

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

МАРИН ПЕТРО ПЕТРОВИЧ

УДК 342.98

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНІ СПРАВИ
ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ПУБЛІЧНОЮ СЛУЖБОЮ**

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ П. П. Марин

Науковий керівник **Сорока Лариса Володимирівна**,
кандидат юридичних наук, доцент

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Марин П. П. Адміністративні справи пов'язані із публічною службою. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2020.

У дисертації на основі комплексного аналізу нормативних джерел, теоретичних засад і правозастосовної практики розкрито сутність та процесуальні особливості адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, сформовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення норм чинного адміністративно-процесуального законодавства.

Доведено, що публічний захист прав та інтересів публічних службовців може здійснюватися в адміністративний (адміністративно-правовий і адміністративно-організаційний) та судовий способи. Основним із них є судовий, який здійснюється адміністративними судами в процесі розгляду справ, пов'язаних із публічною службою. Сформовано, що адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, – це публічно-правові спори у сфері публічно-правового регулювання публічної служби, які належать до адміністративної юрисдикції та предметом яких є відносини щодо прийняття, проходження, справедливого й законного притягнення посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності та припинення публічної служби, при цьому учасниками такого спору є юридична особа суб'єкта владних повноважень і публічний службовець, адміністративно-правовий статус якого визначається спеціалізованим Законом, що і впливає на специфічну правову природу таких публічних спорів, при вирішенні яких

ураховується адміністративно-процесуальне законодавство та спеціалізоване законодавство про публічну службу.

З'ясовано, що справи, пов'язані з публічною службою, не обмежуються лише категоріями щодо прийняття, проходження чи припинення публічної служби, адже ці категорії включають у себе підкатегорії щодо проходження конкурсу на прийняття на публічну службу, стягнення шкоди, завданої за місцем проходження публічної служби, виплати грошових компенсацій, пов'язаних із публічною службою, справедливості й законності притягнення посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації до дисциплінарної відповідальності тощо.

Визначено, що публічна служба характеризується такими ознаками: основною її цінністю є публічний інтерес як сукупність усіх важливих соціальних, суспільних і приватних потреб, які має реалізовувати публічна влада; суб'єктами її реалізації є органи державної влади, місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що мають владно-управлінські повноваження (військові, судді, парламентарі тощо); має універсальну юридичну природу, адже поширюється на все суспільство; здійснюється на професійній основі; має механізм реалізації з апаратом державного примусу; є відкритою та прозорою для суспільства діяльністю, що перебуває під постійним контролем і моніторингом з боку суб'єктів громадянського суспільства; основним механізмом вирішення юридично-соціальних конфліктів у сфері публічної служби є адміністративне судочинство як публічний інститут захисту прав, свобод і законних інтересів суспільства в публічно-правових відносинах.

Підкреслюється, що на етапі активної розбудови громадянського суспільства особливо гострою постає проблема відсутності спеціалізованого Закону про публічну службу, що зумовлює правові прогалини в законодавстві щодо визначення статусу публічних

службовців, особливостей їх публічно-правової діяльності, незахищеність як публічних службовців, так і спроби зловживання їх правовим статусом.

Доведено, що право на публічну службу є суспільним благом усієї влади в суспільстві, що полягає в можливості будь-якої правоздатної особи на рівних, законодавчо визначених умовах стати публічним службовцем, ефективно здійснювати свою публічно-службову діяльність і мати державні гарантії та механізм захисту в разі припинення публічної служби.

Виявлено й узагальнено, що принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, – це процесуальні основи здійснення адміністративного судочинства у таких справах, які побудовані на засадах публічної служби та адміністративного судочинства та визначають основи розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері прийняття, проходження та припинення публічної служби і щодо притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності. Розкрито, що принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, є досить специфічними, адже поєднують у собі тріаду засад: принципи адміністративного процесуального права; принципи, на яких побудований адміністративно-правовий статус публічного службовця; принципи здійснення публічної служби. Принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, варто поділити на загальні (верховенства права та законності; рівності; справедливості; об'єктивності; неупередженості; презумпції невинуватості; гласності, відкритості) та спеціальні (розумності, швидкості та своєчасності розгляду справи; публічності; професійності; обґрунтованості; належної аліментації; відповідальності як публічних службовців, так і суб'єктів владних повноважень).

Визначено, що адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, мають такі адміністративно-процесуальні особливості: 1) при віднесенні справи до аналізованої категорії важливу роль відіграє спеціалізоване законодавство, що відповідно визначає спеціальні норми

щодо віднесення певних категорій адміністративних справ до справ, пов'язаних із публічною службою; 2) категорії адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, включають у себе низку підкатегорій залежно від основної категорії прийняття, проходження чи припинення публічної служби; 3) підкатегорії справ, пов'язаних із публічною службою, є досить різноманітними; 4) відносини з приводу публічної служби мають тривалу дію, і тому спори можуть виникати й після припинення публічної служби та належати не до трудових спорів, а до адміністративних, що виникає з класифікаційних особливостей адміністративних справ; 5) класифікація адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предмета оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права, та предмета захисту, при цьому в більшості випадків ураховуються всі класифікаційні ознаки справи.

Визначено процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою. Доведено, що змістовне наповнення таких адміністративних справ, яке визначає їх загальну характеристику, включає в себе предмет службового спору, сторони адміністративного процесу (їх правовий та процесуальний статус), характерологічний класифікаційний поділ адміністративних справ, процесуальні особливості розгляду та вирішення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою. Предмет службового спору поділяється на загальний, тобто право на публічну службу як високосоціальне та суспільно важливе благо, та спеціальний – права, свободи, законні інтереси сторін, їх обов'язки, а також законність та обґрунтованість індивідуальних правових актів у сфері публічної служби. Предмет службового спору може мати як майновий (сплата грошових коштів), так і немайновий характер – наприклад, відновлення на посаді публічного службовця тощо.

З'ясовано, що сторонами публічно-службового спору є позивач (особа, яка претендує на публічну службу, публічний службовець, особа, яка була публічним службовцем) і відповідач – як суб'єкт владних повноважень, що є суб'єктом призначення або фактично роботодавцем публічного службовця. Залежно від категорій справ відповідачами в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, є: 1) суб'єкт призначення – орган влади, що уповноважений призначати осіб на публічну службу (у справах прийняття на публічну службу); 2) суб'єкт владних повноважень – роботодавець, правовий статус якого визначається нормами трудового та адміністративного права (у справах щодо проходження та звільнення з публічної служби).

Предметом доказування у справах, пов'язаних із публічною службою, є обставини з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби публічного службовця (кандидата на публічну службу), який має (набуває) спеціальний адміністративно-правовий статус. Справи, пов'язані з публічною службою, характеризуються незначним використанням засобів доказів, адже здійснюються в порядку спрощеного позовного провадження, у більшості випадків не використовуючи показань сторін як докази. У більшості адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, основним джерелом доказів є саме документи, адже адміністративні відносини мають здійснюватися відповідно до другого типу правового регулювання, а саме зобов'язання регламентувати правові дії публічних службовців, які оформлюються в письмовій чи електронній документальній формі, що і є найпоширенішим джерелом доказів адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою.

Підкреслено, що у справах, пов'язаних із публічною службою, обов'язок доказування більшою мірою покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень, який має довести суду, що владна діяльність з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби є правомірною щодо конкретного публічного службовця, а

публічний службовець, як позивач, має лише обґрунтувати свої позовні вимоги відповідно до норм законодавства. Суд може оцінити лише ті докази, які будуть у матеріалах справи, тобто в інтересах публічного службовця (кандидата на публічну службу) – надати якнайбільше доказів, що змогли б стати основою об’єктивного, повного, справедливого й законного судового рішення. Найчастіше таке умовне зобов’язання у формі активної ініціативи щодо подання доказів позивачем виникає в таких категоріях адміністративних справ, як прийняття на публічну службу, адже в таких правовідносинах позивач не має статусу публічного службовця, а лише є кандидатом на публічну службу.

Здійснено компаративістичний аналіз зарубіжного досвіду моделей адміністративного судочинства у справах, пов’язаних із публічною службою, у результаті якого виявлено існування різних моделей вирішення публічно-службових спорів, які полягають у розгляді публічно-службових спорів у загальному порядку розгляду адміністративних справ щодо оскарження рішень та дій суб’єктів владних повноважень із виділенням спеціальних групових спорів, пов’язаних із дискримінацією (Французька Республіка), виділенням публічно-службових спорів як окремих категорій адміністративного судочинства (Федеративна Республіка Німеччина, Литовська Республіка), створенням спеціальних судових органів – трибуналів із працевлаштування, юрисдикція яких поширюється на вирішення трудових спорів у порядку адміністративного судочинства (Велика Британія), однак усі моделі адміністративного судочинства європейських країн забезпечили ефективний механізм захисту правового статусу публічних службовців.

Запропоновано напрямки вдосконалення законодавства у сфері адміністративного судочинства у справах, пов’язаних із публічною службою в Україні, що спрямовані на формування та модернізацію нормативно-правової основи діяльності публічних службовців в аспектах ухвалення спеціалізованого Закону про публічну службу, покращання

механізмів захисту прав, свобод і законних інтересів публічних службовців, упровадження інституту медіації у вирішенні публічно-службових спорів та внесення змін і доповнень до чинного адміністративно-процесуального законодавства України щодо розширення класифікації адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, через доповнення Кодексу адміністративного судочинства України категорією адміністративних справ щодо дискримінації у відносинах публічної служби та збільшення спеціального строку звернення до адміністративного суду в таких адміністративних справах.

Ключові слова: адміністративні справи, адміністративне судочинство, докази, звільнення, публічна служба, публічний службовець, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень, статус.

SUMMARY

Maryn P. P. Administrative cases related to public service. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis on the degree of Candidate of Juridical Science (PhD), specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – Scientific Institute of Public Law, Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

Suggestions and recommendations on perfection of norms of the current administrative-procedural legislation are formed in the dissertation on the basis of the complex analysis of normative sources, theoretical bases and law-enforcement practice. The essence and procedural features of administrative cases related to public service are revealed.

It is proved that protection of the rights and interests of public servants can be carried out in administrative and judicial ways. The main one being judicial, carried out by administrative courts in the process of considering cases related to public service. It is identified that administrative cases related to public service are public-law disputes in the field of public-law regulation of public service, which belong to administrative jurisdiction. The subject of administrative cases is the measures ensuring fair and lawful accountability of public administration officials. The participants in the following dispute are a legal entity and a public servant, whose administrative and legal status is determined by specialized law, which affects the specific legal nature of such public disputes.

It is determined that cases related to public service are not limited to categories for admission, completion or termination of public service, since these categories include subcategories such as admission to public service, recovery of damages caused at the place of public service, payment of monetary compensations related to public service, justice and legality of bringing officials of subjects of public administration to disciplinary responsibility, etc.

It is proved that public service is characterized by the following features: the main value of public service is the public interest as a set of all important social, public and private needs that must be realized by public authorities; the subjects of

its implementation are bodies of state power, local self-government bodies, other subjects that have administrative powers (military, judges, parliamentarians, etc.); has a universal legal nature, because it applies to society as a whole; carried out on a professional basis; has a mechanism of implementation with the apparatus of state coercion; is an open and transparent to society activity that is under the constant control and monitoring of civil society actors; The main mechanism for resolving legal and social conflicts in the field of public service is administrative proceedings as a public institution for the protection of rights, freedoms and legitimate interests of society in public relations.

It is emphasized that at the stage of active development of civil society the problem of lack of a specialized law on public service is especially acute, which causes legal gaps in the legislation on determining the status of public servants, features of their public activities, insecurity of civil servants and attempts to abuse their legal status.

It is stated that the right to public service consists in the ability of any legal person on equal, statutory terms to become a public servant, effectively carry out their public service activities, have state guarantees and protection mechanism, in case of termination of public service.

It is revealed that the principles of administrative proceedings in cases related to public service are quite specific, as they combine a triad of principles: the principles of administrative procedural law; the principles on which the administrative and legal status of a public servant is based; principles of public service. The principles of administrative proceedings in cases related to the public service should be divided into general: the rule of law; equality; justice; objectivity; impartiality; presumption of innocence; publicity, openness; and special: reasonableness, speed and timeliness of the case; publicity; professionalism; validity; proper alimony; responsibilities of both public servants and subjects of power.

It is determined that administrative cases related to public service have the following administrative-procedural features: 1) when assigning a case to the

analyzed category an important role is played by specialized legislation, which accordingly determines special rules for assigning certain categories of administrative cases to cases related to public service; 2) categories of administrative cases related to the public service include a number of subcategories, depending on the main category of acceptance, passage or termination of public service; 3) the subcategories of cases related to public service are quite diverse; 4) relations concerning public service have a lasting effect, so disputes may arise after the termination of public service and relate not to labor disputes, but to administrative ones, which arises from the classification features of administrative cases; 5) classification of administrative cases related to public service is somewhat characterological, because it is based on different classification features – the subject of appeal (activities in the field of public service), the content of disputes, types of litigants who are subjects of public law and subject of protection, thus in most cases all classification signs of business are considered.

Procedural features of administrative proceedings in cases related to public service are determined. It is proved that the content of administrative cases related to public service, which determines their general characteristics, includes the subject of the dispute, the parties to the administrative process (their legal and procedural status), characterological classification division of administrative cases, procedural features of consideration and resolution of administrative cases related to public service. The subject of the official dispute is divided into general, i.e. the right to public service, and special – rights, freedoms, legitimate interests of the parties, their responsibilities, as well as the legality and validity of individual legal acts in the public service. The subject of an official dispute may be both property (payment of funds) and non-property (reinstatement).

It is stated that the parties to a public service dispute are the plaintiff (a person applying for public service, a public servant, a person who was a public servant), and the defendant. Depending on the categories of cases, the defendants in administrative cases related to public service are: 1) the subject of appointment –

the person authorized to appoint individuals to public service (in cases of admission to public service); 2) the subject of power – the employer, whose legal status is determined by the rules of labor and administrative law (dismissal from public service).

The subjects of proof in cases related to public service are the circumstances concerning the admission, passage and termination of public service of a public servant (candidate for public service), who has (acquires) a special administrative and legal status. Cases involving the public service are characterized by little use of evidence, as it is carried out in a simplified procedure in most cases without using the testimony of the parties as evidence. In most administrative cases related to public service, the main source of evidence is the documents, because administrative relations must be carried out in accordance with the second type of legal regulation, namely the obligation to regulate the legal actions of public servants, which are made in written or electronic documentary form, and is the most common source of evidence in administrative cases involving public service.

It is emphasized that in cases related to public service, the burden of proof rests more with the defendant, the subject of power, who must prove to the court that the power to accept, pass and terminate public service is lawful in a particular case. Moreover, a public servant, as a plaintiff, must only substantiate his claims in accordance with the law. The court authorities can evaluate only the evidence that will be in the case file, i.e. in the interests of a public servant (candidate for public service) to provide as much evidence that could form the basis of an objective, complete, fair and lawful court decision. Most often, such a contingent obligation in the form of an active initiative to provide evidence by the plaintiff arises in such categories of administrative cases as admission to public service, because in such legal relations the plaintiff does not have the status of a public servant, only a candidate for public service.

A comparative analysis of foreign experience of models of administrative proceedings in cases related to public service, which revealed the existence of different models of public service disputes, that consist in the consideration of

public service disputes in the general procedure for appealing decisions and actions subjects of power with the allocation of special group disputes related to discrimination (French Republic), the allocation of public service disputes as separate categories of administrative proceedings (Federal Republic of Germany, Republic of Lithuania), the creation of special judicial bodies – employment tribunals, which have jurisdiction to resolve labor disputes in administrative proceedings (UK), however, all models of administrative proceedings in European countries have provided an effective mechanism for protecting the legal status of civil servants.

The directions of improvement of the legislation in the field of administrative litigation in cases related to public service in Ukraine are offered, which are directed on formation and modernization of normative-legal basis of activity of public servants in the aspect of adoption of the specialized law on public service, improvement of mechanisms of protection of rights and freedoms of civil servants, introduction of the institute of mediation in resolving public service disputes, making changes and additions to the current legislation of Ukraine to expand the classification of administrative cases related to public service through amendments to the Code of Administrative Procedure of Ukraine by category of administrative cases of discrimination in public service and increasing the special term for appealing to the administrative court in administrative cases related to public service.

Keywords: administrative cases, administrative proceedings, evidence, dismissal, public service, public servant, public law dispute, subject of power, status.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Марин П. П. Загальна характеристика категорій адміністративних справ пов'язаних з публічною службою. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 190–193.

2. Марин П. П. Процессуальные особенности административного судопроизводства по делам, связанным с публичной службой. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 44–48 (Кыргызская Республика).

3. Марин П. П. Принципи адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2018. Вип. 50. Т. 4. С. 184–189.

