4 ст. 183-2 КАС України.

Таким чином, можна зробити висновок про доцільність розширення категорій справ, передбачених ч. 1 ст. 183-2 КАС України, що можуть розглядатись за правилами скороченого провадження за рахунок спорів щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. Така пропозиція може бути реалізована шляхом внесення змін до ч.1 ст.183-2



КАС України і доповнення переліку справ, щодо яких застосовується скорочене провадження, пунктом сьомим у такій редакції:

«7) притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності».

Слід зауважити, що це не єдина категорія спорів у сфері державної служби, яку уявляється бажаним розглядати в порядку скороченого провадження. Так, значний інтерес представляють також спори у сфері присвоєння спеціальних звань, рангів. Відповідь на питання щодо можливості розгляду таких, а також інших спорів за правилами скороченого провадження потребує додаткового обґрунтування і є перспективними напрямками подальших наукових розробок у цій сфері.

Вирішення проблеми щодо визначення шляхів вдосконалення правового регулювання позовного провадження щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах зачіпає також проблему подолання прогалин і колізій матеріальних норм адміністративного права, що регулюють правовий статус державних службовців.

На сьогоднішній день складовими публічної служби вважаються політична служба, державна служба, суддівська служба, муніципальна служба [183, с. 10-17; 56, с. 16-18; 31, с. 769]. Переважна частка спорів, розглянутих апеляційними судами у сфері публічної служби припадає саме на спори у сфері державної служби. Так, за даними Єдиного державного реєстру судових рішень, за період з 01.01.2014 р. по 01.02.2015 р. кількість розглянутих апеляційними адміністративними судами спорів у сфері муніципальної служби становила приблизно третину від всіх спорів, що розглянуто цими судами у сфері публічної служби. Споры у сфері політичної, суддівської служби не є численними в судовій практиці в силу по-перше відносної не чисельності посад у цих сферах порівняно із сферою суто державної служби, а по-друге - специфіки діяльності у сфері політичної та суддівської служб. Отже, можна казати, що серед спорів у сфері публічної

служби питома вага спорів у сфері державної служби становить трохи менше двох третин.

Вказана кількість змінених та скасованих судових рішень свідчить про наявність значної кількості проблем при застосуванні законодавства. Слід констатувати, що чинний стан адміністративного матеріального законодавства у сфері державної служби сприяє такій ситуації, оскільки містить значну кількість недоліків та колізій, корені яких нерідко криються не тільки у помилках законодавчої техніки, що допускаються при підготовці тексту нормативного акту, але й лежать більш глибоко – є наслідком недостатнього теоретичного опрацювання окремих питань. Зокрема, ще у 2005 р. Ю.П. Битяк вказував на доцільність регулювання правовідносин патронатної служби, зокрема щодо осіб, які вперше зараховані на службу, трудовим законодавством [26, с. 136]. Разом із тим, на сьогоднішній день основним нормативним актом, що регламентує правові та організаційні основи патронатної служби, є (окрім Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [66]) Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ (далі – Закон «Про державну службу») [117, с. 443]. Прикладом іншої проблеми, яка з'явилась у зв'язку із розвитком законодавства в сфері державної служби є визначення правової природи відносин, що виникають на підставі ч. 4 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI (далі – Закон «Про адміністративні послуги») [110], де вказано про право вимоги держави до посадової особи чи адміністратора про відшкодування шкоди, завданої внаслідок відшкодування державою особі шкоди, яка заподіяна внаслідок незаконних дій, рішень, бездіяльності посадової особи чи адміністратора. Вирішення цих та інших недоліків правового регулювання здатне істотним чином вплинути на визначення адміністративної процесуальної правосуб'єктності особи в адміністративному судочинстві.

Безпосередньо питанням адміністративно-процесуальної правосуб'єктності сторін публічно-правового спору у сфері державної

служби вченими уваги не приділялось. Як найближчу за тематикою слід відмітити монографію М.І. Цуркана «Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів» (2010 р.), в якій приділяється увага питанням процесуального статусу учасників судового провадження у справах з публічної служби [183]. Разом із тим, вказана робота не є вичерпною, а на сьогоднішній день істотним чином змінилось адміністративне матеріальне законодавство, прийняті нові закони, якими визначені особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері державної служби, що визначають їх адміністративну правоздатність у відносинах судової адміністративної юрисдикції. Ними є, зокрема, закони України «Про адміністративні послуги», «Про державну службу», «Про центральні органи виконавчої влади» 17.03.2011 р. № 3166-VI [146] тощо. Істотні зміни внесено до інших законів у цій сфері. Слід відмітити також значне реформування системи суб'єктів владних повноважень, зокрема із створенням навіть нових центральних органів виконавчої влади (Державна реєстраційна служба України та її подальша ліквідація як центрального органу виконавчої влади, Державна фіскальна служба України та інші).

На сьогоднішній день останніми науковими напрацюваннями, де розкривається поняття державного службовця і враховується досвід попередніх наукових пошуків у цьому напрямку є напрацювання С.В. Ківалова та Л.Р. Білої-Тіунової. Вказані дослідники розуміють цей термін в широкому та вузькому сенсі. В широкому розумінні вони визначають державного службовця як професійного працівника будь-якої державної організації, а у вузькому – як професійного працівника органу державної влади. Більш розгорнуте визначення державного службовця дослідники надають з позиції положень ст. 1 Закону «Про державну службу» щодо визначення державної служби [56, с. 135]. З позиції цього дослідження особливе значення мають окремі ознаки державного службовця, що наводяться вченими: професійна діяльність щодо практичного виконання

завдань і функцій держави; діяльність від імені держави; виконання державних/державно-владних повноважень [56, с. 135]. Враховуючи наведене, а також положення чинного законодавства, зокрема п. 7 ч. 1 ст. 3, ч. 3 ст. 50 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі - КАС України) [58], абз. 13 ст. 11 Закону «Про державну службу», можна зробити висновок, що державний службовець може бути як позивачем, та і відповідачем в адміністративному судочинстві.

Водночас, окремі спірні питання адміністративно-правового статусу окремих категорій державних службовців зумовлюють певну невизначеність також і стосовно їх адміністративно-процесуальної правосуб'єктності. Так, увагу привертає наведена вище позиція Ю.П. Битяка стосовно доцільності врегулювання правовідносин патронатної служби, зокрема щодо осіб, які вперше зараховані на службу, трудовим законодавством [26, с. 136]. Можна визначити основні тези, як вчений наводить на підтримку своєї позиції: 1) обслуговуючий характер діяльності патронатних службовців; 2) відповідальність не перед державою, а перед «патроном»; 3) особливий порядок зайняття посад та звільнення, зокрема залежність від перебування на своїй посаді «патрона» [26, с. 136]. Вказана позиція заслуговує на підтримку. Разом із тим, за чинним Законом «Про державну службу» патронатна служба визнається державною службою, із наявністю посад (ч. 5 ст. 15 вказаного Закону). Подібне розуміння також наводиться у Законі України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. № 4050-VI [118].