4. Марин П. П. Понятие административных дел связанных с публичной службой. *Право и Закон*. 2019. № 2. С. 61–66. (Кыргызская Республика)

5. Марин П. П. Загальні аспекти доказування у справах пов'язаних із публічною службою. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 3. С. 157–159.

6. Марин П. П. Звільнення з публічної служби як категорія адміністративних справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 289–291.

7. Марин П. П. Публічна служба з позиції адміністративного судочинства. *Юридичний бюлетень*. 2019. № 11. С. 154–159.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Марин П. П. Звільнення з публічної служби як поширена категорія адміністративних справ. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 берез. 2018 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 60–63.

9. Марин П. П. Проблематика поняття адміністративних справ пов'язаних з публічною службою. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 15–16 берез. 2019 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 88–90.

10. Марин П. П. Розмежування адміністративних справ пов'язаних з публічною службою з трудовими спорами. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 берез. 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56–59.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПУБЛІЧНОЮ СЛУЖБОЮ.....	26
1.1. Поняття та сутність адміністративних справ пов'язаних із публічною службою.....	26
1.2. Публічна служба з позиції адміністративного судочинства України.....	47
1.3. Принципи адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою.....	62
Висновки до розділу 1.....	81
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПУБЛІЧНОЮ СЛУЖБОЮ.....	86
2.1. Адміністративно-процесуальна характеристика адміністративних справ пов'язаних із публічною службою.....	86
2.2. Процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою.....	109
2.3. Докази й доказування у справах пов'язаних із публічною службою.....	127
Висновки до розділу 2.....	142
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СПРАВАХ ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПУБЛІЧНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ.....	146
3.1. Зарубіжний досвід адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою.....	146
3.2. Удосконалення законодавства у сфері адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою в Україні	166
Висновки до розділу 3.....	179
ВИСНОВКИ.....	182
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	186
ДОДАТКИ.....	207

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Україна є правовою демократичною державою, в якій найвищою цінністю визнано людину, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканість та інші невід'ємні природні права і свободи. Їх забезпечення здійснюється не в безособовій формі, а конкретним апаратом держави, в силу укладеного своєрідного соціального договору громадяни делегували публічним юридичним і фізичним особам здійснювати захист цих конституційних цінностей.

Універсальним засобом демократичного суспільства є адміністративне судочинство. В системі адміністративної юстиції, поряд із приватними особами, знаходять свій захист й публічні службовці, права й інтереси яких порушуються вищими за ієрархією суб'єктами владних повноважень. Громадянське суспільство вже давно прийшло до висновку, що без належно забезпеченого, упевненого у своєму захисті перед свавіллям інших суб'єктів владних повноважень публічного службовця неможливо досягти стану високої ефективності забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Іншими словами, належний захист системою адміністративних судів прав та інтересів публічних службовців прямо впливає на ефективність і своєчасність забезпечення прав, свобод та інтересів приватних осіб.

Як показують результати власного соціологічного опитування громадяни України, в цілому, з розумінням відносяться до цієї проблеми – 57 % респондентів вважають, що публічні службовці мають природне право звертатися до адміністративних судів з метою відновлення своїх прав та інтересів. Іншим є показник розуміння громадянами України того, що забезпечений і захищений публічний службовець прямо впливає на їх благополуччя у повсякденному житті і праці (таку думку підтримує тільки 42 % респондентів).

Необхідно відзначити, що у цій сфері існує й велика низка законодавчих проблем. В першу чергу, це стосується того, що існують норми

права законодавчого рівня, які встановлюють необґрунтовані преференції для певної категорії публічних службовців, що не співвідноситься із можливостями державного і місцевих бюджетів. Загалом, провідною проблемою лишається несистематизованість законодавства про публічну службу, що зумовлює порушення прав, свобод та законних інтересів публічних службовців як уповноважених представників суспільства.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями У своїх наукових працях правове регулювання вирішення публічно-службових спорів досліджували В. Поплавський¹ та О. Мовчун². Більш сучасне дослідження юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення справ у сфері публічної служби здійснив О. Булгаков³. Крім того, окремі питання розгляду та вирішення адміністративних справ, зокрема, пов'язаних із публічною службою аналізували у своїх працях такі вітчизняні вчені-юристи як: В. Авер'янов, Н. Бабяк, В. Бевзенко, Я. Берназюк, О. Белова, Р. Ботвінов, В. Галай, В. Галуцько, Ю. Гаруст, Д. Голобородько, В. Гордєєв, О. Губанов, О. Гусарєва, О. Джафарова, Е. Демський, Є. Додін, В. Заросило, А. Іванищук, В. Ільков, Н. Ільчишин, Я. Калмикова, О. Капля, М. Карпа, Я. Качан, І. Качур, В. Квак, С. Ківалов, О. Кобзар, В. Ковальська, О. Когут, В. Колесник, Т. Коломоець, В. Колпаков, Т. Комарова, А. Комзюк, О. Конєва, О. Константи́й, В. Король, О. Корчинський, В. Косик, В. Кравченко, О. Круглов, Д. Кузнєцов, Р. Куйбіда, К. Куркова, Р. Мельник, Л. Миськів, О. Муза, І. Орловська, А. Осадчий, О. Панченко, О. Пасенюк, Д. Пашко, Н. Писаренко, Р. Попельнюх, О. Правоторова, Д. Припутень, К. Пуданс-Шушлебін, В. Пчелін, В. Резніченко, О. Рой, О. Семеній, Є. Сердюк, М. Смокович, Л. Сорока, Л. Стельмащук, В. Сьоміна, К. Тимошенко,

¹ Поплавський В. Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. авіац. ун-т. Київ, 2015. 215 с.

² Мовчун О. Г. Сутність та порядок вирішення службових спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2015. 15 с.

³ Булгаков О. С. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2018. 22 с.

О. Ткачук, Н. Хлібороб, М. Цуркан, Р. Шаповал, О. Шевченко, К. Шкарупа, В. Щавінський, Н. Яношевська, О. Янчук, Н. Янюк та ін.

Проте, враховуючи існуючі проблеми, пов'язані із недостатньою ефективністю адміністративного судочинства щодо захисту правового статусу публічного службовця, проблематика адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, наявність у цій сфері законодавчих прогалин вимагає сучасного аналізу та нового наукового розгляду.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Тема дисертаційного дослідження узгоджується з положеннями Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р., Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474. Дисертацію виконано відповідно до планів науково-дослідних робіт Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495), «Адміністративно-правове забезпечення розвитку судової влади в Україні» (номер державної реєстрації 0117U004649).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу нормативних джерел, теоретичних засад та правозастосовної практики розкрити сутність та процесуальні особливості адміністративних справ пов'язаних із публічною службою, сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення норм чинного адміністративно-процесуального законодавства.

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі *завдання*:

- розкрити сутність та сформулювати поняття адміністративних справ пов’язаних із публічною службою;
- з’ясувати місце і роль адміністративного судочинства в публічній службі в Україні;
- виявити і узагальнити принципи адміністративного судочинства у справах пов’язаних із публічною службою;
- здійснити загальну адміністративно-процесуальну характеристику адміністративних справ пов’язаних із публічною службою;
- з’ясувати процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах пов’язаних із публічною службою;
- удосконалити наукові положення щодо доказів і доказування у справах пов’язаних із публічною службою;
- виявити й узагальнити зарубіжний досвід розгляду та вирішення адміністративних справ пов’язаних із публічною службою;
- удосконалити законодавство у сфері адміністративного судочинства у справах пов’язаних із публічною службою в Україні.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративних справ пов’язаних із публічною службою.

Предмет дослідження – адміністративні справи пов’язані із публічною службою.

Методи дослідження. У роботі було використано комплексну систему методів наукового пізнання. Загальнонауковий *діалектичний* метод пізнання дав можливість комплексно сформулювати наукову новизну вперше, визначити право на публічну службу, загалом розглянути проблеми розгляду публічно-службових спорів (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1). Використання загальнонаукових *дедуктивного* та *індуктивного* методів забезпечило розмежування юрисдикції адміністративних судів від трудових спорів щодо справ пов’язаних з публічною службою (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1). *Формально-догматичний* метод використовувався у більшості підрозділів щодо аналізу національних та зарубіжних адміністративно-процесуальних норм

(підрозділи 1.1, 1.3, розділи 2–3). *Логіко-семантичний* спосіб став у нагоді при послідовному аналізі позицій вітчизняних вчених-правників (розділ 1, підрозділ 2.1).

Завдяки методу *класифікації* було проаналізовано та розширено класифікаційний поділ адміністративних справ пов'язаних із публічною службою, а також сформовано сучасні засади адміністративного судочинства (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2, 3.2). *Системний* метод став у нагоді при аналізі особливостей розгляду публічно-службових спорів (розділ 2). *Порівняльно-правовий* метод дозволив здійснити компаративістичну характеристику розгляду та вирішення адміністративних справ пов'язаних із публічною службою (підрозділ 3.1). При формуванні напрямків удосконалення законодавства застосовувалися методи *правового прогнозування* і *правотворчості* (підрозділ 3.2), а *соціологічний* метод дозволив здійснити авторське соціологічне опитування (додаток Б до дисертації).

Нормативним підґрунтям дослідження є Конституція України, Кодекс адміністративного судочинства України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс законів про працю України, інші кодифіковані акти, закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судоустрій і статус суддів», «Про запобігання корупції», «Про Національну поліцію», інші законодавчі та підзаконні акти.

Емпіричну базу дисертації становлять узагальнені дані з Єдиного державного реєстру судових рішень України, матеріали та інформація з офіційних ресурсів Міністерства соціальної політики України, Міністерства юстиції України, Державної служби статистики України, інших суб'єктів публічної адміністрації.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є новітнім комплексним системним дослідженням адміністративних справ пов'язаних із публічною службою. За результатами проведеного аналізу сформовано низку нових теоретичних та практичних положень, висновків та пропозицій. Основними з них є такі:

уперше:

– доведено, що судовий захист адміністративними судами публічних службовців шляхом відновлення їх порушених прав та інтересів, пов'язаних з публічною службою, позитивно у психологічно-правовий спосіб впливає на вчасність і ефективність забезпечення прав, свобод і інтересів приватних осіб у публічному адмініструванні шляхом надання якісних адміністративних послуг та при здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності;

– зроблено висновок, що основною підкатегорією адміністративних справ пов'язаних з публічною службою, як чинника адміністративно-процесуальної характеристики публічно-правових спорів, є поновлення на публічній службі, пов'язане із неправомірним її припиненням та стягнення на користь колишніх службовців значної суми бюджетних коштів, що стається, в першу чергу, внаслідок низької правової культури високопосадовців кожною новою публічною владою, які у порушення принципу непереривності публічної служби, звільняють «чужих» і призначають «своїх» публічних службовців, виходячи не з критерію професійності, а з особистої відданості;

– з погляду теорії публічного адміністрування доведено, що не дивлячись на те, що адміністративні справи пов'язані із публічною службою за своїм процесуально-догматичним трактуванням визнаються справами незначної складності або малозначними справами та розглядаються у порядку спрощеного провадження, однак зачіпають провідні підвалини публічного управління, внаслідок не тільки відновлення прав й інтересів публічних службовців, але й повернення їм вагомій публічної владної компетенції щодо здійснення публічного адміністрування на вищому, центральному, регіональному чи місцевому рівнях, що зачіпає права, свободи, компетенції та інтереси значної кількості приватних і публічних осіб;

удосконалено:

– наукове розуміння принципів розумності, швидкості та своєчасності розгляду адміністративних справ пов'язаних із публічною службою, які комплексно відображають процес розгляду та вирішення публічно-правових спорів, що розглядаються в порядку спрощеного судового провадження, а судові рішення виконуються негайно, що дозволяє всебічно, якісно та повно захистити і відновити права та інтереси публічних службовців та інших суб'єктів призначення;

– наукові положення відносно доказів і доказування у справах пов'язаних із публічною службою щодо виявлення доводів, які підтверджують юридичні факти, в першу чергу документальних обставин порушення прав й інтересів публічних службовців щодо прийняття, проходження, притягнення до спеціальної адміністративної відповідальності та припинення їх публічної служби;

– наукові положення щодо напрямків і конкретних пропозицій стосовно вдосконалення адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою в Україні шляхом загальної систематизації законодавства про публічну службу, впровадження інституту медіації у вирішення публічно-службових конфліктів, розширення категорій адміністративних справ щодо дискримінації у відносинах публічної служби та збільшення спеціального строку звернення до адміністративного суду при вирішенні публічно-службових спорів;

отримали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо публічної служби з позиції адміністративного судочинства, як невід'ємного чинника публічно-правових відносин, яка включає практично усі аспекти щодо проходження служби публічних службовців та деякі після припинення служби в органах державної влади, місцевого самоврядування, політичної, військової, альтернативної служби та патронатної служби в органах публічної влади;

– наукові положення щодо компаративістичної характеристики моделей розгляду та вирішення адміністративних справ пов’язаних із публічною службою, що відокремлюються в окремі категорії публічно-службових спорів або відносяться до категорій спорів щодо оскарження рішень та дій суб’єктів владних повноважень, при цьому, розгляд таких справ здійснюється у більшості країн адміністративними судами, а в окремих державах – спеціалізованими органами судової влади (трибуналами).

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані та аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки і пропозиції впроваджено та надалі може бути використано в:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого вдосконалення теоретичних положень адміністративного судочинства у справах пов’язаних із публічною службою (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів підвищило ефективність діяльності суддів адміністративних судів (акт упровадження Одеського окружного адміністративного суду);

– *освітньому процесі* – матеріали дисертації використано під час підготовки навчальних матеріалів з дисципліни «Актуальні питання адміністративного процесу», під час підготовки відповідних навчальних посібників, конспектів лекцій (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено та обговорено на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Київ, 9–10 березня 2018 р.), «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Харків, 15–16 березня 2019 р.), «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (м. Львів, 15–16 березня 2019 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 219 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 205 найменувань на 21 сторінці.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПУБЛІЧНОЮ СЛУЖБОЮ

1.1 Поняття та сутність адміністративних справ пов'язаних із публічною службою

Судовий захист прав, свобод та інтересів здійснюється при відправленні правосуддя різними судами у формі відповідних судових процедур. Правосуддя як діяльність суду полягає в розгляді й вирішенні судом віднесених до його компетенції судових справ. Основним критерієм класифікації видів правосуддя і відповідних їм судових процедур саме й визначаються особливості справ, які є предметом судового розгляду. Судова справа становить собою конкретні життєві обставини (юридичні факти), які потребують установлення судом задля реалізацій суб'єктивних прав, свобод, інтересів, обов'язків [108, с. 36-43].

Справи, пов'язані з публічною службою, є досить частим явищем у сучасному адміністративному судочинстві в Україні. При цьому судова практика показує, що й нині не вироблено єдиної адміністративної доктрини щодо врегулювання спорів, пов'язаних із публічною службою. Тобто науковою спільнотою взагалі не вироблено поняття адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, що досить негативно впливає як на розбудову вітчизняної науки адміністративного права та процесу, так і на судову практику.

Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначено категорії справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Відповідно юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема: спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [58].

Одразу варто вказати, що відповідно до КАСУ публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [58].

Законодавець урегулював питання, пов'язані з прийняттям (обранням, призначенням) громадян на публічну службу, її проходженням і звільненням з публічної служби (припиненням), спеціальними нормативно-правовими актами [122].

Аналізуючи адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, слід виходити з концепції людиноцентризму в адміністративному праві, згідно з якою публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та інтереси приватних осіб, однак ці чесноти забезпечуються не в якійсь безособовій формі, а конкретними публічними службовцями.

З одного боку, у публічно-правовому полі посадові (службові) особи суб'єктів владних повноважень постають у трьох основних адміністративно-правових статусах: по-перше, вони є суб'єктами публічного адміністрування, які надають адміністративні послуги та здійснюють в адміністративний спосіб захист прав, свобод та інтересів приватних осіб; по-друге, вони є суб'єктами порушення цих чеснот; по-третє, публічні службовці самі часто стають потерпілими від вищих за рангом суб'єктів владних повноважень у відносинах, пов'язаних із публічною службою. З іншого боку, потрібно виходити з концепції, що вищі за рангом суб'єкти публічної адміністрації мають поважати своїх підлеглих – публічних службовців, жодним чином не дискримінувати їх, із використанням у публічній діяльності між ними принципу зв'язаності публічної адміністрації законом; при цьому парламентарії, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мусять гарантувати належне та достатнє матеріальне забезпечення публічним службовцям для виконання службових обов'язків.

Іншими словами, ефективне забезпечення прав, свобод та інтересів приватних осіб і належний публічний захист прав та інтересів публічних службовців тісно пов'язані: другий є провідним чинником забезпечення першого.

При цьому публічний захист прав та інтересів публічних службовців може здійснюватися в адміністративний (адміністративно-правовий та адміністративно-організаційний) та судовий способи. Основним із них є судовий, який здійснюється адміністративними судами в процесі розгляду справ, пов'язаних із публічною службою.

Такі спори стосуються працівників всіх державних інституцій, які виконують завдання і функції держави та місцевого самоврядування. Разом із тим, для визначення, чи належить певна посада до посад публічної служби, слід у кожному конкретному разі аналізувати відповідне спеціальне законодавство, що регулює відповідну діяльність. Зокрема законами, що регулюють питання прийняття громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням з публічної служби, є закони України «Про державну службу»; «Про службу в органах місцевого самоврядування»; «Про Національну поліцію»; «Про військовий обов'язок і військову службу»; «Про судоустрій і статус суддів»; «Про прокуратуру» тощо [169].

Щодо змісту поняття «адміністративна справа», воно є багатоаспектним і підпадає під різновекторне дослідження. На неоднозначність його правової природи й хибне ототожнення з публічно-правовим спором впливають різні чинники, пов'язані з термінологічною невизначеністю в теорії та науці адміністративного процесу [53, с. 13].

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) адміністративна справа – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір [58].

Із практично-законотворчої позиції під адміністративною справою І. Качур розуміє сукупність матеріалів, фактів щодо публічно-правового спору, стосовно якого відкрито провадження в адміністративному

судочинстві. При цьому І. Качуром доведено приналежність адміністративної справи до правових інститутів адміністративного судочинства. У такому контексті цей інститут становить собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією суб'єктивного права особи на оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень і прийняттям публічно-правового спору до розгляду адміністративним судом за встановленою процедурою й характеризуються визначеними законом правами й обов'язками учасників судового процесу під час установлення обставин справи. Правовий інститут адміністративної справи містить матеріальну і процесуальну складові [53, с. 13].

А. Осадчий вважає, що поняття адміністративної справи охоплює як передану на розгляд адміністративного суду сукупність фактичних обставин (юридичних фактів), що характеризують публічно-правовий спір, який належить вирішувати в порядку адміністративного судочинства, так і фактичні обставини, пов'язані із застосуванням (скасуванням) адміністративним судом примусових заходів у безспірному порядку [108, с. 36-43].

Поняття «адміністративна справа», як наголошує Р. Попельнюх, включає у свій зміст не тільки спори, що виникають з адміністративно-правових відносин (тобто адміністративно-правові), хоча вони є найбільш поширеними, а й інші публічно-правові спори – наприклад, конституційні (окрім тих, які законодавцем віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України), зокрема й виборчі спори. Учений наголошує, що поняття «адміністративна справа» – це одночасно і публічно-правовий спір, і матеріали такого спору; наприклад, коли суд вирішує адміністративну справу, це треба розуміти як розгляд спору, а винесення рішення за результатами розгляду справи – як матеріали спору. Тобто поняття «адміністративна справа», яке закріплене в нормах КАСУ, наділено більш широким значенням порівняно з його дослівним розумінням [115, с. 72].

Таким чином, можна вважати, що інститут адміністративної справи є недостатньо дослідженим в площині адміністративного процесуального права, оскільки визначається через його змістовну наповненість – як публічно-правовий спір. На наш погляд, інститут адміністративної справи – це сукупний правовий механізм реалізації завдань і повноважень адміністративних судів через вирішення публічно-правових спорів та оформлення процесуальних матеріалів у встановленій законом формі та порядку.

Ефективність правового регулювання відносин у сфері публічної служби залежить і від належного забезпечення прав учасників відповідних правовідносин. Ефективність правового захисту прав суб'єктів спорів у сфері публічної служби зокрема залежить і від правильно обраного способу їх вирішення. Передусім слід ще раз звернути увагу на визначення поняття «правовий спір» і його місце в системі соціальних конфліктів [12, с. 111-115].

Як було вище зазначено, адміністративна справа в розумінні КАСУ – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір. При цьому публічно-правовий спір – це така суперечка, у якій хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу чи процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [58].

На рівні чинного процесуального законодавства закріплено вичерпний перелік публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів. Головною особливістю таких спорів є те,

що однією з їх сторін завжди буде суб'єкт владних повноважень, або ж вони будуть пов'язані з його формуванням через вибори чи референдум. Серед недоліків правового регулювання цієї сфери публічних правовідносин В. Пчелін називає: невідповідність юрисдикції адміністративних судів із розгляду та вирішення деяких категорій публічно-правових спорів завданням адміністративного судочинства (коли позивачем є суб'єкт владних повноважень); неповне й неоднозначне визначення понятійного апарату, що використовується під час розгляду та вирішення наведеної категорії публічно-правових спорів; відсутність взаємозв'язку положень процесуального законодавства та спеціальних законів, які регламентують правовідносини в сфері виникнення відповідного публічно-правового спору [148, с. 129].

Фактично адміністративні справи включають поняття «публічно-правовий спір». У законодавчій та науковій термінології, як уважає В. Квак, слід чітко розмежовувати поняття «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір» як загальне й часткове. Під адміністративно-правовим спором учений розуміє суперечку, що виникає у зв'язку зі здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами державної влади в процесі здійснення державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; реалізації повноважень виконавчої влади; надання адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апарату всіх державних органів; проходження державної служби; реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; застосування заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності. Публічно-правовий спір – це суперечка з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, в якому одна зі сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша має публічновладні повноваження і є носієм правового обов'язку, або в якому обидві сторони наділені публічновладними

повноваженнями [54, с. 129]. К. Тимошенко трактує під поняттям «публічно-правовий спір» власне порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів іншого (інших) учасників правовідносин, а також невиконання ним обов'язків, установлених законодавством або втручання в компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади [173, с. 194]. В. Щавінський під публічно-правовим спором як однією з найважливіших категорій адміністративного судочинства розуміє юридичний конфлікт, що виник між органом публічної адміністрації при реалізації ним владних повноважень і фізичною чи юридичною особою, права якої порушені діями чи бездіяльністю органу публічної адміністрації. Думається, що таке розуміння здатне збагатити науку адміністративного права, потенційно може суттєво покращити розуміння сутності як публічно-правового спору, юрисдикції адміністративних судів, так і адміністративну юстицію як суспільне явище [12, с. 75].

В. Колесником розкрито сутність публічно-правового спору та з'ясовано його роль як одного з можливих способів формування повноважень органів публічної влади. Оскільки державне управління та місцеве самоврядування здійснюють спеціальні суб'єкти владних повноважень, виявлено, що критерієм віднесення справ до адміністративної юрисдикції є участь у справі сторони – суб'єкта владних повноважень. Здійснивши узагальнення напрацювань щодо окресленої проблематики, В. Колесник зробив висновок, що адміністративно-правовий спір у «вузькому розумінні» – це спір, який виникає у площині адміністративно-правових відносин, а в «широкому розумінні» – публічно-правовий спір, який виникає з усіх відносин, які формуються у площині публічного адміністрування та мають публічно-правове спрямування. Також ученим виявлено основні особливості публічно-правових спорів, які впливають на сутність формування та реалізації повноважень органів публічної влади. Зокрема розглянуто суб'єктність публічно-правових спорів, за якою суб'єкти такого спору та їх статус є однією з основних ознак для визначення, аналізу та вивчення

способів вирішення публічно-правових спорів. Законодавець визначив суб'єктну складову як орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Іншою особливістю публічно-правових спорів є наявність владної ознаки суб'єкта владних повноважень. Адже цивільна правоздатність держави пов'язана з тим, що вона є також головним суб'єктом публічного права, носієм публічної влади. Як суб'єкти цивільного права, держава та інші соціально-публічні утворення мають такий самий правовий статус, що й інші учасники цивільних правовідносин, і так само несуть відповідальність за порушення або невиконання своїх зобов'язань, як й інші суб'єкти цивільного права. Особливістю публічно-правових спорів вченим визначено наявність у них публічного інтересу як предмета виникнення спорів. Це поняття потребує концептуального й теоретико-методологічного обґрунтування, адже має предметну ознаку та за сутністю є передумовою виникнення публічно-правових спорів [62, с. 134-135].

Через виділення особливостей публічно-правових відносин А. Осадчий виділяє ознаки публічно-правового спору: зокрема публічно-правовим відносинам притаманні такі ознаки, за якими їх відрізняють від правовідносин у приватному праві [82, с. 38; 108, с. 36-43]: а) ці відносини пов'язані з виконанням державою чи територіальними громадами своїх публічних функцій, зокрема щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; б) у цих відносинах домінує публічно-правовий інтерес (прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто такі, що є важливими не лише для однієї окремої особи, а для значної кількості людей – громади, суспільства); в) вони врегульовані нормами публічного права (передусім це норми, закріплені в актах конституційного, кримінального, адміністративного, фінансового законодавства тощо); г) як правило, учасником цих відносин є суб'єкт, наділений публічно-владними повноваженнями (для визнання відносин публічно-правовими потрібно, щоб

суб'єкт, якого наділено публічно-владними повноваженнями, здійснював у цих відносинах ці повноваження; таким суб'єктом, як правило, є державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, якому делеговано відповідні повноваження держави чи місцевого самоврядування). Ураховуючи названі особливості публічно-правових відносин, а також специфіку реалізації прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, які пов'язані зі здійсненням функції органів публічної влади, поряд із вищезазначеною ознакою А. Осадчий виділяє такі ознаки публічно-правових спорів: а) пов'язані з реалізацією публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування), зокрема через здійснення управлінської діяльності; б) предметом таких спорів (те, заради чого сторони вступають у протиборство) є суперечність між його сторонами щодо реалізації владних повноважень органу публічної влади (враховуючи, що реалізація повноважень відбувається через здійснення органом конкретних дій з ухвалення нормативних чи індивідуальних правових актів, укладення публічно-правових договорів, здійснення інших дій, що тягнуть юридичні наслідки, чи нездійснення таких дій; мова йде про рішення, дії чи бездіяльність органу, його посадової чи службової особи) та реалізації прав, свобод, інтересів, обов'язків (що пов'язані з рішенням, дією чи бездіяльністю органу, його посадової чи службової особи, якщо, звісно, правовідносини, які виникли внаслідок цього, є публічно-правовими); в) принаймні однією зі сторін у спорі є орган публічної влади у зв'язку зі здійсненням ним публічно-владних повноважень (його посадова чи службова особи); г) розв'язання таких спорів втілюється у юридично значущих діях його сторін, що потребує відповідних юридичних, зокрема й судових, процедур. Адже участь у публічно-правовому спорі органу держави чи місцевого самоврядування (їх посадової чи службової особи) у сукупності з імперативним методом правового регулювання не дозволяє говорити про широке використання й ефективність вирішення публічно-правових спорів у неформальний спосіб. Таким чином, публічно-правовий спір можна визначити як втілену в

юридично значущих діях сторін суперечність з приводу реалізації публічно-владних повноважень, зокрема через ухвалення нормативно-правових актів, а також із приводу прав, свобод, інтересів, обов'язків у публічно-правових відносинах [108, с. 36-43].

Таким чином, публічно-правовий спір – це юридичний конфлікт між адміністративно правоздатною особою та суб'єктом владних повноважень із приводу реалізації публічних завдань, функцій та повноважень суб'єкта владних повноважень (ухвалення нормативних та індивідуальних актів, укладення адміністративних договорів, здійснення інших юридично-наслідкових дій у публічно-правових відносинах) із метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, суспільства та держави.

Окремо варто проаналізувати такі категорії, як «службовий спір», «публічно-правовий спір у сфері службових відносин», які фактично є синонімами. Так, О. Мовчун комплексно досліджував площину службових спорів, і з його позиції їх можна визначити як правові конфлікти, що виникають між публічною адміністрацією та її службовцями або громадянами, які вступають на службу чи раніше перебували на ній, у зв'язку з порушенням службових прав заявника й підлягають розгляду та вирішенню в адміністративному або судовому порядку на вимогу однієї зі сторін. У цьому разі поняття «службовий спір» можна розглядати як окремий вид службових конфліктів, характерною рисою якого є його юридичний характер і потенційна можливість його вирішення в правовому полі. Отже, поняття «службовий спір» і «службовий конфлікт» (що включає не тільки правові, а й інші службові конфлікти) співвідносяться між собою як частина й ціле, вид і рід. У цьому разі поняття «службовий спір» трактується як юридична конструкція, що використовується для структурування службових конфліктів із метою їх юридичної формалізації й вирішення правовим шляхом. У свою чергу в теорії права юридичний конфлікт найчастіше визначається через поняття «спір» або «розбіжність». Звідси випливає, що службовий спір є різновидом розбіжностей у поглядах, причому така

розбіжність має розумітися саме як сутність цього спору, а не як його причина. Наведене визначення службового спору як розбіжності охоплює всі випадки їх виникнення, а формою їх вияву є розбіжність, відмінність, протилежність правових позицій сторін. Саме категорія «розбіжність» є найбільш прийнятною як центральне ядро поняття «службовий спір». Саме вона характеризує родову ознаку службового спору як різновиду правового спору [101, с. 90-95].

В. Поплавський визначає публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин як різновид юридичного конфлікту, що виявляється у протиборстві та взаємних претензіях сторін спору щодо одного предмета, що стосується встановлення законності поведінки сторін у державно-службових відносинах, причому однією зі сторін завжди є державний орган (посадова особа), уповноважена ухвалювати рішення, що мають юридичні наслідки в зазначеній сфері, і виявляється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом. Узагальнення загальних і спеціальних ознак дозволило вченому виділити такі ознаки публічно-правового спору в державно-службових відносинах: а) є різновидом юридичного конфлікту; б) стосується протиборства сторін спору щодо одного предмета; в) дії сторін спору є юридично значущими й 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 спрямовано на відновлення законності поведінки сторін спору; д) однією зі сторін спору завжди постає державний орган (посадова особа), наділений компетенцією ухвалювати юридично значущі рішення в державно-службових відносинах; е) виявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду; ж) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення [116, с. 188-189].

О. Булгаковим визначено поняття адміністративного спору у сфері публічної служби як правового конфлікту між суб'єктом призначення та публічним службовцем (а також особою – претендентом на посаду) з

приводу реалізації службових прав, виконання службових і професійно-етичних обов'язків, забезпечення законних інтересів, а також із приводу забезпечення законності нормативно-правових актів із питань публічної служби, що вирішується в порядку, установленому чинним законодавством [13, с. 5].

Службовий спір, як вважає О. Мовчун, – це насамперед суперечка між учасниками конкретних, матеріально-правових службових відносин, сторони яких сперечаються про суб'єктивне службове право, тобто таке, що виникло у зв'язку з його порушенням і потребою його захисту, й обмежуються суб'єктивним складом матеріальних службових правовідносин, у яких було порушено це суб'єктивне право. При цьому варто акцентувати увагу на такому: саме суб'єктивний склад спірних службових правовідносин зумовлює специфіку відповідного спору, а не органи, які його вирішують; спірні службові правовідносини становлять лише предмет спору і спором по суті не є; службовий спір утворюється як нові правові відносини, похідні від спірних матеріальних правовідносин. До характерних ознак службового спору О. Мовчун зараховує такі: 1) його сторонами є, з одного боку, суб'єкт владних повноважень (його представник), з іншого – службовець або громадянин, який вступає на публічну службу або раніше на ній перебував; 2) предметом спору можуть бути розбіжності – по-перше, щодо застосування права (службового контракту й нормативно-правових актів про публічну службу у вигляді правових актів індивідуальної дії), по-друге – із приводу нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень, що стосуються загальних питань публічної служби й зачіпають права її службовців. В останньому разі стороною службового спору є орган або посадова особа, яка видала спірний акт; 3) наявність установленної законодавством правової процедури його вирішення (судова та позасудова) [101, с. 90-95]. О. Мовчун запропонував таке визначення: службовий спір – це вид публічно-правового спору, предмет якого становлять розбіжності суб'єктів службових правовідносин (суб'єкт владних повноважень і службовець або громадянин,

який вступає на публічну службу або раніше на ній перебував) з приводу різного розуміння їхніх прав і обов'язків, а також чинності правових актів індивідуальної дії, нормативних правових актів із питань публічної служби, які вирішуються в порядку, визначеному законом [101, с. 90-95].

Таким чином, адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, – це публічно-правові спори у сфері адміністративно-правового регулювання публічної служби, які належать до адміністративної юрисдикції та предметом яких є відносини щодо прийняття, проходження та припинення публічної служби, при цьому учасниками такого спору є суб'єкт владних повноважень та публічний службовець, адміністративно-правовий статус якого визначається спеціалізованим законом, що і впливає на специфічну правову природу таких публічних спорів, при вирішенні яких враховується адміністративно-процесуальне законодавство та спеціалізоване законодавство публічної служби.

Адміністративне судочинство здійснюється в порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Відповідно справами незначної складності є справи щодо: прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище [58].