Отже, з одного боку, діяльність патронатних службовців явно не відповідає наведеним вище ознакам державного службовця, а з іншого – на рівні закону патронатна служба, зокрема щодо осіб, які вперше зараховані на службу, визнана такою, що належить до державної служби. Вказана ситуація сприяє неоднозначній судовій практиці щодо вирішення спорів, які виникають з правовідносин патронатної служби, зокрема між службовцем та «патроном» з приводу призначення на посаду, проходження служби та звільнення з посади. Крім того, вказана ситуація призводить до ускладнень

при застосуванні законодавства: для вирішення спорів у сфері патронатної служби суд повинен застосовувати як законодавство у сфері державної служби, так і трудове законодавство.

Як впливає з аналізу даних Єдиного державного реєстру судових рішень за 2014 – 2015 р.р., вказана категорія спорів не є чисельною. Так, за вказаний період було виявлено лише два судових рішення [113; 147]. Разом із тим, порівняно невелика чисельність зазначеної категорії справ не знімає актуальності розглядуваного питання.

Спираючись на думку Ю.П. Битяка, можна вказати про те, що застосування законодавства про державну службу до подібних спорів є достатньо спірним, принаймні стосовно осіб, які вперше призначені на посаду. З метою врахування наукової думки необхідне внесення змін до чинного законодавства про державну службу. Крім того, слід зауважити, що застосування лише однієї сфери законодавства до вказаних відносин, а саме – трудового законодавства – створить додаткові гарантії якості розгляду подібних справ. Формальне позбавлення патронатної служби ознак державної служби матиме ще одні позитивні наслідки - віднесення спорів у цій сфері до юрисдикції загальних судів, судді яких мають більший досвід застосування трудового законодавства.

Наступним проблемним питанням адміністративно-правового статусу державного службовця є необхідність його уточнення при виникненні правовідносин, передбачених ч. 4 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги».

Насамперед, виникає питання правової природи таких відносин, враховуючи, що неодмінною умовою їх виникнення є перебування заподіювача шкоди на публічній службі, а отже існування правовідносин публічної служби між такою особою та державою як суб'єктом права вимоги. З іншого боку, на викликає сумніву, що правовідносини, в яких одна особа зобов'язана відшкодувати завдану шкоду, а інша – має право відповідної вимоги, є суто приватними за своєю природою. Остаточною відповіддю має

бути визнання таких правовідносин приватними, попри їх зв'язок із адміністративно-правовим статусом суб'єктів цих відносин. Такий висновок впливає з оцінки правової природи елементів таких відносин: змісту та об'єкту. Щодо ж суб'єктів, то загальновідомим є положення щодо можливості участі суб'єктів публічного права у цивільних правовідносинах на загальних підставах.

Разом із тим, в такому випадку відкритим залишається питання юрисдикції подібних спорів. За приписами ч. 2 ст. 21 КАС України неможливо дійти остаточної відповіді щодо можливості розгляду таких справ в порядку адміністративного судочинства. Однак висновок щодо належності таких спорів до юрисдикції загальних судів теж потребує окремого обґрунтування в силу тісного зв'язку вказаних «деліктних відносин» із адміністративно-правовим статусом їх сторін. Дані Єдиного державного реєстру судових рішень не дозволяють виділити відповідні спори, що можна розглядати як наслідок вказаної невизначеності. При цьому доцільне надання вищим судом відповідної юрисдикції роз'яснень.

Таким чином, на сьогоднішній день напрацьованим є доктринальне та законодавче підґрунтя для розвантаження адміністративних судів за рахунок віднесення окремих категорій спорів до юрисдикції загальних судів. Вказане стосується спорів, що впливають з відносин: 1) патронатної служби; 2) передбачених ч. 4 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги».

### **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3**

Проведений аналіз актуальних питань позовного провадження в адміністративних судах як способу вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах дозволив сформулювати наступні висновки.

1. Характеристику сторін публічно-правового спору у державно-службових відносинах доцільно здійснювати, спираючись на конструкцію адміністративної процесуальної правосуб'єктності та враховуючи адміністративну правоздатність. Останнє слід розглядати як умову виникнення адміністративної процесуальної правосуб'єктності, оскільки адміністративна правоздатність у державно-службових відносинах дозволяє врахувати наявність чи відсутність правової можливості певного суб'єкта брати участь у цих відносинах. Така правова можливість завжди визначена матеріальними нормами адміністративного права.

2. Адміністративна правоздатність у державно-службових відносинах визначена як спеціальна, що обумовлене врегулюванням спеціальними законами правових вимог до осіб, як реалізують право рівного доступу до державної служби.

3. Крім загальної і спеціальної правоздатності, доцільно виділити конкретну адміністративну процесуальну правоздатність у конкретній адміністративній справі адміністративної юрисдикції щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у державно-службових відносинах. Таку пропозицію сформульовано на підставі узагальнення судової практики адміністративних судів, якою підтверджено необхідність врахування вимог законодавчих і підзаконних актів, що визначають права і обов'язки конкретної посадової особи, що бере участь у судовому адміністративному процесі. Конкретна адміністративна процесуальна правоздатність визначається законодавчими і підзаконними нормативно-правовими актами, норми яких регулюють конкретні права і обов'язки позивача або відповідача, невиконання чи неналежне виконання яких призвело до виникнення публічно-правового спору у державно-службових відносинах.

4. Юридична конструкція – загальна і спеціальна адміністративна правоздатність та конкретна адміністративна процесуальна правоздатність у державно-службових відносинах – відтворює логічний зв'язок матеріальних і процесуальних норм адміністративного права, якими урегульовано підстави

та порядок порушення справи адміністративної юрисдикції, її розгляду та вирішення щодо публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах.

5. Проведений аналіз існуючих окремих наукових напрацювань відносно конкретизації терміну «суб'єкт владних повноважень» не дозволяє зазначити про наявність усталеного підходу. Запропоновано в основу розкриття змісту зазначеного терміну покласти визначення В.Б. Авер'яновим предмету адміністративного права, який складають суспільні відносини у сфері функціонування управлінських інститутів публічної влади.

6. У справі адміністративної юрисдикції щодо розгляду публічно-правових спорів у державно-службових відносинах позивачем може бути тільки фізична особа – громадянин України, наділений спеціальною адміністративною правосуб'єктністю у державно-службових відносинах та який має конкретну адміністративну процесуальну правоздатність у судовому адміністративному процесі. Адміністративна правосуб'єктність у державно-службових відносинах відносно громадянина України стосується реалізації права доступу до державної служби, передбаченого ч.2 ст.38 Конституції України.

7. До особливостей суб'єктів владних повноважень - органів державної виконавчої влади та інших державних органів, які не належать до органів виконавчої влади, але служба в цих органах урегульована переважно Законом України «Про державну службу» належить притаманність одночасно адміністративної процесуальної правоздатності і адміністративної процесуальної дієздатності. Таке положення ґрунтується на визнанні легалізації таких суб'єктів у чинному законодавстві як їх основної властивості та умови функціонування.

8. Прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може брати участь у судовому адміністративному процесі щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у державно-службових відносинах у таких формах: 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).

9. Сформульовано особливості процесуального порядку розгляду публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

10. 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. Зазначено про те, що особливості державно-службових відносин та публічно-правових спорів, що у їх межах виникають, визначають необхідність переважного використання письмових доказів. Зазначену обставину віднесено до особливостей судового розгляду аналізованої категорії справ адміністративної юрисдикції.

11. Використання тих чи інших засобів доказування здатне значним чином вплинути на реальні строки розгляду адміністративної справи в кожному конкретному випадку. Вказане актуалізує розгляд питань доказування у справах щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері державної служби з метою визначення особливостей цього процесу у таких справах для подальшого вироблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративного процесуального законодавства.

12. Виділено два напрямки внесення змін до адміністративного законодавства: зміни до матеріального законодавства; зміни до процесуального законодавства.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведене теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо встановлення особливостей правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах, а також у виявленні недоліків у такому правовому регулюванні та обґрунтуванні на цій основі пропозицій щодо внесення змін до адміністративного матеріального і процесуального законодавства, у результаті чого отримані такі результати.

1. Запропоновано виділити чотири види публічної служби: 1) державна служба; 2) служба на державних політичних посадах; 3) служба в органах місцевого самоврядування; 4) інша публічна служба. Підтримано думку більшості вчених, які пропонували виокремити два види державної служби: цивільну і мілітаризовану. Також виділено три підвиди цивільної державної служби: а) загальна(урегульована Законом України «Про державну службу», стосується системи органів виконавчої влади, відсутнє врегулювання особливостей проходження служби спеціальними законодавчими актами); б) спеціальна державна служба (проходить в державних органах, які не належать до системи органів виконавчої влади); в) спеціалізована державна служба (стосується системи органів виконавчої влади, мають місце особливості врегулювання проходження служби спеціальними законодавчими актами).

2. Доведено, що категорія «державно-службові відносини» відтворює дві невід'ємні складові державної служби як правового явища – державне значення та службову діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави, крім політичної. Врахування наукових підходів вчених (Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Ківалов, О.П. Ноздрачов, Ю.М. Старілов та інші) дозволило обрати критеріями поділу державно-службових відносин:

наявність управлінських відносин і зв'язків; характер норм, які регламентують відносини у сфері державної служби; належність вказаних норм до певної галузі права.

3. Наукові дослідження у напрямку визначення сутності публічно-правового спору у державно-службових відносинах згруповано у чотири групи: 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. Авер'янов, Ю.С. Педько та інші); 4) в яких піддана аналізу проблема сутності спорів з відносин публічної служби (М.І. Цуркан, О.Г. Мовчун).

4. Публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносинах визначено як різновид 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.

Узагальнення загальних і спеціальних ознак дозволило виділити наступні ознаки публічно-правового спору у державно-службових відносинах: а) є різновидом юридичного конфлікту; б) стосується протиборства сторін спору відносно одного предмета; в) дії сторін спору є юридично значимими і такими, що породжують правові наслідки у сфері державно-службових відносин; г) предмет спору стосується реалізації права на державну службу, передбаченого Конституцією України, а правові вимоги спрямовані на відновлення законності поведінки сторін спору; д) однією із

сторін спору завжди виступає державних орган (посадова особа), наділена компетенцією приймати юридично значимі рішення у державно-службових відносинах; е) проявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду; ж) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення.

5. Дослідження досвіду правового регулювання відносин щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів у сфері державної служби у деяких зарубіжних країнах дозволило виділити перспективний напрямок вдосконалення чинного адміністративного процесуального законодавства - відшкодування шкоди, завданої рішеннями, діями (бездіяльністю) суб'єкта владних повноважень (на прикладі Франції, Німеччини).

6. Виділено чотири періоди розвитку адміністративної юстиції на теренах України як способу вирішення публічно-правових спорів, в тому числі і у державно-службових відносинах: 1) з 1722 р. по період існування царату; 2) з 1917 р. по першу половину 1920-х рр.; 3) друга половина 1920-х років по 26 грудня 1996 р.; 4) з 26 грудня 1996 р. по теперішній час.

7. Умовами виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах названі обставини, що створюють можливість виникнення зазначених спорів і пов'язані із порушенням норм права, які регулюють державно-службові відносини, помилками у правозастосовній діяльності або у юридичній кваліфікації дій сторін спору. Загальними умовами як такими, що об'єднують юридичні і фактичні умови, названі: а) наявність юридичної конфліктної ситуації; б) недоліки правового регулювання; в) помилки у правозастосуванні, в тому числі внаслідок помилок у тлумаченні правових норм судами.

8. Виділено вісім видів публічно-правових спорів у державно-службових відносинах за критерієм предмету спору. Вказане стосується спорів з приводу: а) оскарження застосування заборон відповідно Закону України «Про очищення влади»; б) оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності (крім звільнення); в) звільнення з державної

служби, в тому числі – поновлення на службі; г) оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення чи правопорушення, пов'язане з корупцією; д) оскарження законності притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією; е) забезпечення державних службовців житлом; ж) з приводу стягнення витрат, пов'язаних з утриманням особи у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України; з) невиконання компенсації замість речового майна та про стягнення з відповідача грошової компенсації замість речового майна.

9. Юридична конструкція – загальна і спеціальна адміністративна правоздатність та конкретна адміністративна процесуальна правоздатність у державно-службових відносинах – відтворює логічний зв'язок матеріальних і процесуальних норм адміністративного права, якими урегульовано підстави та порядок порушення справи адміністративної юрисдикції, її розгляду та вирішення щодо публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах.

10. Особливостями адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивачів у публічно-правових спорах у державно-службових відносинах названо: а) наявність правосуб'єктності у вузького кола суб'єктів судового адміністративного процесу, передбаченого ч.2 ст.50 КАС України. До позивачів у таких справах належать громадяни України і суб'єкти владних повноважень (їх представники); б) відповідність громадянина України вимогам законодавства про державну службу, а також спеціального законодавства, яким урегульовано особливості вступу на державну службу та її проходження у разі, якщо громадянин України реалізує право на державну службу - цивільну або мілітаризовану; в) у випадку реалізації права на звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень як позивача таким суб'єктом завжди є фізична особа, яка набула статус державного службовця (цивільної чи мілітаризованої державної служби),

тобто є посадовою особою, а предмет позову пов'язаний із реалізацією компетенції, відповідної займаній посаді.