Таку категорію публічно-правових спорів потрібно відмежовувати від трудових спорів. Хоча питання, які виникають у процесі перебування особи на публічній службі, можуть регулюватися трудовим законодавством, однак у цій категорії справ потрібно брати до уваги тип відносин – адміністративні відносини чи трудові [104, с. 23-25]. 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 [137].

Неналежне розмежування видів судочинства може призвести до відмови у відкритті провадження та відповідного неналежного захисту публічного службовця. Прикладом є справа № 1640/3010/18, де в серпні 2018 року ОСОБА_1 звернулася до суду з позовом, у якому просила визнати протиправними та скасувати акт форми Н-5* від 14 серпня 2018 року з розслідування нещасного випадку, акт № 6 форми НТ* про нещасний випадок невиробничого характеру, затверджений за фактом раптового погіршення стану здоров'я 1 червня 2017 року майора поліції ОСОБА_1, старшого юрисконсульта відділу правового забезпечення ГУ Нацполіції, як такі, що не відповідають нормам Порядку розслідування та обліку нещасних випадків, професійних захворювань та аварій, що сталися в органах і підрозділах системи МВС України, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 27 грудня 2002 року № 1346 (далі – Порядок № 1346); зобов'язати ГУ Нацполіції за фактом нещасного випадку, що стався 1 червня 2017 року з майором поліції, старшим юрисконсультом відділу правового забезпечення ГУ Нацполіції ОСОБА_1, скласти акт розслідування нещасного випадку (зокрема поранення) за формою Н-5* та акт про нещасний випадок (зокрема поранення) за формою Н-1* із зазначенням у них, що нещасний випадок стався в період проходження служби і пов'язаний із виконанням службових обов'язків, і взяти зазначений випадок на облік. Під час розгляду справи суди встановили такі обставини. ОСОБА_1 із листопада 2015 року по 3 липня 2017 року проходила службу в органах Нацполіції, де з 2016 року обіймала посаду старшого юрисконсульта відділу правового забезпечення ГУ Нацполіції. 1 червня 2017 року ОСОБА_1, виконуючи свої службові обов'язки із представництва інтересів Управління Міністерства внутрішніх справ України в Полтавській області, здійснювала доставку кореспонденції до Ленінського районного суду м. Полтави. Із пояснень позивача встановлено, що на виході з будівлі Ленінського

районного суду м. Полтави близько 9 год 30 хв. у нього запаморочилося в голові, й він утратив свідомість. Згідно з випискою з медичної карти стаціонарного хворого № 3857 ОСОБИ_1 встановлено діагноз: «стійкі наслідки перенесеної нейроінфекції з розсіяною мікросимптоматикою, симптоматичною епілепсією з рідкими (1-2 рази на місяць) генералізованими нападами. Стан після судомного нападу 1 червня 2017 року». Тобто позивач, проходячи службу в органах Національної поліції, під час виконання службових обов'язків тимчасово втратив працездатність. Комісія ГУ НП склала акт розслідування нещасного випадку, а начальник ГУ затвердив акт про нещасний випадок невинуватого характеру. Позивач звернувся до суду з вимогою зобов'язати ГУ НП скласти акт розслідування та акт про нещасний випадок (зокрема поранення) за формою із зазначенням, що нещасний випадок пов'язаний з виконанням службових обов'язків. Полтавський окружний адміністративний суд частково задовольнив ці вимоги, а Другий апеляційний адміністративний суд закрити провадження, зазначивши, що такі справи підлягають розгляду в порядку цивільного судочинства. Мовляв, спір стосується здоров'я фізичної особи та права на відшкодування шкоди. Проте Велика Палата Верховного Суду не погодилася з таким висновком. Адже позивач проходив службу в органах внутрішніх справ і адміністративний позов подав проти суб'єкта владних повноважень. Акти затверджені начальником ГУ НП, а до складу комісії входять атестовані працівники поліції цього ж ГУ, що свідчить про їх ухвалення саме суб'єктом владних повноважень. За викладених обставин, ураховуючи сутність спірних правовідносин, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що спори, пов'язані з питаннями реалізації правового статусу особи, яка перебуває на посаді публічної служби, від моменту її прийняття на посаду і до звільнення з публічної служби, зокрема й оскарження акта про нещасний випадок під час проходження публічної служби, підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства [135; 120].

Тобто, як наслідок, неналежне розмежування видів спорів (трудових та адміністративних) може призвести до незахищеності правового статусу публічного службовця, адже суди можуть відмовляти особі у відкритті провадження, обґрунтовуючи це розглядом справи через інші види судочинства, зокрема цивільний, наприклад, щодо оскарження актів розслідування нещасних випадків, де потрібно довести, що нещасний випадок був пов'язаний саме зі здійсненням службової діяльності.

Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору – до публічно-правового, суди мають ураховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Так, за змістом пункту 1 частини першої статті 3 КАС України, у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [58; 136]. Суди мусять звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій [58; 136].

Також вказана категорія спорів відрізняється від інших трудових спорів спеціальним суб'єктом таких відносин – службовцем публічної служби. Тому, вирішуючи питання, до якого суду звертатись – адміністративного чи загального, слід визначити суб'єктний склад таких відносин. У цьому допоможе Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 року у справі № 815/6096/17, у якій викладена позиція, згідно з якою при наданні спору статусу публічно-правового з приводу вказаних правовідносин слід установити наявність таких підстав: 1) чи проходила особа конкурс на заняття вакантної посади; 2) чи складала така особа присягу посадової особи; 3) чи присвоювався їй ранг у межах відповідної категорії посад [169; 117]. Крім того Велика Палата Верховного Суду зазначила, які трудові спори не належать до цієї категорії: а) керівників та інших працівників державних і

комунальних підприємств, установ та організацій; б) працівників, які працюють за трудовим договором у державних органах і органах місцевого самоврядування; в) працівників бюджетних установ та інше [169; 117].

У Постанові Великої Палати Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі №761/33941/16-ц зазначено, що оскільки публічна служба є різновидом трудової діяльності, відносини публічної служби як окремий різновид трудових відносин існують на стику двох галузей права – трудового та адміністративного, і тому правовідносини, пов'язані з прийняттям на публічну службу, її проходженням і припиненням, регламентуються нормами як трудового, так і адміністративного законодавства, а спори, які виникають з таких правовідносин, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства [141; 34].

Під час визначення предметної юрисдикції справ суди мають виходити із сутності права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі [117]. При цьому слід мати на увазі, що навіть якщо стороною спору є орган державної влади або орган місцевого самоврядування, однак такий орган у спірних правовідносинах постає не як суб'єкт владних повноважень, а як роботодавець у трудових відносинах, то такий спір підсудний загальним судам і вирішується за правилами цивільного судочинства [169; 117].

Також варто вказати на доводи професора В. Бевзенка, який вказує, що в сучасній судовій практиці для оцінювання спірних правовідносин публічної служби застосовуються норми як трудового законодавства, так і спеціального законодавства про публічну службу. Утім за жодних обставин не слід ототожнювати трудові правовідносини й правовідносини публічної служби, які є предметом вивчення різних галузей права – трудового права і права публічної служби. Відповідно такі відносини слід чітко диференціювати, а для кожної з цих галузей права має застосовуватися «власне» спеціальне законодавство. Винятком, коли для регулювання відносин публічної служби

все ж таки можуть застосовуватися норми трудового законодавства, є часткова або цілковита недостатність чи недосконалість правового регулювання відносин публічної служби. Утім практика застосування аналогії законодавства у відносинах публічної служби не є прийнятною, і єдиним способом розв'язання проблеми правового регулювання відносин публічної служби має стати ухвалення й розвиток відповідного спеціального законодавства про публічну службу [6, с. 34].

Таким чином, справи, пов'язані з публічною службою, як категорію адміністративних спорів варто розмежовувати від трудових спорів, які, на перший погляд, є досить схожими за предметом правовідносин (трудова діяльність), однак справи, пов'язані з публічною службою, повинні мати роботодавця – суб'єкта владних повноважень, при цьому працівник – публічний службовець – має бути уповноваженим суб'єктом публічного права зі спеціальним правовим статусом. У справах, пов'язаних із публічною службою, можна враховувати норми трудового законодавства, лише коли спеціалізованим законодавством, що визначає статус публічного службовця, не встановлено норми щодо надання, зміни чи припинення його правосуб'єктності (прийняття, проходження чи припинення публічної служби).

Слід зазначити, що до аналізованих категорій справ слід віднести також справи у спорах щодо призначення, перерахунку пенсій державним службовцям, зокрема прокурорам, суддям, військовослужбовцям, працівникам органів внутрішніх справ, податкової служби, місцевого самоврядування, прокуратури, інших органів, працівникам апаратів судів та науковим (науково-педагогічним) працівникам [104, с. 23-25].

Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що вимоги про стягнення моральної шкоди, завданої за місцем проходження публічної служби, заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, зокрема з вимогами про стягнення середнього заробітку за вимушений прогул за місцем проходження публічної служби, за затримку

виплати такого заробітку, сум, пов'язаних з індексацією заробітної плати за час вимушеного прогулу, а також недоотриманих сум заробітної плати, мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 17 жовтня 2018 року у справі №661/3699/16-ц) [141; 34].

Спори, пов'язані з визначенням розміру суддівської винагороди та щомісячного довічного грошового утримання і їх виплатою, є такими, що пов'язані з проходженням і звільненням з публічної служби. А тому на них поширюється юрисдикція адміністративного суду. Якщо спір виник після звільнення публічного службовця з посади, однак пов'язаний із вирішенням питань, які стосуються його діяльності на публічній службі, такий спір має розглядатися за правилами адміністративного судочинства, незважаючи на те, що спірні правовідносини фактично виникли після припинення публічної служби, а орган, у якому особа перебувала на цій службі, не здійснював щодо неї публічновладних управлінських функцій у спірних правовідносинах. Таку позицію висловила Велика Палата Верховного Суду в Постанові від 14 листопада 2018 року, справа 757/70264/17-ц [141; 34].

Отже, справи, пов'язані з публічною службою, не обмежуються лише категоріями щодо прийняття, проходження чи припинення публічної служби, адже ці категорії включають у себе підкатегорії щодо проходження конкурсу на прийняття на публічну службу, стягнення шкоди, завданої за місцем проходження публічної служби, виплати грошових компенсацій, пов'язаних із публічною службою, тощо.

Усе вищевикладене дозволяє вважати, що:

– інститут адміністративної справи є недостатньо дослідженим у площині адміністративного процесуального права, оскільки визначається через його змістовну наповненість – як публічно-правовий спір. Інститут адміністративної справи – це сукупний правовий механізм реалізації завдань і повноважень адміністративних судів через вирішення публічно-правових

спорів та оформлення процесуальних матеріалів у встановлених законом формі та порядку;

– публічно-правовий спір – це юридичний конфлікт між адміністративно правоздатною особою та суб’єктом владних повноважень із приводу реалізації публічних завдань, функцій та повноважень суб’єкта владних повноважень (ухвалення нормативних та індивідуальних актів, адміністративних договорів, здійснення інших юридично-наслідкових дій у публічно-правових відносинах) із метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, суспільства та держави;

– аналізуючи адміністративні справи, пов’язані з публічною службою, слід виходити з концепції людиноцентризму в адміністративному праві, згідно з якою публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та інтереси приватних осіб, однак ці чесноти забезпечуються не в якійсь безособовій формі, а конкретними публічними службовцями;

– з одного боку, у публічно-правовому полі посадові (службові) особи суб’єктів владних повноважень постають у трьох основних адміністративно-правових статусах: по-перше, вони є суб’єктами публічного адміністрування, які надають адміністративні послуги та здійснюють в адміністративний спосіб захист прав, свобод та інтересів приватних осіб; по-друге, вони є суб’єктами порушення цих чеснот; по-третє, публічні службовці самі часто стають потерпілими від вищих за рангом суб’єктів владних повноважень у відносинах пов’язаних із публічною службою. З іншого боку, слід виходити з концепції, що вищі за рангом суб’єкти публічної адміністрації мають поважати своїх підлеглих – публічних службовців, жодним чином не дискримінувати їх, із використанням у публічній діяльності між ними принципу зв’язаності публічної адміністрації законом; при цьому парламентарі, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мусять гарантувати належне та достатнє матеріальне забезпечення публічним службовцям для виконання службових обов’язків. Іншими словами, ефективне забезпечення прав, свобод та інтересів

приватних осіб і належний публічний захист прав та інтересів публічних службовців є тісно пов'язаними, адже другий є провідним чинником забезпечення першого;

– публічний захист прав та інтересів публічних службовців може здійснюватися в адміністративний (адміністративно-правовий та адміністративно-організаційний) і судовий способи. Основним із них є судовий, який здійснюється адміністративними судами у процесі розгляду справ, пов'язаних із публічною службою;

– справи, пов'язані з публічною службою, як категорію адміністративних спорів варто розмежовувати від трудових спорів, які, на перший погляд, є досить схожими за предметом правовідносин (трудова діяльність), однак справи, пов'язані з публічною службою, повинні мати роботодавця – суб'єкта владних повноважень, при цьому працівник – публічний службовець – має бути уповноваженим суб'єктом публічного права зі спеціальним правовим статусом. У справах, пов'язаних із публічною службою, можна враховувати норми трудового законодавства лише коли спеціалізованим законодавством, що визначає статус публічного службовця, не встановлено норми щодо надання, зміни чи припинення його правосуб'єктності (прийняття, проходження чи припинення публічної служби);

– неналежне розмежування видів спорів (трудових та адміністративних) може призвести до незахищеності правового статусу публічного службовця, адже суди можуть відмовляти особі у відкритті провадження, обґрунтовуючи це розглядом справи через інші види судочинства, зокрема цивільний: наприклад, щодо оскарження актів розслідування нещасних випадків, де потрібно довести, що нещасний випадок був пов'язаний саме зі здійсненням службової діяльності;

– справи, пов'язані з публічною службою, не обмежуються лише категоріями щодо прийняття, проходження чи припинення публічної служби, адже ці категорії включають в себе підкатегорії щодо проходження конкурсу

на прийняття на публічну службу, стягнення шкоди, завданої за місцем проходження публічної служби, виплати грошових компенсацій, пов'язаних із публічною службою, тощо.

Таким чином, адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, – це публічно-правові спори у сфері адміністративно-правового регулювання публічної служби, які належать до адміністративної юрисдикції та предметом яких є відносини щодо прийняття, проходження та припинення публічної служби, при цьому учасниками такого спору є суб'єкт владних повноважень та публічний службовець, адміністративно-правовий статус якого визначається спеціалізованим Законом, що і впливає на специфічну правову природу таких публічних спорів, при вирішенні яких враховується адміністративно-процесуальне законодавство та спеціалізоване законодавство публічної служби.

1.2 Публічна служба з позиції адміністративного судочинства України

Важливим чинником, що репрезентує єдину державну владу незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, що має забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а з іншого – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у їх взаємовідносинах із державою [31].

Упродовж усього періоду незалежності України її публічна служба постійно зазнавала суттєвих змін. У процесі прагнення нашої країни приєднатися до єдиного європейського простору ця проблема набула конкретних орієнтирів, які вміщують у собі відповідні стандарти, що визначені відповідними вітчизняними та країн-членів Європейського Союзу нормативними документами. Важливо зазначити, що на шляху європейської інтеграції на сьогодні наявні перешкоди, які відкладають цей процес. Серед

них можна відзначити такі, як недостатня якість надання послуг держави, залежність публічної служби від політичної ситуації в країні, недостатня ефективність управління кадрами. У країнах-членах Європейського Союзу публічна служба сприймається як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, а не лише як суто допоміжний інститут держави. Крім цього результативність публічної служби впливає на рівень задоволення громадян щодо додержання їхніх конституційних прав. Доцільно зазначити, що вивчення проблемних питань категорій «публічне управління» та «публічна служба» вже досить довгий час залишається під пильною увагою вчених [161, с. 71-77].

Чинна система державного управління в Україні є внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, відірваною від потреб простої людини. Практики вважають причинами такого стану неефективну організацію інституту державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та незавершеність розмежування політичного й адміністративного управлінь. Це становить основу трансформації інститутів влади, установлює нові пріоритети та зумовлює перехід до публічного управління [181, с. 26].

Слід звернути увагу на те, що єдиних критеріїв визначення поняття публічної служби досі не вироблено. Це пояснюється насамперед тим, що інститут публічної служби є відносно новим для нашої держави, а тому перебуває у процесі становлення, потребуючи свого подальшого дослідження та розвитку [74, с. 93].

Сфера публічної служби з позиції адміністративного судочинства є досить актуальним предметом дослідження, якому приділяли увагу у своїх наукових працях В. Бевзенко, В. Васильківська, Н. Гладка, М. Іншин, І. Качур, В. Косик, Л. Кошелева, Р. Куйбіда, В. Поплавський, К. Тимошенко, Н. Хлібороб, Ю. Цвіркун, М. Цуркан та інші, однак цілісних новітніх досліджень нині в науковій літературі обмаль, і тому ця проблематика потребує сучасних наукових новацій.

Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначено, що публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [58]. Публічна служба взаємопов’язана з державною службою і є певним її видом. Тому відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» [128] під державною службою розуміється публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, зокрема розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном і контроль за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [128].

Таким чином, законодавче визначення публічної служби, з наукової точки зору, є дещо неповним адже не визначає особливості публічної служби як специфічної діяльності уповноважених суб’єктів влади.

У науці адміністративного права існують різні підходи до визначення публічної служби. Традиційно розглядають її у 3-х аспектах – соціальному (здійснення завдань та функцій держави), політичному (формування державної влади) та правовому (її правове врегулювання) [41].

Український учений Ю. Панейко визначав поняття «публічна служба» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак уважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [110, с. 245]. Як зазначає О. Шевченко, публічна служба – це професійна, політично нейтральна діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. До публічної служби можна також відносити професійну, неполітичну діяльність в апаратах інших органів державної влади – Глави держави, Парламенту, судів тощо [186, с. 45].

На думку О. Коропатова, «публічна служба» – це професійна публічна діяльність осіб, які обіймають політичні посади, посади в органах державної влади, місцевого самоврядування, муніципальних органах, спрямована на задоволення публічних інтересів, визначених державою, й надання адміністративних послуг [74, с. 93].

Н. Сидоренко здійснив компаративістичний аналіз та довів, що публічна служба у країнах-членах Європейського Союзу – поняття багатоаспектне та розглядається в широкому і вузькому значеннях. Адже загалом, у широкому розумінні, публічну службу в країнах-членах ЄС доцільно сприймати як службу всіх публічних службовців, зайнятих у державних органах, які працюють на благо суспільства. А вузького значення публічній службі кожної з країн-членів Євросоюзу надають власні внутрішні закони, які стосуються публічної служби кожної з країн. Для статусу урядовців у всіх європейських країнах характерні такі особливості, що забезпечують насамперед стабільність системи публічної служби: висока стійкість робочого місця (посади) – вони можуть бути звільнені тільки за важку посадову провину (зрада, корупція, критична некомпетентність) і лише після складної та тривалої процедури; привілейоване пенсійне забезпечення – вище за інших зайнятих, що індексується залежно від вартості життя; захист прав спеціальними профспілками чиновників – вони володіють великою владою у всіх європейських країнах; право на участь у політичній діяльності,

хоча й з обмеженнями. Цього права позбавлені тільки британські урядовці. Таке положення урядовців і всіх публічних службовців пов'язано з важливістю, великими масштабами і складністю функцій, виконуваних у системі публічного управління [161, с. 71-77].

Аналіз досліджень науковців і нормативно-правових документів дозволив Т. Линник зазначити, що сутність поняття публічної служби в Україні полягає в такому: публічна служба – це професійна діяльність, тобто вона є для публічного службовця професією – необхідністю виконувати соціальні посадові повноваження, у межах якої реалізується компетенція органів влади. Публічна служба має забезпечити раціонально організоване, демократичне, правове та результативне гуманне публічно-владне управління через розвиток свого соціально-правового інституту та професіоналізацію свого кадрового складу. Саме публічна служба має надати управлінню суспільством системного характеру, програмно-цільового підходу й забезпечити належне надання послуг людині, громадянину, усім інститутам громадянського суспільства, управлінський професіоналізм, законність, правову компетентність, результативність, раціональність, ефективність та інші риси функціонування механізмів держави й місцевого самоврядування, яких потребує на сьогодні наше суспільство [87].

А. Югов вважає, що публічна влада «...є система загальної участі населення у вирішенні спільних справ». У нього ж можна зустріти такі характеристики публічної влади. «Публічна влада – це всяка політична влада, здійснювана громадянами в колективних формах. Публічна влада – це особлива й самостійна влада, що не співпадає за своїм змістом і об'ємом із владою державною... У відомому сенсі публічна влада, коли ми розуміємо як владу народу загалом, є вища форма влади» [189, с. 44]. Також і В. Чиркін виділяє такі види публічної влади: а) муніципальна влада; б) несuverенна державна влада суб'єктів федерації; в) влада автономних утворень; г) суверенна державна влада [184, с. 87].

Таким чином, публічна служба – це визначена законодавством діяльність уповноважених органів влади (публічних службовців) щодо виконання делегованих державою владних функцій через належне здійснення повноважень, спрямованих на задоволення публічних інтересів та надання якісних адміністративних послуг.

Аналізуючи публічну службу з позиції адміністративного судочинства, варто визначити ознаки публічної влади як основи такої служби. Учені виділяють специфічні ознаки публічної влади, що відрізняють її від інших видів влади. Так, характерною її особливістю є те, що в її основі лежить особливий вид інтересу – інтерес публічний. За допомогою публічної влади відбувається реалізація публічного інтересу. Публічна влада будується на основі територіального принципу. Інститути публічної влади створюються і діють включно у рамках певних територій. Публічна влада має безособовий характер, тобто поширює свою дію не на конкретний перелік осіб, а на всіх осіб, які перебувають на певній території. Комплексний характер здійснюваної діяльності: органи публічної влади мають право ухвалювати рішення практично в усіх сферах життєдіяльності суспільства. І хоча предмети ведення й повноваження органів публічної влади можуть варіюватися дуже значно як у різні історичні періоди, так і в різних державах, компетенційні межі публічної влади є загалом широкими. З цією ознакою тісно пов'язана й інша: публічна влада має універсальний характер. Універсальність означає, що публічна влада здійснюється «завжди і скрізь», на всій території і в будь-який час. Наступною ознакою є монополія нормотворчості. Раніше прийнято було вважати, що тільки органи державної влади мають таку монополію. Проте в сучасних умовах коректнішим буде поширити цю ознаку на всю публічну владу, оскільки в умовах зростання ролі наддержавних органів влади, організаційного відділення місцевого самоврядування від держави держава перестає бути єдиним суб'єктом нормотворчості. Публічна влада постає посередником у вирішенні соціальних конфліктів. Наявність й ефективна діяльність органів і інститутів

публічної влади дозволяють відстоювати й реалізовувати відповідним особам і групам осіб інтереси в цивілізованих мирних формах. Тільки публічна влада має потрібні для цього інструменти і можливості. Публічна влада завжди є легальною, не прихованою владою: вона має правову основу, органи публічної влади створюються і діють в порядку, установленому позитивним правом. Публічна влада на відміну від інших, непублічних, видів влади завжди є інституційною владою. Процес реалізації публічної влади, втім як і самі суб'єкти публічної влади, має організований і формалізований характер [39, с. 159].

На думку О. Петришин, для публічної служби характерні такі ознаки: 1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур; 2) службова спрямованість діяльності, що полягає в діяльності не на себе, а на обслуговування «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 [113, с.139-140].

Отже, публічна служба характеризується такими ознаками: 1) основною цінністю публічної служби є публічний інтерес як сукупність усіх важливих соціальних, суспільних і приватних потреб, які має реалізовувати публічна влада; 2) суб'єктами її реалізації є органи державної влади, місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що мають владно-управлінські повноваження (військові, судді, парламентарі тощо); 3) має універсальну юридичну природу, адже поширюється на все суспільство; 4) здійснюється на професійній основі; 5) має механізм реалізації з апаратом державного примусу; 6) є відкритою та прозорою для суспільства діяльністю, що перебуває під постійним контролем і моніторингом суб'єктів громадянського суспільства; 7) основним механізмом вирішення юридично-соціальних конфліктів у сфері публічної служби є адміністративне судочинство як публічний інститут захисту прав, свобод і законних інтересів суспільства в публічно-правових відносинах.

У науці адміністративного права сьогодні виділяють такі критерії віднесення служби до публічної: 1) залучення особи до публічної служби на підставі видання правового акта про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів). Отже, робота найманих працівників, які хоч і працюють в органах влади, проте за трудовим контрактом, не може вважатися публічною службою; 2) постійність і професійний характер (на оплачуваній основі – за рахунок державних коштів) здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень; 3) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і «забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку» [175, с. 237]. О. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і навіть приватних підприємствах) [113, с. 45].

Видатний учений-адміністративіст В. Авер'янов визнавав, що публічною вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах (таких як пошта, залізниця). Вона не пов'язана лише з державними, а має обстоювати й громадські інтереси. Учений писав, що поняття «публічна служба» є похідним від поняття «публічна адміністрація». Зважаючи на те що публічно-правовий статус мають не всі працівники зазначених органів, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації [3, с. 9].

Поняття публічна служба, як наголошує Л. Стельмащук, є більш широким і включає до свого складу державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. До основних елементів публічної служби можна віднести службу на політичних посадах, адміністративну, спеціалізовану та громадську служби, тоді як державна служба об'єднує адміністративну та спеціалізовану без урахування органів місцевого самоврядування; державну

службу слід розглядати як елемент публічної з урахуванням її головної мети – стати повсякденним каналом зв'язку держави та народу, їх взаємодії, а також бути лідируючою силою суспільства; із метою чіткого розмежування понять «публічна служба» та «державна служба» потрібно їх визначення зафіксувати в законодавчому порядку. У цьому разі доречним стало б ухвалення Закону України «Про публічну службу», якого на сьогодні не ухвалено. У ньому слід розмежувати види публічної служби та окреслити загальні засади їх статусу; сформулювати принципи, функції та ознаки публічної служби; визначити умови прийняття на публічну службу та основні посади, що до неї належать [172, с. 52-62].

У деяких позиціях публічною вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах [61, с. 120]. О. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і навіть приватних підприємствах) [113, с. 139-140].

Публічну службу Л. Біла-Тіунова класифікує на: 1) політичну службу, основним завданням якої є визначення та реалізація державно політики у всіх сферах суспільного життя держави; 2) державну службу, яка становить собою комплекс правових норм, які регулюють відносини, що виникають під час організації державної служби, установлюють статус державних службовців, процедури його реалізації, а також механізм проходження державної служби; 3) суддівську службу, що стосується тільки однієї категорії осіб – професійних суддів при здійсненні ними правосуддя; 4) муніципальну службу, що на відміну від вищезазначених видів публічної служби не пов'язана з державною діяльністю, державною посадою та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень [56, с. 402].

На думку О. Бедного, можна виділити та схарактеризувати такі види публічно-службових відносин [7, с. 90-95]:

1. Основне публічно-службове відношення, у якому бере участь, з одного боку, публічний службовець, а з іншого – орган публічної влади. У межах цього відношення публічний службовець виконує свої посадові обов'язки, визначені статусом відповідної посади публічної служби, а орган публічної влади створює службовцю належні умови службової діяльності та здійснює її оплату. Ці відносини є головними серед усіх публічно-службових відносин, а їх належний зміст є основним призначенням адміністративно-правового регулювання публічної служби [7, с. 90-95].

2. Публічно-службові відносини, пов'язані із залученням осіб на публічну службу та звільненням їх з публічної служби. Суб'єктами цієї групи відносин виступають органи публічної влади та посадові особи, які мають дисциплінарну владу (право призначення на посаду та звільнення з посади), відповідні колегіальні органи, які надають вищезазначеним органам і посадовим особам рекомендації щодо призначення на посади, а також претенденти на посади публічної служби та публічні службовці [7, с. 90-95].

3. Публічно-службові відносини, пов'язані з оцінюванням професійних знань і навичок, а також інших характеристик претендентів на посади публічної служби та публічних службовців, у яких беруть участь, з одного боку, відповідні колегіальні органи та посадові особи, які уповноважені оцінювати відповідні якості (наприклад, у межах процедур заміщення посад або атестації), а з іншого – претенденти на посади публічної служби та публічні службовці, якості яких підлягають оцінюванню [7, с. 90-95].

4. Публічно-службові відносини, пов'язані з поданням та оприлюдненням претендентами на посади публічної служби та публічними службовцями інформації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру щодо них та членів їх сімей. Суб'єктами цієї групи відносин є претенденти на посади публічної служби та публічні службовці, на яких покладено обов'язок подання та оприлюднення такої інформації, а також відповідний орган публічної влади та Національне агентство з питань

запобігання корупції, уповноважені на отримання цієї інформації та забезпечення публічного доступу до неї [7, с. 90-95].

5. Публічно-службові відносини, пов'язані з професійним навчанням і підвищенням рівня професійної компетентності публічних службовців, у яких беруть участь три суб'єкти: орган публічної влади, який є замовником професійного навчання та підвищення рівня професійної компетентності; навчальний заклад або інший суб'єкт, який безпосередньо проводить таке навчання або підвищення рівня компетентності; публічний службовець або інша особа, професійне навчання або підвищення рівня професійної компетентності якої здійснюється. У цій групі відносин орган публічної влади безпосередньо або в межах, визначених відповідними державними та місцевими програмами, обирає суб'єкта та курс професійного навчання або підвищення рівня професійної компетентності з урахуванням потреб діяльності цього органу; навчальний заклад або інший суб'єкт проводить відповідний курс професійного навчання або підвищення рівня професійної компетентності, спрямований на набуття публічним службовцем необхідних професійних знань і навичок; публічний службовець безпосередньо засвоює ці знання та навички при проходженні відповідного курсу [7, с. 90-95].

6. Публічно-службові відносини, пов'язані із застосуванням до публічного службовця заходів дисциплінарного впливу. Суб'єктами цієї групи відносин є орган публічної влади або посадова особа, яка здійснює дисциплінарну владу (має право застосування дисциплінарних стягнень та інших заходів дисциплінарного впливу) щодо публічного службовця, а також сам публічний службовець. У межах цієї групи відносин визначається відповідність службової поведінки публічного службовця встановленим вимогам, зокрема щодо змісту та результатів виконання ним своїх посадових обов'язків, і наявність або відсутність підстав для застосування до публічного службовця заходів дисциплінарного впливу [7, с. 90-95].

Отже, публічна служба з позиції адміністративного судочинства включає публічно-професійну діяльність в органах державної влади та

місцевого самоврядування, політичну, військову та альтернативну службу, патронатну службу в органах влади.

Розкриваючи далі публічну службу як предмет адміністративного судочинства, слід наголосити, що наразі немає єдиного законодавчого акта, що забезпечив би регламентування понять, особливостей, видів, принципів, на яких базується публічна служба, понять і видів публічних службовців, способів долучення до публічної служби, основ процесів публічної служби, атестації публічних службовців, головних підстав, щоб припинити публічну службу, відповідальності публічних посадовців, що є основоположними засадами публічної служби. У чинному законодавстві публічна служба є некодифікованою, несистематизованою, а законодавча база з цього питання представлена переважно підзаконними нормативними актами, що і є підґрунтям для подальших наукових досліджень [50, с. 77-88].

По-перше, як установив О. Омелянович, визначення категорії «публічна служба», закріплене в п. 15 ст. 3 КАС, цілком відповідає меті, з якою його закріплено саме в КАС, а саме: забезпечує визначення кола суб'єктів, які можуть бути учасниками публічно-правових спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби. По-друге, незважаючи на правильність обраного підходу до визначення поняття «публічна служба» у КАС, існує потреба додаткового закріплення в іншому нормативно-правовому акті ще одного визначення цього поняття з перерахуванням сутнісних ознак публічної служби. При цьому важливо забезпечити чітке розмежування сфер застосування визначення поняття «публічна служба», яке наведене в КАС, та визначення цього ж поняття в іншому нормативно-правовому акті. По-третє, навіть після аналізу законодавчого визначення поняття «публічна служба», критеріїв віднесення до публічної служби та принципів публічної служби перерахувати всі види служби, які можна віднести до публічної служби, виявляється можливим лише узагальнено у зв'язку з несталістю цієї сфери правового регулювання [106, с. 402; 58].

Таким чином, нині в Україні на етапі активної розбудови громадянського суспільства особливо гострою постає проблема відсутності спеціалізованого Закону про публічну службу, що зумовлює правові прогалини в законодавстві щодо визначення статусу публічних службовців, особливостей їх публічно-правової діяльності, незахищеність як публічних службовців, так і спроби зловживання їх правовим статусом.

У межах нашого дослідження потрібно визначити публічну службу як сферу суспільних відносин, тобто як об'єкт адміністративного судочинства. Як об'єкт адміністративного судочинства важливо визначити право на публічну службу як суспільне благо.

Право на публічну службу є невід'ємним правом громадянина України. При цьому слід зазначити, що в Конституції України термін «публічна служба» не використовується, а йдеться про державну службу. Водночас саме Конституція України визначає основні засади організації і діяльності публічної служби загалом та її видів зокрема – державної політичної служби; державної служби; суддівської служби; служби в органах місцевого самоврядування. Тобто Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця, – наявність громадянства України. Так, ст. 38 Конституції України закріплено, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [182, с. 52; 72].