11. До особливостей розгляду публічно-правових спорів у державно-службових відносинах належать: а) предмет спору стосується взаємних претензій сторін щодо невиконання чи неналежного виконання службових повноважень; б) позивачем може бути фізична особа – громадянин України, який не наділений владними повноваженнями і реалізує право рівного доступу до державної служби або фізична особа – суб'єкт владних повноважень, який має статус посадової особи; в) у разі, коли позивачем у справі є посадова особа як суб'єкт владних повноважень, предмет спору завжди стосується порушень у реалізації компетенції, встановленій законодавством відповідно займаній посаді, а позовна заява до адміністративного суду подається на виконання його повноважень, відповідно п.8 ч.1 ст.3 КАС України; г) позивач у справі наділений загальною і спеціальною правосуб'єктністю, а також конкретною адміністративною процесуальною правосуб'єктністю у конкретній справі адміністративної юрисдикції щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у державно-службових відносинах; д) відповідачем у справі завжди є суб'єкт владних повноважень; е) стосовно фізичної особи – позивача у справах адміністративної юрисдикції у державно-службових відносинах адміністративна процесуальна дієздатність визначається віком та осудністю; ж) щодо суб'єктів владних повноважень - органів державної виконавчої влади та інших державних органів, які не належать до органів виконавчої влади, але служба в цих органах урегульована переважно Законом України «Про державну службу», для них притаманна одночасна адміністративна процесуальна правоздатність і адміністративна процесуальна дієздатність; з) заміна неналежної сторони практично не застосовується; к) правонаступництво обов'язково передбачене у разі зменшення обсягу компетенції суб'єкта владних повноважень, не пов'язаного з припиненням його діяльності. У випадку відсутності правонаступників суду необхідно

залучити до участі у справі орган, до компетенції якого належить вирішення питання про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача; л) серед органів та осіб, яким законом надано право захищати права і свободи інших осіб законодавство передбачає реалізацію відповідної адміністративної процесуальної правосуб'єктності переважно прокурором та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Однак справи аналізованої категорії за участі Уповноваженого Верховної Ради України не виявлені, а участь прокурора обмежена переважно справами, пов'язаними із відшкодуванням шкоди чи стягненням коштів за період вимушених прогулів; м) як представники можуть бути залучені адвокати, законні представники підприємств, установ, організацій або може здійснюватись безоплатна вторинна правова допомога. Остання може надаватись тільки громадянами України як позивачам у справах, пов'язаних із прийняттям на державну службу (цивільну або мілітаризовану); н) переважне використання письмових доказів при вирішенні виділеної категорії справ адміністративної юрисдикції.

12. Виділено два напрямки внесення змін до адміністративного законодавства: зміни до матеріального законодавства; зміни до процесуального законодавства.

Зміни до матеріального законодавства передбачають кодифікацію законодавства про державну службу, новелізація якого із прийняттям за основу проекту Закону про державну службу не вирішує, а, інколи, і ускладнює правове регулювання матеріальних відносин, пов'язаних із прийняттям на державну службу, її проходженням і звільненням зі служби.

Доведено, що застосування терміну «державна служба» у широкому значенні обумовлює необхідність впровадження терміну «службовці державної служби», ширшого за значенням, порівняно із терміном «державний службовець», враховуючи виділений підвид державної служби – спеціалізована державна служба.

Доведено доцільність позбавлення патронатної служби ознак державної служби, внаслідок чого розгляд спорів у цій сфері мають бути віднесені до юрисдикції загальних судів, судді яких мають більший досвід застосування трудового законодавства.

Запропоновано закріпити в законі про державну службу перелік типових правових вимог щодо службовців мілітаризованої державної служби: щодо досягнення певного віку, підвищені вимоги до фізичного і психічного здоров'я, а для деяких категорій таких службовців виникає необхідність встановлення вимог щодо освітнього рівня.

Вдосконалення процесуального законодавства передбачають внесення змін до КАС України у частинах, що стосуються:

- викладення у новій редакції норму п.7 ч.1 ст.3 КАС України щодо дефініції «суб'єкт владних повноважень»;

- закріплення типового переліку правових вимог щодо службовців мілітаризованої державної служби у рамковому законі про державну службу із певними застереженнями, що стосуються чіткого визначення видів державної служби, кандидати до вступу до якої мають відповідати таким вимогам;

- викладення у новій редакції норми п.2 ч.3 ст.2 КАС України, яка стосується визначення обставин, що мають перевірятися судом:

«2) з використанням повноваження у межах завдань, покладених на суб'єкт владних повноважень чинним законодавством»;

- поширення скороченого провадження на справи щодо стягнення виплат соціального забезпечення, які мають отримуватись особою у зв'язку із проходженням державної служби, а також на справи щодо законності притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, що передбачає внесення змін до ч. 1 ст. 183-2 КАС України



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абсалямов А. В. Проблемы административного судопроизводства в арбитражном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Абсалямов Артур Винерович. — Екатеринбург, 2000. — 177 с.
2. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов // Юстиніан. — 2005. — № 8. — Режим доступу на 24.06.2009 р. : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1843>.
3. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / [ред. Ю. С. Шемшученко, О. Ф. Андрійко]. — К.: Інст-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. — 448 с.
4. Административное право зарубежных стран: учеб. / [ред. А.М. Козырина, М.А. Штатина]. — М.: Спарк, 2003. — 464 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / [Голов. редкол.: Авер'янов В. Б. [та ін.]. — К.: Юрид. думка, 2007.  
Т. 1. — 2007. — 592 с.
6. Адміністративне право: підручник/ За заг.ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. — Х.: Право, 2010. — 624с.
7. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді [за заг. ред. О. М. Пасенюка]. — К. : Істина, 2007. — 608 с.
8. Административная юстиция и административный процесс: исторический и зарубежный опыт // Веб-сайт «Юридические услуги Online». — Режим доступу на 24.06.2009 р. : <http://www.yurist-online.com/uslugi/yuristam/literatura/admin-proces/23.php>. — Назва з екрану.
9. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе;

Законодательство об исполнении административных решений: пер. с нем. / [упоряд.: В. Бергман]. — М.: Волтерс Клувер, 2007. — 288 с.

10. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений: пер. с нем. / [В. Бергманн, введ., сост.]. — М.: Инфотропик Медиа, 2013. — 288 с.

11. Адміністративне судочинство України: підруч. / [О. М. Пасенюк (кер.авт.кол.) [та ін.]; ред. О. М. Пасенюк. — К.: Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.

12. Адміністративне судочинство: навч. посіб. / ред. О. П. Рябченко. — Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2014. — 304 с.

13. Аналітичний огляд стану здійснення судочинства місцевими та апеляційними адмінсудами у 2011 році [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України. — Режим доступу до док.: [http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization\\_court\\_practice.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=2242](http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2242). — Назва з екрану.

14. Аналітичні матеріали стану здійснення судочинства у 2012-2013 р.р. [Електронний ресурс] / Вищий адміністративний суд України, Управління вивчення судової практики та судової статистики. — К., 2014. — 22 с. — Режим доступу до док.: [http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Statistika/Tabl\\_analiz\\_2012\\_2013.pdf](http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/Statistika/Tabl_analiz_2012_2013.pdf). — Назва з екрану.

15. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2013 році [Електронний ресурс]// офіційний сайт Вищого адміністративного суду України: Режим доступу: [http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization\\_court\\_practice.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=3485&fp=11](http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=3485&fp=11)

16. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у I півріччі 2014 року [Електронний ресурс] / Вищий адміністративний суд України, Управління вивчення судової практики та судової статистики. — К., 2014. — 48 с. — Режим доступу до док.: [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analiz\\_I\\_2014/](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analiz_I_2014/). — Назва з екрану.

17. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2014 році [Електронний ресурс]: офіційний веб-сайт Вищий адміністративний суд України: Режим доступу: [http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/analiz\\_2014/](http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/analiz_2014/)

18. Андруневчин О. М. Суб'єкти адміністративного судочинства України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Андруневчин Оксана Михайлівна; Національний університет "Львівська політехніка". — Львів, 2012. — 23 с.

19. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: Монография. Изд.2-е, доп. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – 312с.

20. База правових позицій [Електронний ресурс] : офіційний веб-сайт Вищий адміністративний суд України: Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua/db/>

21. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: моногр. / Барабаш Ю. Г. — Х.: Право, 2008. — 220 с.

22. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія/ Відп.ред. М.О. Баймуратов. – К.: Видництво «Юридична думка», 2010. – 656с.

23. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства: О.В. Бачун; за наук. ред. А.О. Селіванова. 2-ге науково-практичне видання із змінами і доповненнями..— К.: Логос, 2014.— 133 с.

24. Бевзенко В. М. Сутність адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів владних повноважень / В. М. Бевзенко // Адвокат. — 2009. — № 2 (101). — С. 13–17.

25. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: дис..д.ю.н. 12.00.07/ Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х.,2010. – 433с.
26. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х.: Право, 2005. – 304с.
27. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монограф./ Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса: Фенікс, 2011. – 540с.
28. Бедний О.І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. к.ю.н. 12.00.07/ Бедний Олег Ігорович/ Одеська національна юридична академія. – О., 2002. – 175с.
29. Бринцева Л. В. Сутність адміністративно-правових спорів та особливості адміністративного порядку їх вирішення в Україні: моногр. / Бринцева Л. В. — Х.: Юрайт, 2012. — 208 с.
30. Веденяпін О.А. Публічно-правові спори у сфері господарської діяльності як предмет адміністративного судочинства: автореф. дис.к.ю.н. 12.00.07/ Національний авіаційний університет. – Х., 2014. – 20с.
31. Великий енциклопедичний юридичний словник/ За ред.. акад.. НАН України Ю.С. Шемшученка. – 2-ге вид., пеперобл. і доповн. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1020с.
32. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України "Про внесення змін до статті 46 Конституції України" вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 46 Конституції України): Висновок Конституційного Суду України від 02.06.1999 №2-в/99// Офіційний вісник України, 1999, N 24 (02.07.99), ст. 1121
33. Висновок на проект Закону України «Про державну службу» (реєстр. № 2490 від 30.03.2015 р.) [Електронний ресурс]/ офіційний веб-портал Верховна Рада України: Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=2490&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2490&skl=9)

34. Вовк П.В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції: дис. к.ю.н. 12.00.07/ Вовк Павло В`ячеславович/ Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2009. – 202с.
35. Волинець В.В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми: моногр./ В.В. Волинець. – К.: Логос, 2012. -512с.
36. Гасанова А. К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Гасанова Антоніна Керимівна; Національний університет «Одеська юридична академія». — Одеса, 2011. — 215 с.
37. Георгієвський Ю. В. Адміністративна юстиція: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Георгієвський Юрій Валентинович; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. — Х., 2004. — 19 с.
38. Голосніченко І. П. Адміністративний процес: навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський / ред. І. П. Голосніченко. — К.: ГАН, 2003. — 256 с.
39. Государственная служба и служебное право: учеб.пособие/ Ю.Н. Стариков. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. – 240с.
40. Градовский А. Д. Начала русского государственного права : в 2 т. / А. Д. Градовский ; [ред. Томсинов В. А.]. – М. : Изд-во «Зерцало», 2006. – Т. 2: Органы управления. – 2006. – 542 с.
41. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: моногр. / [Ю. С. Шемшученко [та ін.]; ред. В. Б. Авер'янов. — К.: Вид-во “Юридична думка”, 2010. — 496 с.
42. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Демський Е. Ф. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 488 с.
43. Діткевич І. І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Діткевич Інна Ігорівна; Київський міжнародний університет. — К., 2011. — 20 с.

44. Жернаков М. В. Адміністративні справи за зверненням фіскальних органів: захист прав особи чи легітимація рішень виконавчої влади? / М. В. Жернаков // Митна справа. — 2014. — № 2 (92). — Частина 2. — Книга 1. — С. 242–247.

45. Завальнюк І. Скорочене провадження – дієвий засіб оптимізації системи адміністративного судочинства / І. Завальнюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2001. — № 2. С. 55–61.

46. Загальне адміністративне право: підручник/ За заг.ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568с.

47. Затягування процесу. Чи можливе його подолання? [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал «Судова влада України». — Режим доступу до док.: <http://iz.od.court.gov.ua/sud1510/info/zmi/15843/>. — Назва з екрану.

48. Заяць В.С. Правове регулювання участі представника у судовому адміністративному процесі: автореф. дис. к.ю.н. 12.00.07/ Заяць Володимир Степанович/ Національний університет ДПС України. – Ірпінь, 2011. – 21с.

49. Ільницька Ю.М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень/ Ю.М. Ільницька// Форум права. – 2011. - №2. – с.327-330 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11ijmевр.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11ijmевр.pdf)

50. Інтерактивна система «Державна служба в цифрах» [Електронний ресурс]// офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби: Режим доступу: <http://www.nads.gov.ua>

51. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України [Текст] : навч. посібник / М.І. Іншин. – Х. : Вид-во “ФІНН”, 2010. – 672 с.

52. Картунов О. О. І спокій тільки сниться! / Картунов О., Маруховська О. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vidmagcontent.php3?m=1&n=13&c=65>

53. Ківалов С.В. Вибрані праці/ С.В. Ківалов. – О.: Фенікс,2014. – 1088 с.

54. Ківалов С.В. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання: моногр / Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р., Корнута Л.М. — Одеса: Фенікс, 2013. — 274 с.

55. Ківалов С.В. Організація державної служби в Україні: посіб. / Ківалов С.В., Біла Л.Р. — Одеса: Юридична література, 2002. — 328 с.

56. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні: підруч. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. — О.: Фенікс, 2011. — 688 с.

57. Кобилянський М.Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. к.ю.н. 12.00.07/ Кобилянський Микола Генріхович/ Державний науково-дослідний інститут МВС України. — К., 2014. — 23с.

58. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: за станом на 15 квіт. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32 (26.08.2005). — Ст. 1918 (із змінами)

59. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р.// Відомості Верховної Ради УРСР, 1971, додаток до N 50, ст. 375

60. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X: за станом на 02 травня 2015 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до N 51. — Ст. 1122

61. Коліушко І. Б. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України : підруч. / І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К.: Факт, 2003. — 536 с.