Конституційне право на публічну службу отримало подальше відображення й деталізацію в деяких спеціальних законах про окремі види публічної служби [182, с. 52]. Так, у ст. 5 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 року № 2493-III визначено, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку,

володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків [138].

В. Костюк вважає, що право на публічну службу є основоположним, системним правом громадян на зайняття посад у публічно-правових інститутах влади в порядку та на умовах, передбачених законодавством. Основними особливостями права на публічну службу є такі: це системне, конституційне право; впливає зі змісту права на працю; системно пов'язане із правом на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування; правомочними особами є громадяни України; передбачає зайняття особою посад у публічно-правових інститутах влади; передбачає спеціальну процедуру реалізації, гарантування та правової охорони; зумовлює виникнення, зміну, припинення службово-трудових правовідносин; передбачає набуття правомочною особою правосуб'єктності публічного службовця; характеризується спеціальною процедурою припинення; підлягає державному нагляду та громадському контролю [77, с. 27].

Таким чином, право на публічну службу є суспільним благом усієї влади в суспільстві, що полягає в можливості будь-якої правоздатної особи на рівних, законодавчо визначених умовах стати публічним службовцем, ефективно здійснювати свою публічно-службову діяльність і мати державні гарантії та механізм захисту в разі припинення публічної служби.

Усе вищевикладене дозволяє вважати, що:

– публічна служба – це визначена законодавством діяльність уповноважених органів влади (публічних службовців) щодо виконання делегованих державою владних функцій через належне здійснення повноважень, спрямованих на задоволення публічних інтересів та надання якісних адміністративних послуг;

– публічна служба характеризується такими ознаками: 1) основною її цінністю є публічний інтерес як сукупність усіх важливих соціальних, суспільних і приватних потреб, які має реалізовувати публічна влада;

2) суб'єктами її реалізації є органи державної влади, місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що мають владно-управлінські повноваження (військові, судді, парламентарі тощо); 3) має універсальну юридичну природу, адже поширюється на все суспільство; 4) здійснюється на професійній основі; 5) має механізм реалізації з апаратом державного примусу; 6) є відкритою та прозорою для суспільства діяльністю, що перебуває під постійним контролем та моніторингом суб'єктів громадянського суспільства; 7) основним механізмом вирішення юридично-соціальних конфліктів у сфері публічної служби є адміністративне судочинство як публічних інститут захисту прав, свобод і законних інтересів суспільства в публічно-правових відносинах;

– публічна служба з позиції адміністративного судочинства включає публічно-професійну діяльність в органах державної влади та місцевого самоврядування, політичну, військову та альтернативну службу, патронатну службу в органах влади;

– нині в Україні на етапі активної розбудови громадянського суспільства особливо гострою є проблема відсутності спеціалізованого Закону про публічну службу, що зумовлює правові прогалини в законодавстві щодо визначення статусу публічних службовців, особливостей їх публічно-правової діяльності, незахищеність як публічних службовців, так і спроби зловживання їх правовим статусом;

– право на публічну службу є суспільним благом усієї влади в суспільстві, що полягає в можливості будь-якої правоздатної особи на рівних, законодавчо визначених умовах стати публічним службовцем, ефективно здійснювати свою публічно-службову діяльність і мати державні гарантії та механізм захисту в разі припинення публічної служби.

Отже, публічна служба з позиції адміністративного судочинства – це визначена законодавством діяльність уповноважених органів влади (публічних службовців) щодо виконання делегованих державою владних функцій через належне здійснення повноважень, спрямованих на

задоволення публічних інтересів і надання якісних адміністративних послуг, що контролюється державою та громадськістю, і в результаті порушень у сфері реалізації публічної служби винні особи притягуються до адміністративної відповідальності. Тобто публічна служба з позиції адміністративного судочинства є як площиною для реалізації владних управлінських функцій, так і суспільним благом, тобто об'єктом спірних адміністративно-процесуальних правовідносин.

1.3 Принципи адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою

Держава має реально забезпечувати права, свободи та законні інтереси осіб в суспільстві, для чого в державі діють різні форми влади – законодавча, виконавча та судова, які не існують відокремлено, а діють у взаємодії під час реалізації державного управління.

Головною складовою реформи державного управління в Україні є розвиток ефективної публічної служби, головним завданням якої є забезпечення прав і свобод людини. За таких умов важливим завданням постає визначення принципів, завдань, структури і функцій сучасної публічної служби, її видового поділу. Постановка проблеми публічної служби з точки зору найширшої її інтерпретації, багатогранність видових проявів публічно-службової діяльності в сучасному суспільстві передбачають особливий пізнавальний інтерес до питання про класифікацію видів публічної служби. Найголовнішим здобутком загальнотеоретичної класифікації публічної служби є те, що вона дає змогу оглянути різноманітні види публічно-службової діяльності в масштабах усього суспільства, його цілісної державної організації. При цьому важливо підкреслити як ті ознаки, що підлягають загальнотеоретичному осмисленню і виступають як загальні для всіх видів публічної служби, так і ті, що становлять безпосередній інтерес для галузевих досліджень [11, с. 154-155].

Згідно з адміністративною реформою сучасне реформування держслужби в нашій країні має на меті створити по-справжньому професійну, високоефективну, стабільну та авторитетну державну службу, яка б змогла прийняти виклики сучасності. Не вирішивши цю проблему кадрового осучаснення в державній службі, дійсно запровадити демократичні норми та цінності як основні підвалини майбутнього поступу країни, реально сформувати повноцінне громадянське суспільство в Україні буде або повністю неможливо, або може стати значним чином фіктивним прикриттям для суспільних процесів, що матимуть геть інший зміст і спрямування. Натомість це спровокує деморалізацію відносин, вихолощену функціональну діяльність, формальний підхід до фаху держслужбовця, але й насамперед спричинить незадовільний, низький якісний рівень надання послуг (державного та громадського характеру) людям, зокрема знизить імідж і авторитет влади загалом [51, с. 12].

Однією із загальнотеоретичних категорій є принципи, зокрема принципи публічної служби, а принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою в Україні, є взагалі не розкритою категорією.

Тобто надзвичайно важливе значення для розуміння сутності інституту публічної служби мають принципи публічної служби – основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статус публічних службовців [145, с. 25; 182, с. 18-19]. Аналізуючи спеціалізовану літературу, ми відзначили, що термін «принципи публічної служби» (від лат. *principium* – «основні, найзагальніші, вихідні положення») означає основні риси, суттєві характеристики, зміст і значення самої служби. Принципи публічної служби – це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій публічної служби, повноваження публічних службовців [56, с. 32]. Загалом принципи – це завжди суб'єктивне поняття, оскільки воно

формується людиною з урахуванням таких суттєвих чинників, як правова культура, досвід, основні положення правової системи, рівень розвитку законодавства тощо [55, с. 7; 15, с. 87-91].

В умовах пошуку оптимальної моделі системи публічної влади проблема визначення принципів публічної служби є надзвичайною актуальною, адже саме принципи визначають засади організації й функціонування публічної служби. Виходячи з тлумачення принципів у теорії права, під принципами публічної служби О. Когут розуміє основоположні ідеї, настанови, що виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців [57, с. 171].

М. Карпа наголошує, що принципи публічної служби – це ідеї, закономірності, положення, основа процесу функціонування публічної служби, які стосуються завдань, способу здійснення публічної служби та закріплені в нормах права. Оскільки діяльність публічної служби спрямована на служіння народу України, здійснює сервісні функції та певні управлінські дії, принципи її діяльності мають відповідати конституційним та іншим законодавчо закріпленим нормам, а для цього доцільно всі принципи також закріпити в нормах права [49, с. 57-67].

Таким чином, принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, – це процесуальні основи здійснення адміністративного судочинства в особливих категоріях адміністративних справ – справах, пов'язаних із публічною службою.

Предметом принципів публічної служби можуть бути різні поняття та процеси, що функціонують у системі публічної служби. Найперше потрібно вибрати критерії, за якими можна розподілити предмети. Для цього М. Карпа використала загальнофілософські аспекти науки управління, зокрема логіко-гносеологічний підхід. Саме залучення методів дедукції, структурно-функціонального аналізу, системного аналізу сприяє визначенню основних критеріїв. Оскільки принципи публічної служби за типом наукового пізнання

становлять ідею та закономірності, вчена виокремила такий критерій, як інституційний. За інституційним підходом предметами принципів публічної служби є: сутність публічної служби загалом; закономірності здійснення публічної служби; взаємовідносини, зв'язки, що виникають між суб'єктами публічної служби; ідеї, цінності, положення, установки, відповідно до яких функціонує публічна служба; вимоги, правила, які регулюють питання здійснення публічної служби та забезпечення дотримання прав та свобод людини одночасно; вимоги до статусу суб'єктів публічної служби та статусу публічного службовця тощо [49, с. 57-67].

Організація публічної служби, діяльність органів публічної служби, публічних службовців, функціонування складових елементів системи публічної служби, їх узаємозв'язків передбачають використання організаційного критерію для групування предметів принципу. Основними предметами принципів публічної служби є: організація публічної служби; системність функціонування публічної служби; розподіл публічних функцій між суб'єктами публічної служби; розподіл повноважень та завдань між суб'єктами публічної служби; організація роботи публічних службовців; проходження публічної служби тощо. Характерними узагальненими ознаками принципів у публічній службі мають бути: об'єктивне відображення здійснення служби, її основи; відповідність усім установчим основам суб'єктів здійснення публічної служби; відображення діяльності щодо здійснення управлінської дії, виконавчої дії та дії посадових осіб публічної служби; відповідність конституційним та іншим законодавчо закріпленим нормам; сервісний тип здійснення публічної служби; політична нейтральність тощо [49, с. 57-67].

За своїм змістом і сферою дії принципи публічної служби є неоднорідними. Р. Ботвіновим були виділені такі групи принципів публічної служби особливого призначення: конституційні, які, будучи «зовнішніми» щодо неї, визначають місце і соціальне призначення інституту публічної служби в соціальній системі загалом; інституційні, або «внутрішні»,

принципи публічної служби як окремого публічно-правового інституту, які спрямовані на реалізацію утилітарних завдань публічної служби. Операційні принципи у свою чергу можуть бути диференційовані на загальні операційні (характеризують усю систему публічної служби) та спеціальні операційні (характерні для окремих її видів – наприклад, для служби особливого призначення). Крім того запропоновано поділяти принципи функціонування публічної служби особливого призначення на статусні принципи, які встановлюють конкретний зміст публічно-службових відносин: рівний доступ до публічної служби відповідно до професійних та ділових якостей кандидатів; професіоналізм і компетентність посадових осіб; відповідальність публічних службовців через невиконання або неналежне виконання покладених на них посадових обов’язків; забезпечення державного захисту службовців, та дисциплінарні принципи, які складають керівні засади, що зумовлюють моральні якості особи, що проходить публічну службу особливого призначення: політична незалежність; повага честі й гідності особистості; розумне поєднання гласності, свободи слова та службової стриманості, конфіденційності [11, с. 154-155].

М. Карпою запропоновано поділ принципів за інституційним та організаційним підходами; за функціональним навантаженням; за правовими нормами. Зокрема за правовими нормами: конституційні принципи, спеціально-правові, принципи врахування конкретної правової культури та правового досвіду держави, чинної системи правового регулювання. За організаційним підходом основу поділу принципів становлять: організація публічної служби, діяльність органів публічної служби, публічних службовців, функціонування складових елементів системи публічної служби, їх взаємозв’язків. За інституційним підходом основу поділу принципів становлять: ідеї, цінності, положення, установки, відповідно до яких функціонує публічна служба, її сутність, взаємовідносини суб’єктів, їх статусні характеристики [49, с. 57-67].

З урахуванням позиції основного законодавчого акта у сфері визначення статусу публічних службовців (Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII) державна служба в Україні здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст і спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави; 2) законності – обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України; 3) професіоналізму – компетентне, об’єктивне й неупереджене виконання посадових обов’язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону; 4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові; 5) доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів і відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень; 6) ефективності – раціональне й результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм і проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження; 8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків; 9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України; 10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом,

незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [128].

Публічні службовці відповідно до чинного законодавства, зокрема Закону України «Про запобігання корупції», за вчинення правопорушень можуть бути притягнуті до різних видів юридичної відповідальності, зокрема адміністративної. Правові засади останньої вже давно потребують реформування, оскільки її сучасні зміст, підстави та процедури не повною мірою відповідають початковій сутності та призначенню цього адміністративно-правового інституту, який від застосування штрафів адміністративними органами за порушення загальнообов'язкових правил переріс у зменшену копію кримінальної відповідальності. На основі Конституції України А. Комзюк зазначає, що до конституційних принципів адміністративної відповідальності публічних службовців можна віднести також законність, рівність громадян, гуманізм, презумпцію невинуватості, індивідуалізацію відповідальності, забезпечення права на захист та ін. Щодо практичної реалізації деяких із зазначених принципів останнім часом виникли певні проблеми, які потребують вирішення на законодавчому рівні [67, с. 180-181].

Отже, принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, є досить специфічними, адже поєднують у собі тріаду принципів: принципи адміністративного процесуального права; принципи, що на яких побудований адміністративно-правовий статус публічного службовця; принципи здійснення публічної служби.

Предметом нашого дослідження є принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, а тому варто розкрити і процесуальні принципи. Для адміністративного судочинства як для судочинства, основним завданням якого є захист прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, цілком зрозуміла спрямованість принципів адміністративного судочинства, їх сутність. Вони є і гарантіями реалізації завдань судочинства,

і гарантіями дотримання процесуальної форми цього захисту. Основна функція норм і принципів адміністративного процесуального права полягає в тому, щоб сприяти юридично правильному здійсненню прав і свобод громадян та виконанню обов'язків усіма учасниками процесу [75, с. 156].

Застосування вироблених юридичною науковою критеріїв до визначення принципу юридичної відповідальності дозволило О. Губанову виокремити такі принципи юридичної відповідальності публічних службовців: а) законність; б) справедливість; в) гуманізм; г) своєчасність; д) презумпція невинуватості; е) неприпустимість притягнення до відповідальності двічі за одне й те ж правопорушення; ж) індивідуалізація відповідальності [25, с. 67].

Слід погодитися з експертами Центру політико-правових реформ, що організація публічної служби має базуватися на принципах: 1) верховенства права – підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями; 2) законності – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 3) патріотизму і публічності – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу при виконанні службових обов'язків; 4) професійності – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків; 5) політичної нейтральності – утримання політичного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків; 6) прозорості і відкритості – забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина; 7) стабільності – призначення публічних службовців на невизначений строк, незалежність персонального складу

корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів; 8) доброчесності – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень [145; 182, с. 18-19].

О. Булгаковим обґрунтовано потребу визначення таких принципів розгляду скарг публічних службовців в адміністративному порядку: демократичність і рівність громадян; поєднання гласності та нерозголошення відомостей у зв'язку з розглядом скарги; поєднання оперативного та повного розгляду скарг громадян; обов'язкове реагування на скаргу; повне і всебічне дослідження ситуації, з приводу якої надійшла скарга; інстанційність і неприпустимість подання скарги особі, дія чи бездіяльність якої є предметом адміністративної скарги; відкритість роботи органів публічної влади для суспільства; доступність оскарження в системі органів виконавчої влади; неможливість відмови у прийнятті скарги до розгляду з формальних обставин; пропорційність, яка полягає в можливості обмеження прав і свобод особи лише у виключних випадках за умови, що такі обмеження не є надмірними [13, с. 8].

Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначено, що основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є: 1) верховенство права; 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) обов'язковість судового рішення; 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; 8) розумність строків розгляду справи судом; 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами; 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення [58].

Отже, принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, варто поділити на загальні (верховенства права та законності; рівності; справедливості; об'єктивності; неупередженості; презумпції невинуватості; гласності, відкритості) та спеціальні (розумності, швидкості та своєчасності розгляду справи; публічності; професійності; обґрунтованості; належної аліментації; відповідальності як публічних службовців, так і суб'єктів владних повноважень).

Проаналізуємо більш детально спеціальні принципи адміністративного судочинства. В аспекті становлення правової держави та утвердження принципу верховенства права в демократичному суспільстві право на справедливий судовий розгляд, зокрема в розумні строки, має фундаментальне значення. Воно становить систему мінімальних стандартів до сфери відправлення правосуддя, що мають забезпечуватися державою для ефективного захисту особою своїх невизнаних, оспорюваних чи порушених прав, свобод та інтересів. З огляду на це право на справедливий судовий розгляд через призму дотримання розумних строків розгляду справ має стати методологічним підґрунтям для дослідження національної практики адміністративного судочинства з точки зору її ефективності та відповідності міжнародним стандартам [176, с. 90].

Відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка згідно з частиною першою статті 9 Конституції України є частиною національного законодавства України, кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Недотримання строків розгляду справ про адміністративні правопорушення порушує конституційне право на судовий захист, гарантований статтею 55 Конституції України, і негативно впливає на ефективність правосуддя та на авторитет судової влади [129].

Європейський досвід вказує на перевагу принципу розумності над принципом законності, у результаті навіть сформувався філософський підхід до проблем співвідношення цих принципів, що втілений у вислові «розумно – отже законно». Існують критерії оцінювання принципу розумності. До основних, зокрема визначених ЄСПЛ, О. Капля відносить: складність справи; поведінку самого заявника; поведінку представників суду; важливість справи для заявника. У реальних умовах є гостра потреба впровадження європейських правових норм для оптимізації вітчизняного законодавства у сфері дотримання принципу розумності при вирішенні адміністративних справ, оскільки існує безліч можливостей затягування процесу як з ініціативи суду, так й іншими учасниками процесу [48, с. 77].

Відповідно до КАСУ розумний строк – найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах [58]. Суд має встановлювати розумні строки для вчинення процесуальних дій. Строк є розумним, якщо він передбачає час, достатній з урахуванням обставин справи для вчинення процесуальної дії, та відповідає завданню адміністративного судочинства [58].

У КАС України закладено певну «діалектику» між обов'язком суду своєчасно, тобто в розумні строки, розглянути справу та винести справедливе й законне рішення та зобов'язанням суду вирішити справу на підставі встановлення всіх фактичних обставин, що мають значення для ухвалення рішення (учинення дії) добросовісно та розсудливо. У теоретичному аспекті така суперечність нівелюється через розмежування (неототожнення) понять «розумний строк» і «швидкий розгляд». На практиці питання про дотримання критеріїв розумності строків вирішується у спосіб індивідуалізації підходу до визначення тривалості відповідних строків залежно від таких аспектів, як категорія та складність справи; поведінка учасників справи; завантаженість суду (судді). При цьому суб'єктивна

поведінка судді полягає в навмисному затягуванні строків, а саме: несвоєчасному призначенні справи до розгляду; безпідставному відкладенні розгляду справи; призначенні невиправдано тривалих перерв під час розгляду справи; затягуванні з оголошенням рішення; несвоєчасному виготовленні та врученні учасникам справи остаточного рішення; невжитті до учасників справи, які порушують (не виконують) процесуальні обов'язки, що призводять до штучного затягування справи, заходів процесуального примусу тощо. Така поведінка, якщо її факт буде встановлено та доведено у визначеному порядку, може бути підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Об'єктивними критеріями розумності строків в адміністративному судочинстві є: 1) розгляд та вирішення справи у строки, визначені в КАС України, якщо ним встановлено конкретні часові межі розгляду та вирішення відповідної категорії справ; 2) розгляд та вирішення справи в найкоротші з можливих строків у встановлених КАС України часових межах або, якщо такі межі не встановлено, – у визначений судом період, який дає змогу всебічно та повно дослідити подані сторонами докази, встановити фактичні обставини справи, які мають значення для її правильного вирішення; 3) здійснення процесуальних дій та ухвалення судом процесуальних рішень, а також виконання процесуальних обов'язків учасниками справи з безумовним дотриманням установлених КАС України або визначених судом строків; 4) своєчасне виконання судового рішення, яке набуло законної сили, зокрема звернення рішення до виконання, відкриття виконавчого провадження, ужиття заходів до повного виконання рішення суду; 5) можливість відступлення від визначених КАС України або встановлених судом строків лише з об'єктивних причин, що зумовлені непереборними обставинами, не залежними від волі та поведінки суду (судді) та/або учасників справи [58; 8, с. 156-157].

Отже, принципи розумності, швидкості та своєчасності розгляду справи комплексно відображають процес розгляду та вирішення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, які

розглядаються в порядку спрощеного судового провадження, а судові рішення виконуються негайно, що дозволяє всебічно, якісно та повно захистити і відновити права, свободи та законні інтереси публічних службовців і суб'єкта призначення.

Сучасні демократичні стандарти судочинства вимагають забезпечення справедливого й ефективного судового провадження, яке відкрите для громадськості. Одним із пріоритетних напрямків демократизації в сучасній Україні є створення ефективної системи комунікації між судами та суспільством. Тому важливим є напрацювання та розвиток комплексних підходів до імплементації принципу публічності як складової верховенства права. Це передбачає поєднання законодавчого визначення засад прозорості й відкритості діяльності органів публічної влади, правового регулювання за допомогою локальних нормативно-правових актів, а також використання інших непрямих механізмів стимулювання відкритості та прозорості. Відкритість як елемент широкого розуміння принципу прозорості передбачає безпосередню можливість будь-якої особи у встановлений спосіб безпосередньо отримати інформацію про діяльність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування. Йдеться насамперед про фактичну доступність громадянина до відповідної інформації, що розміщується у відкритому доступі – наприклад, на інформаційних стендах, офіційному веб-сайті органу влади, у офіційному друкованому виданні, інших засобах масової інформації. Слід наголосити і на практичному аспекті – безпосередньому отриманні інформації з першоджерела, тобто можливості громадян бути присутніми на засіданнях органу влади, нарадах, слуханнях тощо. Тоді вимога відкритості має розглядатись як можливість фактичного доступу особи до приміщення органу влади, можливість ознайомлення зі стенограмами, протоколами, аудіо- та відеозаписами засідань тощо. Власне прозорість (наскрізність) у її вузькому сприйнятті та тлумаченні також може розглядатись як безпосередній елемент ширшого підходу до визначення принципу прозорості. Діяльність органу публічної влади має буквально бути

видною наскрізь. В окремих випадках в організації роботи органів влади такий підхід застосовують справді прямолінійно шляхом фактичного спорудження прозорих офісів (кабінетів) посадових осіб, а інколи й загалом прозорих будівель. Звісно, вимога наскрізності не передбачає застосування саме такого підходу. Адже окрім певних переваг (ефективніший контроль за діяльністю посадових та службових осіб, відповідальніше ставлення посадових осіб до службових обов'язків тощо) це матиме низку інших загроз порушення прав людини та ефективності функціонування такого органу влади. Отже, прозорість слід сприймати як здатність будь-якої особи за допомогою певних засобів побачити діяльність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування наскрізь, тобто розуміючи всі внутрішні процеси, що впливають на спосіб, вид і строки ухвалення рішення в кожній конкретній справі. Поєднання зазначених елементів (вимог) принципу прозорості дає можливість всебічного та повного аналізу рівня імплементації та забезпечення в кожному органі одного з невід'ємних прав людини – права на доступ до інформації. Більше того, дотримання зазначених вимог має запобігти неправомірному засекреченню, приховуванню чи ненаданню суспільно важливої інформації. Як на законодавчому рівні, так і на рівні локального нормотворення мають бути розроблені та активно використовуватись реальні механізми реалізації права людини на доступ до інформації [16, с. 79-84].

Таким чином, принцип публічності полягає в тому, що процедура розгляду адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, як і професійна діяльність публічних службовців та суб'єктів владних повноважень як органів призначення, є відкритою, гласною та прозорою діяльністю, що може оцінюватися громадянським суспільством і відображати всю професійну діяльність публічних службовців.

Щодо принципу професійності насамперед варто вказати, що згідно з адміністративною реформою сучасне реформування публічної служби в нашій країні має на меті створити по-справжньому професійну,

високоєфективну, стабільну та авторитетну державну службу, яка б змогла вирішити виклики сучасності. Не вирішивши цю проблему кадрового осучаснення в публічній службі, дійсно запровадити демократичні норми та цінності як основні підвалини майбутнього поступу країни, реально сформувати повноцінне громадянське суспільство в Україні буде або повністю неможливо, або може стати значним чином фіктивним прикриттям для суспільних процесів, що матимуть геть інший зміст і спрямування. Натомість це спровокує деморалізацію відносин, вихолощену функціональну діяльність, формальний підхід до фаху публічного службовця та спричинить незадовільний, низький якісний рівень надання послуг (державного та громадського характеру) людям, зокрема знизить імідж і авторитет влади загалом [51, с. 17-19]. План розвитку кар'єри – це базовий чинник зусиль для виховання публічних службовців. Ключовими елементами механізму кар'єрного розвитку публічних службовців є засоби й методи впливу на процес їх професійного вдосконалення. До них слід віднести такі кадрові технології, як щорічне оцінювання публічних службовців, підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, робота з кадровим резервом, проведення конкурсів, стажування, мотивування державних службовців та ін. Також сюди слід віднести технології постійного вивчення змісту, характеру та умов праці державних службовців із метою оперативного вирішення проблем організаційного розвитку – своєчасної зміни організаційної структури, штату, корекції професійно-кваліфікаційних вимог, внесення змін до реєстру державних посад державної служби, програм професійного навчання [109]. Під час планування кар'єрного розвитку державних службовців важливу роль має відігравати інформація про державних службовців, про їх мотиви, націленість на кар'єру, потенціал, ступінь їх реалізації. В установі, організації, де працюють державні службовці, важливо виділити тих, хто націлений на професійний розвиток. При цьому орієнтація на професійний розвиток має базуватися на міцній професійній основі чи на передумовах оволодіння нею [22; 51, с. 18-19].

Тобто принцип професійності полягає в тому, що публічний службовець мусить належно виконувати свої повноваження, при цьому постійно вдосконалюючи свій кваліфікаційний рівень, що є його прямим обов'язком, адже саме ці адміністративні правовідносини є об'єктом адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою.

У науці склалось розуміння, що сутність принципу обґрунтованості полягає в детальному дослідженні обставин справи про дисциплінарний проступок, за результатами якого факт скоєння такого проступку має бути чітко зафіксований за допомогою актів, має бути встановлений його склад, а стягнення застосовано з урахуванням скоєного діяння та особи винного [65, с.49]. Зазначений принцип є фактично процедурним утіленням принципів презумпції невинуватості й законності, які і встановлюють вимоги справедливої процедури при притягненні особи до юридичної відповідальності. Разом із тим правило обґрунтованості може тлумачитись надзвичайно широко (наприклад, обґрунтованість із точки зору досягнення певної мети), що не дозволяє вважати його правовим принципом у зв'язку з його невизначеністю [25, с. 65-68].

Отже, принцип обґрунтованості полягає в документальному підтвердженні юридичних фактів (із зазначенням підстав, умов, порядку, мети) у площині адміністративних відносин у сфері публічної служби, які є об'єктом адміністративних справ щодо прийняття, проходження та звільнення з публічної служби.

Принцип аліментації зобов'язує роботодавця забезпечити адекватні аліменти публічному службовцю та його сім'ї впродовж усього життя та забезпечити йому відповідний рівень обслуговування, виходячи з його посади на службі, відповідальності, пов'язаної з його посадою, та важливості професійних публічних службовців для широкої громадськості відповідно до розвитку економічних умов і загального рівня життя для забезпечення технічного обслуговування. Принцип аліментації забезпечує всю життєдіяльність публічного службовця. Мета принципу аліментації можна

пояснити так: це економічна незалежність, яка означає, що публічний службовець повинен мати можливість повністю присвятити себе публічній службі. Таким чином, принцип аліментації включає також допомогу по хворобі та догляд за родичами, включаючи догляд за годувальниками. Публічний службовець повинен мати чистий дохід, який гарантує його правову та економічну незалежність і забезпечує достойний рівень життя [197].

Отже, принцип належної аліментації полягає в зобов'язанні суб'єкта призначення як роботодавця достатньо та раціонально матеріально забезпечувати публічного службовця відповідно до його правового статусу в публічній службі (посади, кваліфікації, стажу, індивідуальних чинників), при цьому цей принцип має повною мірою гарантуватися державою, включаючи можливість захисту в порядку адміністративного судочинства.

Для забезпечення єдності в поняттях у межах цього дослідження під принципами юридичної відповідальності розуміються внутрішні закономірності існування інституту юридичної відповідальності, відступ від яких неминуче деформує зазначений інститут і веде до штучного змішання з іншими правоохоронними інститутами [5, с.30]. Розвиваючи зазначену думку, вважаємо за доцільне звернутись до міркувань О. Болсунової [10, с. 49], яка вказала, що принципи юридичної відповідальності визначаються: як вихідні засади та ідеї функціонування та реалізації юридичної відповідальності (функціональний аспект принципів юридичної відповідальності); як умови притягнення правопорушників до юридичної відповідальності (засадничий аспект принципів юридичної відповідальності); як критерії розвитку та вдосконалення інституту юридичної відповідальності (перспективний аспект юридичної відповідальності); як основні засади, що мають прямий характер дії та застосовуються з метою недопущення порушення законності та справедливості в процесі притягнення осіб до юридичної відповідальності (ціннісний аспект юридичної відповідальності). Зазначені ознаки, на погляд О. Губанова, мають так само застосовуватись до

інституту юридичної відповідальності публічних службовців, який є складовою інституту юридичної відповідальності взагалі [25, с. 65-68].

Принцип обов'язкової наявності відповідальності за неналежне виконання посадових обов'язків є надзвичайно важливим при правовому врегулюванні статусу публічного службовця, оскільки фактично змушує публічного службовця утриматись від будь-яких дій всупереч інтересам служби, оскільки за такі дії встановлена відповідальність [25, с. 65-68].

Таким чином, принцип відповідальності як публічних службовців, так і суб'єктів владних повноважень полягає в їх обов'язку нести відповідальність (зокрема адміністративну) за наслідки професійної діяльності у сфері призначення, проходження чи звільнення з публічної служби, правильне та достовірне використання службової інформації, виконання службових повноважень, суб'єкта владних повноважень – як суб'єкта призначення щодо забезпечення правового статусу публічного службовця.

Усе вищевикладене дає підстави зробити такі висновки:

- принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, є досить специфічними, адже поєднують у собі тріаду принципів: принципи адміністративного процесуального права; принципи, на яких побудовано адміністративно-правовий статус публічного службовця; принципи здійснення публічної служби;

- принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, варто поділити на загальні (верховенства права та законності; рівності; справедливості; об'єктивності; неупередженості; презумпції невинуватості; гласності, відкритості) та спеціальні (розумності, швидкості та своєчасності розгляду справи; публічності; професійності; обґрунтованості; належної аліментації; відповідальності як публічних службовців, так і суб'єктів владних повноважень);

- принципи розумності, швидкості та своєчасності розгляду справи комплексно відбивають процес розгляду та вирішення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, які розглядаються в порядку

спрощеного судового провадження, а судові рішення виконуються негайно, що дозволяє всебічно, якісно та повно захистити і відновити права, свободи та законні інтереси публічних службовців і суб'єкта призначення;

– принцип публічності полягає в тому, що процедура розгляду адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, як і професійна діяльність публічних службовців та суб'єктів владних повноважень як органів призначення, є відкритою, гласною та прозорою діяльністю, що може оцінюватися громадянським суспільством і відображати всю професійну діяльність публічних службовців;

– принцип професійності полягає в тому, що публічний службовець мусить належно виконувати свої повноваження, при цьому постійно вдосконалюючи свій кваліфікаційний рівень, що є його прямим обов'язком, адже саме ці адміністративні правовідносини є об'єктом адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою;

– принцип обґрунтованості полягає в документальному підтвердженні юридичних фактів (із зазначенням підстав, умов, порядку, мети) у площині адміністративних відносин у сфері публічної служби, які є об'єктом адміністративних справ щодо прийняття, проходження та звільнення з публічної служби;

– принцип належної аліментації полягає в зобов'язанні суб'єкта призначення як роботодавця достатньо та раціонально матеріально забезпечувати публічного службовця відповідно до його правового статусу в публічній службі (посади, кваліфікації, стажу, індивідуальних чинників), при цьому цей принцип має повною мірою гарантуватися державою, включаючи можливість захисту в порядку адміністративного судочинства;

– принцип відповідальності як публічних службовців, так і суб'єктів владних повноважень полягає у їх обов'язку нести відповідальність (зокрема адміністративну) за наслідки професійної діяльності у сфері призначення, проходження чи звільнення з публічної служби, правильне та достовірне використання службової інформації, виконання службових повноважень і

суб'єкта владних повноважень як суб'єкта призначення щодо забезпечення правового статусу публічного службовця.

Отже, принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, – це процесуальні основи здійснення адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, які побудовані на принципах публічної служби та адміністративного судочинства та визначають основи розгляду й вирішення спорів у сфері прийняття, проходження та припинення публічної служби.

Висновки до розділу 1

1. Інститут адміністративної справи є недостатньо дослідженим у площині адміністративного процесуального права, оскільки визначається через його змістовну наповненість – як публічно-правовий спір. Інститут адміністративної справи – це сукупний правовий механізм реалізації завдань і повноважень адміністративних судів через вирішення публічно-правових спорів та оформлення процесуальних матеріалів у встановлених законом формі та порядку; публічно-правовий спір – це юридичний конфлікт між адміністративно правоздатною особою та суб'єктом владних повноважень із приводу реалізації публічних завдань, функцій та повноважень суб'єкта владних повноважень (ухвалення нормативних та індивідуальних актів, укладення адміністративних договорів, здійснення інших юридично-наслідкових дій у публічно-правових відносинах) із метою захисту прав, свобод і законних інтересів осіб, суспільства та держави.