62. Коліушко І. Б. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? [Електронний ресурс] / І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда // Офіційний сайт «Центр політико-правових реформ». — Режим доступу до док.:

<http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/adminyust/1061-administrative-courts-to-protect-human-rights-or-interests-of-the-state-ua.html>. — Назва з екрану.

63. Комаров В. В. Цивільний процесуальний кодекс та Кодекс адміністративного судочинства України: проблема єдності та відмінностей / В. В. Комаров // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: мат. міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січня 2007 р.: тез. допов. — Х.: Нац. юрид. академ. України, 2007. — С. 3–9.

64. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. — К.: Прецедент, 2007. — 531 с.

65. Конвенція про дискримінацію в галузі праці і занять від 25.06.1958 №111// ЛІГА-ЗАКОН 13.04.2015

66. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами).

67. Контроль за деятельностью государственной администрации во Франции. На французском и русском языках. — М.: Изд-во Фр. Орг. Техн. Сотрудничества, 1994. — 106 с.

68. Конфлікт [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Вікіпедія – вільна енциклопедія». — Режим доступу до док.: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Конфлікт>. — Назва з екрану

69. Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Корнута Людмила Михайлівна; Національний університет «Одеська юридична академія». — Одеса, 2013. — 23 с.

70. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: на шляху до вдосконалення: моногр. / Кравченко О.О.; ред. Н.П. Матюхіна. — Сімферополь: Кримський письменник, 2010. — 212 с.

71. Кратко, но справедливо ли?! Об институте сокращенного производства в административном процессе [Електронний ресурс] // Веб-сайт «ЦПК юридическая фирма». — Режим доступу до док.: <http://www.cpk.ua/ru/publications/full/64>. — Назва з екрану.



72. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підруч. / [О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій]; ред. О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2007. — 416 с.
73. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу: моногр. / О. В. Кузьменко. — К.: Атіка, 2005. — 352 с.
74. Кузьмина М. Н. Юридический конфликт: теория и практика разрешения / Кузьмина М. Н. — М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2008. — 256 с.
75. Курс адміністративного права України: підручник/ За ред.. В.В. Коваленка. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — 808с.
76. Курс цивільного процесу: підруч. / [ред. В. В. Комаров]. — Х.: Право, 2011. — 1352 с.
77. Лазнюк Є. В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах / Є. В. Лазнюк // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Юридичні науки. Серія: Право та державне управління. — 2011. — № 1. — С. 86–93.
78. Мергелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров / М. Р. Мергелидзе. — М. : ИД «Юриспруденция», 2008. — 120 с.
79. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16.12.1966// Бюлетень національної служби посередництва і примирення, 2005, 04, № 4
80. Мовчун О.Г. Поняття службового спору як виду публічно-правового спору// Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. — 2014. - №10-2. Том 1. — с.151-154
81. Нагребельний В. Шляхи і напрями вдосконалення адміністративного судочинства / Нагребельний В. // Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України: зб. наук. праць / [ред. О.Ф. Андрійко]. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2014 р. — 130 с.

82. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). — К.: Юрінком Інтер, 2012 р. — 720 с.

83. Науково-практичний коментар до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 20.02.2015 р.

84. Науково-практичний коментар статті 48 Кодексу адміністративного судочинства України: ЛІГА-ЗАКОН станом на 03.05.2015: Режим доступу: [www.ligazakon.ua](http://www.ligazakon.ua)

85. Науково-практичний коментар до ст. 52 Кодексу адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 01.08.2014 р.

86. Николаева Л. А. Административная юстиция и административное судопроизводство. Зарубежный опыт и российские традиции: [сборник] / Л. А. Николаева, А. К. Соловьева. — Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. — 332 с.

87. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учеб. / Ноздрачев А.Ф. — М.: Статут, 1999. — 592 с.

88. Овчаренко О.М. Доступність правосуддя та гарантії його реалізації: моногр. / Овчаренко О.М. — Х.: Право, 2008. — 304 с.

89. Осадчий А. Ю. Організаційно-правове забезпечення оскарження громадянами незаконних дій виконавчої влади у судах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Осадчий Анатолій Юрійович; Одеська національна юридична академія. — О., 2004. — 175 с.

90. Педько Ю. С. Публічно-правовий спір – предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: міжнар. наук.-практ. конф., 25–26

січня 2007 р.: тез. допов. — Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. — С. 249–252.

91. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: моногр. / Педько Ю. С. — К.: Інст-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. — 208 с.

92. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні / Педько Ю.С. // Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції: зб. наук. статей / [Смокович М.І. [та ін.]. — К.: Юрінком Інтер, 2012 р. — 384 с.

93. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навч. посіб. / Перепелюк В. Г. — Чернівці: Рута, 2003. — 367 с.

94. Перепелюк В. Г. Поняття і принципи адміністративного процесу: питання теорії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Перепелюк Володимир Григорович; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. — Х., 2000. — 23 с.

95. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Монография. — Х.: Факт, 1998. — 168с.

96. Писаренко Н. Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): моногр. / Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна. — Х.: Право, 2012. — 136 с.

97. Поплавський В. Ю. До питання про визначення ознак державно-службових відносин [Електронний ресурс] / Поплавський В.Ю. // Порівняльно-аналітичне право. — 2014. — № 4. — С. 132-134. — Режим доступу до док.: <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/32>. — Назва з екрану.

98. Поплавський В. Ю. Публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин як предмет юрисдикції адміністративного суду: сутність, особливості / В. Ю. Поплавський // Науковий вісник Херсонського державного університету. — Серія «Юридичні науки». — 2014. — Вип. 4. — Т. 2. — с. 104–107

99. Поплавський В.Ю. Сучасні наукові підходи щодо класифікації державно-службових відносин / Поплавський В.Ю. //Право і суспільство. – 2015. Частина №2. - № 3. – с.133-136

100. Поплавський В.Ю. Проблемні питання, пов'язані із участю державного службовця в адміністративному судочинстві в окремих категоріях спорів [Електронний ресурс] / Поплавський В.Ю. // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 13. — С. 194-198. - Режим доступу до док.: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/poplavskiy\\_13.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/poplavskiy_13.pdf)

101. Поплавський В.Ю. Застосування скороченого провадження при вирішенні публічно-правових спорів у сфері державної служби [Електронний ресурс] / Поплавський В.Ю. // Порівняльно-аналітичне право. — 2015. — № 7/8. — с. \_\_\_\_ . — Режим доступу до док.:

102. Поплавський В.Ю. Дихотомія правового статусу державного службовця як суб'єкта звернення до адміністративного суду/ В.Ю. Поплавський// Шості економіко-правові дискусії: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (3 березня 2015 р.). – Львів,2015. - с.97-99

103. Поплавський В.Ю. Доказування у справах, що виникають з відносин державної служби та розглядаються (на прикладі справ щодо притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності)/ Поплавський В.Ю. // Актуальні питання права в контексті законодавчих реформ: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (25 лютого 2015 р.). – Тернопіль,2015. – с.59-61

104. Постанова Комсомольського міського суду Полтавської області від 26.12.2014 справа № 534/3066/14-а провадження № 2-а/534/259/14// Єдиний державний реєстр судових рішень: Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>

105. Постанова Нетішинського міського суду Хмельницької області від 11.02.2015 справа № 2-а/679/12/2015// Єдиний державний реєстр судових рішень: Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>

106. Постанова Сколівського районного суду Львівської області від 20.01.2015 справа № 453/1470/14-а провадження № 2-а/453/4/15// Єдиний державний реєстр судових рішень: Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>

107. Постанова Суворовського районного суду м. Херсона від 31.07.2014 справа №668/9841/14-а провадження №2-а/668/405/14// Єдиний державний реєстр судових рішень: Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>

108. Постанова Шосткінського міськрайонного суду Сумської області у справі № 589/2601/13-а р. від 20.05.2013 р. Провадження № 2-а/589/88/13 р// Єдиний державний реєстр судових рішень: Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>

109. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. — Х.: Право, 2008— .—

Т. 2: Методологічні та історико-тематичні проблеми формування і розвитку правової системи України / [ред. Ю. П. Битяк]. — Х.: Право, 2008. — 728 с.

110. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI: за станом на 10 квіт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 32 (09.08.2013). — Ст. 409 (із змінами)

111. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI: за станом на 18 верес. 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 51. — Ст. 577 (із змінами).

112. Про відмову у задоволенні адміністративного позову: постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 03 лют. 2014 р. № 825/4419/13-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39893632>.

113. Про відмову у задоволенні адміністративного позову: постанова Тернопільського окружного адміністративного суду від 23.01.2015 р. № 819/2896/14-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр

судових рішень». — Режим доступу до док.:  
<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42459978>.

114. Про визнання незаконним та скасування наказу про звільнення з посади, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу: Постанова ВАС України від 20.04.2011 №К-40333/10// ЛІГА-ЗАКОН станом на 03.05.2015

115. Про визнання протиправним та скасування Указу від 24 травня 2006 року: Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 13.03.2007 №07/07 21-1627во06 // Адміністративне судочинство. Судова практика в адміністративних справах, 2007, 00, № 1

116. Про внесення змін до Методичних роз'яснень щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ: Рішення Ради суддів адміністративних судів від 18.07.2014 №36// ЛІГА-ЗАКОН станом на 19.04.2015

117. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 №3723-ХІІ// Відомості Верховної Ради України, 1993, N 52 (28.12.93), ст. 490

118. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI: за станом на 25 груд 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 26 (29.06.2012). — Ст. 273 (із змінами)

119. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.03.2013 №3// Юридичний вісник України, 2013, 03, № 13

120. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 № 2728-III// ВВР. - 2002, N 5 (01.02.2002), ст. 29

121. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 № 551-XIV// ВВР. - 1999 р., № 22, стаття 197

122. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 р. № 3460-IV: за станом на 16 трав. 2013 р. // Офіційний вісник України. — 2006. — № 12. — Ст. 791

123. Про задоволення адміністративного позову, визнання бездіяльності протиправною, зобов'язання вчинити певні дії: постанова Чернівецького районного суду Вінницької області від 17 квіт. 2014 р. № 150/313/14-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38910787>.

124. Про задоволення адміністративного позову, визнання бездіяльності протиправною, зобов'язання вчинити певні дії: постанова Кам'янського районного суду Черкаської області від 06 жовт. 2014 р. № 2-а/696/60/14 [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40765015>

125. Про задоволення адміністративного позову, визнання бездіяльності протиправною, зобов'язання вчинити певні дії: постанова Автозаводського районного суду м. Кременчука Полтавської області від 03 листоп. 2014 р. № 524/7486/14-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41481355>.

126. Про задоволення адміністративного позову, визнання бездіяльності протиправною, зобов'язання вчинити певні дії: постанова Комсомольського районного суду м. Херсона від 05 груд. 2014 р. № 667/9961/14-а [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41771640>

127. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII// Відомості Верховної Ради України, 2014, N 49 (05.12.2014), ст. 2056

128. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 №1922// Офіційний вісник України, 2001, N 1-2 (26.01.2001) (частина 1), ст. 27

129. Про звільнення з посади держслужбовця: Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 01.10.2012 №2а-5978/11/2670// ЛІГА-ЗАКОН станом на 19.04.2015

130. Про зобов'язання привести положення Інструкції про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями у відповідність до вимог нормативно-правових актів вищої юридичної сили: Ухвала ВАС України від 05.02.2015 № К/800/15524/13 : ЛІГА-ЗАКОН станом на 02.05.2015 р.

131. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ// ВВР УРСР, 1991, N 4 (22.01.91), ст. 20

132. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР// ВВР. - 1997, N 24, ст. 170

133. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8// Вісник Вищого адміністративного суду України.- 2013. – 00. - № 2

134. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.11.2012 №бгн: ЛІГА-ЗАКОН станом на 04.05.2015 р.

135. Про оскарження листа Міністерства освіти і науки від 30 серпня 2006 року N 1/9-550: Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 21.04.2008 №3/299: ЛІГА-ЗАКОН станом на 08.05.2015

136. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII// ВВР. - 2014, N 44 (31.10.2014), ст. 2041

137. Про поновлення на роботі: Постанова ВАСУ від 09.06.2010 №К-17693/08// ЛІГА-ЗАКОН станом на 19.04.2015

138. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду



України від 06.03.2008 р. № 2 // Юридичний вісник України. — 2008. — 04. — № 15

139. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII// ВВР. - 2015, N 2-3 (16.01.2015), ст. 12

140. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби: Лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. №753/11/13-10// Кадровик. Трудове право і управління персоналом, 2010, 08, № 8

141. Про Службу зовнішньої розвідки України: Закон України від 01.12.2005 № 3160-IV// Відомості Верховної Ради України, 2006, N 8 (24.02.2006), ст. 94

142. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 №2493-III// ВВР. - 2001, N 33 (17.08.2001), ст. 175

143. Про судову практику розгляду справ про оскарження нотаріальних дій або відмову в їх вчиненні: Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 07.02.2014// ЛІГА-ЗАКОН станом на 19.04.2015

144. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 р. № 3018-III: за станом на 05 трав. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27-28 (12.07.2002). — Ст. 180 (із змінами).

145. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI: за станом на 02 берез. 2015 р. // Офіційний вісник України. — 2010. — № 55/1 (30.07.2010). — Ст. 1900 (із змінами).

146. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI: за станом на 14 жовт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 38 (23.09.2011). — Ст. 385 (із змінами)

147. Про часткове задоволення адміністративного позову, зобов'язання вчинити певні дії: постанова Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 18.12.2014 р. № **809/3859/14** [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Єдиний державний реєстр судових рішень». — Режим доступу до док.: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42001241> ;

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42459978>;

<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42001241>

148. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України/ За заг.ред.Конус-Ю, 2007. – 735с.

149. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб`єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. к.ю.н. 12.00.07/ Пуданс-Шушлебін Крістіна Юрісівна/ Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2013. – 212с.

150. Рекомендація 162 щодо літніх працівників від 23.06.1980 №162: Рекомендація. Багатостороння угода (не СНД)// Міжнародне законодавство про охорону праці, 1997, 01, № том2

151. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Руденко Артем Валерійович; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. — Х., 2006. — 20 с.

152. Рябченко О. П. До питання про необхідність уточнення терміна «суб`єкт владних повноважень» / О. П. Рябченко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: мат-ли міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січня 2007 р.: тез. допов. — Х.: Нац. юрид. академ. України, 2007. — С. 244–246.

153. Рябченко О. П. Проблеми визначення підвідомчості / О. П. Рябченко // Юридичний вісник України. — 2006. — № 20 (568). — С. 1, 4.

154. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин: наук. вид. / Селіванов А. О. — К.: Видавн. Дім «Ін Юре», 2000. — 68 с.

155. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підруч. / Скакун О. Ф. — К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. — 520 с.

156. Смокович М.І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і правовий аспекти: монографія/ М.І. Смокович. – К.: Юрінком Інтер, 2014. – 576с.

157. Соловійова О. М. Щодо статусу суб'єкта владних повноважень / О. М. Соловійова // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: мат-ли міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січня 2007 р.: тез. допов. — Х.: Нац. юрид. академ. України, 2007. — С. 246–249.

158. Стефанчук М. М. Органи виконавчої влади як сторона у справах адміністративної юрисдикції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Стефанчук Марина Миколаївна; Ін-т законодавства ВР України. — К., 2012. — 20 с.

159. Стефанчук М.М. Особливості участі органу виконавчої влади у справах, що розглядаються за скороченим провадженням / М.М. Стефанчук // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2011. — № 6 (9). — С. 84–89

160. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: моногр. / Стефанюк В. С. — Х.: Консум, 2003. — 464 с.

161. Сучасна правова енциклопедія/ за заг.ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховн.Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 384с.

162. Сьоміна В. А. Публічно-правовий спір – предмет адміністративного судочинства / В. А. Сьоміна // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січня 2007 р. : тези доп. [за заг. ред. проф. В. В. Комарова]. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – с. 252–254.

163. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник/ За ред.. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688с.

164. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 /

Тимошенко Катерина Олегівна; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2012. — 20 с.

165. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс / Тихомиров Ю. А. — М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. — 1150 с.

166. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору [Електронний ресурс] / Г. Ткач // Веб-сайт «Бібліотека Інокентія Ахмерова онлайн». — Режим доступу до док.: [http://www.ahmerov.com/book\\_354\\_chapter\\_45\\_PONJATTJA\\_TA\\_PRIRODA\\_A\\_DM%D0%86N%D0%86STRATIVNO-PRAVOVOGO\\_SPORU.html](http://www.ahmerov.com/book_354_chapter_45_PONJATTJA_TA_PRIRODA_A_DM%D0%86N%D0%86STRATIVNO-PRAVOVOGO_SPORU.html). — Назва з екрану

167. Ткаченко А. О. Компетенційні спори: поняття та особливості / А. О. Ткаченко // Право і суспільство. — 2010. — № 1. — С. 68–73

168. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 5 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" (справа про віковий ценз): Рішення Конституційного Суду України від 18.04.2000 №5-рп/2000// Офіційний вісник України, 2000, N 30 (11.08.2000), ст. 1286

169. У справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 12 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" (справа про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради): Рішення Конституційного Суду України від 04.12.2001 № 16-рп/2001// Офіційний вісник України, 2001, N 50 (28.12.2001), ст. 2238

170. У справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб): Рішення Конституційного Суду України від

07.05.2002 № 8-рп/2002// Офіційний вісник України, 2002, N 20 (31.05.2002), ст. 993

171. У справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців" (справа про атестацію державних службовців): Рішення Конституційного Суду України від 08.07.2003 № 15-рп/2003// Офіційний вісник України, 2003, N 29 (01.08.2003), ст. 1487

172. У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України "Про державну службу", статей 12, 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII "Прикінцеві положення" Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ", статей 8, 10 Закону України "Про місцеві державні адміністрації", статті 18 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві): Рішення Конституційного Суду України від 25.12.2003 №21-рп/2003// Офіційний вісник України, 2003, N 52 (09.01.2004)(частина 1), ст. 2829

173. У справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону України "Про вищу освіту" (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу): Рішення Конституційного Суду України від 07.07.2004 №14-рп/2004// Офіційний вісник України. – 2004. - № 28. - (30.07.2004)(частина 1). - ст. 1909

174. У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): рішення Конституційного Суду України від 01.12.2004 р № 18-рп/2004 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 50. — Ст. 3288.

175. У справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України "Про державну службу", статті 18 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", статті 42 Закону України "Про дипломатичну службу" (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування): Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 №8-рп/2007// Офіційний вісник України, 2007, N 80 (02.11.2007), ст. 2979

176. У справі за конституційним зверненням громадянки Пастух Зінаїди Іванівни щодо офіційного тлумачення положення частини тринадцятої статті 37 Закону України "Про державну службу" в системному зв'язку з положеннями пункту 2 частини першої, частини другої статті 40 Кодексу законів про працю України, статті 21 Закону України "Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні": Рішення Конституційного Суду України від 26.11.2013 №11-рп/2013// Офіційний вісник України, 2013, N 94 (13.12.2013), ст. 3479

177. Философский энциклопедический словарь. — М.: ИНФРА-М, 2003. — 576 с.

178. Философия: энциклопедический словарь / [ред. А. А. Ивин]. — М.: Гардарики, 2006. — 1072 с.

179. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Хлібороб Наталя Євгенівна; Національний університет «Львівська політехніка». — Львів, 2012. — 22 с.

180. Хрущовська відлига [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Вікіпедія-вільна енциклопедія». — Режим доступу до док.: [uk.wikipedia.org/wiki/Хрущовська\\_відлига](http://uk.wikipedia.org/wiki/Хрущовська_відлига). — Назва з екрану.

181. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.07.1963 р. [Електронний ресурс]: за станом на 05 трав. 2015 р. — Режим доступу до док.: система інформаційно-правового забезпечення «Ліга-Закон» станом на 05.05.2015 р.

182. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV: за станом на 13 трав. 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2004.— № 16 (07.05.2004). — Ст. 1088 (із змінами)

183. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія/ М.І. Цуркан. — Х.: Право, 2010. — 216с.

184. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія, практика: навч. посіб. / Черноног Є.С. — К.: Знання, 2008. — 458 с.

185. Шемшученко Ю.С. Проблеми удосконалення адміністративного судочинства в Україні / Шемшученко Ю.С. // Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України: зб. наук. праць / [ред. О.Ф. Андрійко]. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2014 р. — 130 с.

186. Шостенко О. І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Шостенко Оксана Іванівна. — К., 2004. — 18 с.

187. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.— К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2005.— 624 с.

188. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия)/ Скакун О.Ф., Бондаренко Д.А./ Под общ.ред. проф.. Скакун О.Ф. — Х.: Эспада, 2007. — 488с.