2. Аналізуючи адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, потрібно виходити з концепції людиноцентризму в адміністративному праві, згідно з якою публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права, свободи та інтереси приватних осіб, однак ці чесноти забезпечуються не в якійсь безособовій формі, а конкретними публічними службовцями.

3. З одного боку, у публічно-правовому полі посадові (службові) особи суб'єктів владних повноважень постають у трьох основних адміністративно-правових статусах: по-перше, вони є суб'єктами публічного адміністрування, які надають адміністративні послуги та здійснюють в адміністративний спосіб захист прав, свобод та інтересів приватних осіб; по-друге, вони є суб'єктами порушення цих чеснот; по-третє, публічні службовці самі часто стають потерпілими від вищих за рангом суб'єктів владних повноважень у відносинах, пов'язаних із публічною службою.

З іншого боку, потрібно виходити з концепції, що вищі за рангом суб'єкти публічної адміністрації мають поважати своїх підлеглих – публічних службовців, жодним чином не дискримінувати їх, з використанням у публічній діяльності між ними принципу зв'язаності публічної адміністрації законом; при цьому парламентарі, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають гарантувати належне та достатнє матеріальне забезпечення публічним службовцям для виконання службових обов'язків. Іншими словами, ефективне забезпечення прав, свобод та інтересів приватних осіб і належний публічний захист прав та інтересів публічних службовців тісно пов'язані: другий є провідним чинником забезпечення першого.

4. Публічний захист прав та інтересів публічних службовців може здійснюватися в адміністративний (адміністративно-правовий та адміністративно-організаційний) і судовий способи. Основним із них є судовий, який здійснюється адміністративними судами у процесі розгляду справ, пов'язаних із публічною службою.

5. Справи, пов'язані з публічною службою, не обмежуються лише категоріями щодо прийняття, проходження чи припинення публічної служби, адже ці категорії включають у себе підкатегорії щодо проходження конкурсу на прийняття на публічну службу, стягнення шкоди, завданої за місцем проходження публічної служби, виплату грошових компенсацій, пов'язаних із публічною службою, справедливості й законності притягнення посадових

осіб суб'єктів публічної адміністрації до дисциплінарної відповідальності тощо.

6. Справи, пов'язані з публічною службою, як категорію адміністративних спорів варто відмежовувати від трудових спорів, які, на перший погляд, є досить схожими за предметом правовідносин (трудова діяльність), однак справи, пов'язані з публічною службою, повинні мати роботодавця – суб'єкта владних повноважень або суб'єкта призначення, при цьому працівник – публічний службовець – має бути уповноваженим суб'єктом публічного права зі спеціальним правовим статусом. У справах, пов'язаних із публічною службою, можна враховувати норми трудового законодавства, лише коли спеціалізованим законодавством, що визначає статус публічного службовця, не встановлено норми щодо надання, зміни чи припинення його правосуб'єктності (прийняття, проходження чи припинення публічної служби).

7. Неналежне розмежування видів спорів (трудових та адміністративних) може призвести до незахищеності правового статусу публічного службовця, адже суди можуть відмовляти особі у відкритті провадження, обґрунтовуючи це розглядом справи через інші види судочинства, зокрема цивільний – наприклад, щодо оскарження актів розслідування нещасних випадків, де потрібно довести, що нещасний випадок був пов'язаний саме зі здійсненням службової діяльності.

8. Публічна служба характеризується такими ознаками: основною цінністю публічної служби є публічний інтерес як сукупність усіх важливих соціальних, суспільних і приватних потреб, які має реалізовувати публічна влада; суб'єктами її реалізації є органи державної влади, місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що мають владно-управлінські повноваження (військові, судді, парламентарі тощо); має універсальну юридичну природу, адже поширюється на все суспільство; здійснюється на професійній основі; має механізм реалізації з апаратом державного примусу; є відкритою та прозорою для суспільства діяльністю, що перебуває під постійним контролем

та моніторингом суб'єктів громадянського суспільства; основним механізмом вирішення юридично-соціальних конфліктів у сфері публічної служби є адміністративне судочинство як публічний інститут захисту прав, свобод і законних інтересів суспільства в публічно-правових відносинах.

9. На етапі активної розбудови громадянського суспільства особливо гострою постає проблема відсутності спеціалізованого Закону про публічну службу, що зумовлює правові прогалини в законодавстві щодо визначення статусу публічних службовців, особливостей їх публічно-правової діяльності, незахищеність як публічних службовців, так і спроби зловживання їх правовим статусом.

10. Право на публічну службу є суспільним благом усієї влади в суспільстві, що полягає в можливості будь-якої правоздатної особи на рівних, законодавчо визначених умовах стати публічним службовцем, ефективно здійснювати свою публічно-службову діяльність і мати державні гарантії та механізм захисту в разі припинення публічної служби.

11. Принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, є досить специфічними, адже поєднують у собі тріаду засад: принципи адміністративного процесуального права; принципи, на яких побудований адміністративно-правовий статус публічного службовця; принципи здійснення публічної служби. Принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, варто поділити на загальні (верховенства права та законності; рівності; справедливості; об'єктивності; неупередженості; презумпції невинуватості; гласності, відкритості) та спеціальні (розумності, швидкості та своєчасності розгляду справи; публічності; професійності; обґрунтованості; належної аліментації; відповідальності як публічних службовців, так і суб'єктів владних повноважень).

12. Принцип публічності полягає в тому, що процедура розгляду адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, як і професійна діяльність публічних службовців і суб'єктів владних повноважень як органів

призначення, є відкритою, гласною та прозорою діяльністю, що може оцінюватися громадянським суспільством та відображати всю професійну діяльність публічних службовців.

13. Принцип професійності полягає в тому, що публічний службовець мусить належно виконувати свої повноваження, при цьому постійно вдосконалюючи свій кваліфікаційний рівень, що є його прямим обов'язком, адже саме ці адміністративні правовідносини є об'єктом адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою. Принцип обґрунтованості полягає в документальному підтвердженні юридичних фактів (із зазначенням підстав, умов, порядку, мети) у площині адміністративних відносин у сфері публічної служби, які є об'єктом адміністративних справ щодо прийняття, проходження та звільнення з публічної служби.

14. Принцип належної аліментації полягає в зобов'язанні суб'єкта призначення як роботодавця достатньо та раціонально матеріально забезпечувати публічного службовця відповідно до його правового статусу в публічній службі (посади, кваліфікації, стажу, індивідуальних чинників), при цьому цей принцип має повною мірою гарантуватися державою, включаючи можливість захисту в порядку адміністративного судочинства. Принцип відповідальності як публічних службовців, так і органів суб'єктів владних повноважень полягає в їх обов'язку нести відповідальність (зокрема адміністративну) за наслідки професійної діяльності у сфері призначення, проходження чи звільнення з публічної служби, правильне та достовірне використання службової інформації, виконання службових повноважень і суб'єкта владних повноважень як суб'єкта призначення щодо забезпечення правового статусу публічного службовця.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СПРАВАХ ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПУБЛІЧНОЮ СЛУЖБОЮ

2.1 Адміністративно-процесуальна характеристика адміністративних справ пов'язаних із публічною службою

Публічна служба як поняття соціальне застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності публічних службовців реально втілюються завдання і функції держави. Оскільки посада містить частку компетенції відповідних органів, вона не відривна від їх структури і в той же час має за свою мету організацію особового складу органу – службовців публічної служби. З посадою – первинним структурним підрозділом – пов'язаний комплекс питань щодо встановлення посад, правил і способів їх заміщення, порядку переводу з посади на посаду. Отже, публічна служба, якщо її розглядати з точки зору місця, яке вона займає в організації держави, починається там, де встановлюється посада. Посада не відривна від організації державного апарату, органів місцевого самоврядування. Євроінтеграція та розвиток громадянського суспільства, орієнтованого на європейські цінності, вимагають перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, що слугуватиме людям. У зв'язку з цим постала потреба переосмислення призначення держави та публічної влади. Закономірно, що одним зі стратегічних завдань адміністративної реформи було визначено запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних послуг. Відповідним чином має змінитись і діяльність публічних службовців в нових умовах. Визначальним критерієм для таких змін є впровадження в діяльність службовців України

європейських стандартів обслуговування громадян і професійного обслуговування політичного керівництва держави. Так, на публічних службовців мають бути покладені завдання щодо ефективного виконання функції аналізу політики, забезпечення її реалізації, зокрема розроблення проєктів нормативних актів, управління публічними фінансами, а також щоденного адміністративного обслуговування приватних осіб. Для сучасної України чимало викликів державотворення були надзвичайно складними через відсутність достатніх знань у сфері демократичного урядування. До нерозроблених, а також досліджуваних у певних ідеологічних рамках проблем належав і інститут адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою [186, с. 36-46].

Інститут адміністративної справи, будучи динамічним явищем, що формується й розвивається у вітчизняному адміністративному судочинстві, має відповідне змістовне наповнення, учасників процесу, часові межі, доказову базу та включає: 1) категорії адміністративних справ (спорів), підставами визначення яких є предмет спору і суб'єкт звернення до суду, та 2) види адміністративних справ, критеріями поділу яких є складність, невідкладність і негайність, аналогічність правовідносин сторін та правових норм, якими вони регулюються (типовість), вищий рівень типовості, приклад для інших (зразковість). Основним чинником, що зумовлює об'єднання адміністративних справ за видами, є правова доцільність і розумність, спрямовані на досягнення оптимізації та ефективності адміністративного судочинства. Категорія публічно-правового спору відома на момент початку провадження в адміністративному судочинстві і, як правило, є незмінюваною, вид же адміністративної справи може трансформуватися залежно від обставин справи, рішення й поведінки сторін, рішення суду [52, с. 27-33].

Тому змістовне наповнення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, що визначає їх загальну характеристику, включає в себе предмет службового спору, сторони адміністративного процесу (їх правовий

та процесуальний статус), характерологічний класифікаційний поділ адміністративних справ, процесуальні особливості розгляду та вирішення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою.

Службові спори можуть бути пов'язані як із нормами адміністративного права, так і з нормами податкового, митного та інших галузевих належностей. Водночас для віднесення таких спорів до публічно-правових має бути наявна реалізація владних повноважень публічною адміністрацією. Оскільки службові спори мають публічно-владний характер, вони також наявні за таких умов діяльності суб'єкта владних повноважень. Отже, з урахуванням розглянутої класифікації публічно-правових спорів О. Мовчун провів предметну класифікацію службових спорів і виділив на цій основі два їх види: 1) спори про права, обов'язки, свободи і законних інтереси сторін, що виникли у зв'язку із застосуванням законів та інших нормативних актів про публічну службу (спори про суб'єктивне право); 2) спори про законність нормативних правових актів з питань публічної служби, які зачіпають службові права та обов'язки сторін (спори про об'єктивне право) [100, с. 156-160].

На наш погляд, предмет службового спору поділяється на загальний, тобто право на публічну службу як високосоціальне та суспільно важливе благо, та спеціальний – права, свободи, законні інтереси сторін, їх обов'язки, а також законність та обґрунтованість індивідуальних правових актів у сфері публічної служби. Предмет службового спору може мати як майновий (сплата грошових коштів), так і немайновий характер (відновлення на посаді тощо).

Сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач. Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. Позивачем в адміністративній справі щодо спорів, які виникають у зв'язку з проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера

та концесійного конкурсу, можуть бути лише претенденти та/або учасники такого конкурсу. Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень. Громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські 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 громадського об'єднання; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання; 3) про затримання іноземця або особи без громадянства чи примусове видворення за межі території України; 4) про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 5) в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом [58].

Наявність службового спору зумовлена розбіжностями з приводу законності нормативного акта, які виявляються в самому факті звернення зацікавленої особи з вимогою про визнання акта, що суперечить закону. Водночас у разі ухвалення судом рішення про визнання нормативно-правового акта незаконним повністю або в окремій його частині суд захищає порушені цим актом права, свободи та законні інтереси позивача. Відповідачем у таких спорах є суб'єкт владних повноважень, який ухвалив відповідний акт, а отже, суперечка про законність нормативних актів про публічну службу по суті є спором між суб'єктами службових відносин з приводу можливого порушення прав і свобод позивача, який постає в ньому як службовець, а не як приватна особа. Юридичним фактом у таких відносинах є момент видання нормативно-правового акта. Зв'язок службових прав і обов'язків, що зумовлює співвіднесеність усіх суб'єктів, яким адресована ця норма, свідчить про існування якихось службових правовідносин, що мають загальний характер [100, с. 156-160].

За суб'єктами, які беруть участь у спорі, О. Мовчун виділяє: 1) спори між громадянином, який вступає на публічну службу, та суб'єктом владних

повноважень (наприклад, з приводу необґрунтованої відмови в прийнятті на службу, дискримінації при прийомі на службу); 2) спори між публічним службовцем і суб'єктом владних повноважень (складають найбільшу кількість службових спорів, які можуть виникати з різних підстав, пов'язаних із проходженням служби); 3) спори між особами, які раніше перебували на публічній службі, і суб'єктом владних повноважень (про звільнення зі служби, пенсійне забезпечення тощо); 4) спори між службовцями, особами, які раніше перебували на публічній службі або вступають на публічну службу, і суб'єктом владних повноважень (наприклад, спори про законність нормативних актів про публічну службу). Залежно від того, яка зі сторін є ініціатором спору, їх можна класифікувати на: 1) спори, що ініційовані публічними службовцями, особами, які раніше перебували на публічній службі або вступають на публічну службу; 2) спори, що виникають з ініціативи суб'єкта владних повноважень (наприклад, про припинення повноважень посадової особи в разі порушення нею вимог несумісності, установлених Конституцією та законами України). Залежно від виду публічної служби службові спори можна поділити на ті, що пов'язані: 1) із державною службою; 2) з органами місцевого самоврядування. Або: а) із цивільною службою (загальні та спеціалізовані); б) із мілітаризованою службою [100, с. 156-160].

Як указала Н. Янюк, позивачем у публічно-службових спорах є: 1) особа, яка претендує на зайняття посади на публічній службі; 2) службовець, який перебуває на посаді публічної служби; 3) особа, яка звільнена з публічної служби; 4) особа, якій відмовлено в наданні попередньої роботи на публічній службі після звільнення з виборної посади; 5) особа, яка звернулася з питань пенсійного забезпечення за час перебування у публічнослужбових відносинах. Дискусійним є питання передання на розгляд адміністративного суду справ щодо патронатної служби, яка не належить до системи державної служби і переважно регулюється Кодексом законів про працю України. Після внесення змін до КАС України в листопаді

2017 року було розширено коло відповідачів у публічнослужбових спорах за рахунок комісій, рішення яких обов'язкові для органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Відтак до відповідачів належать: 1) конкурсні, атестаційні комісії; 2) орган, на зайняття посади в якому претендувала особа; 3) орган, в якому службовець займає посаду; 4) орган, з посади в якому було звільнено публічного службовця. Третьою особою без самостійних вимог на стороні відповідача може залучатися посадова особа (керівник державної служби), яка ухвалила спірне рішення. Питання про відшкодування матеріальної шкоди, хоча й виникають під час проходження публічної служби, не є предметом розгляду адміністративного суду, оскільки це суперечить завданням адміністративного судочинства щодо захисту приватної особи в публічно-правових відносинах [192, с. 90-98].

Суб'єктом службового спору може бути не тільки чинний публічний службовець, а й особа, яка вступає на публічну службу. Ст. 38 Конституції України встановлює, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби чи служби в органах місцевого самоврядування. Предметом спору за участю осіб, які прагнуть вступити на публічну службу, може бути, по-перше, неправомірна відмова у прийнятті на службу, по-друге – дискримінація при вступі на неї, по-третє – законність нормативних актів, що встановлюють або змінюють порядок вступу на публічну службу. Особи, які раніше перебували на публічній службі, також можуть бути суб'єктами службових спорів. У такому разі предметом спору за участю таких осіб будуть спори про незаконне звільнення з публічної служби та спори щодо законності нормативних актів, які зачіпають права та обов'язки звільнених службовців [102, с. 56-60].

Отже, сторонами публічно-службового спору є позивач (особа, яка претендує на публічну службу, публічний службовець, особа, яка була

публічним службовцем) та відповідач (суб'єкт владних повноважень, що є суб'єктом призначення або фактично роботодавцем публічного службовця).

Відповідачем у публічно-правовому спорі щодо прийняття на публічну службу є суб'єкт призначення (відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII суб'єкт призначення – це державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади [128]).

У справах щодо проходження та звільнення з публічної служби відповідачем є суб'єкт владних повноважень (її посадова особа), що є роботодавцем публічного службовця, тобто в цих категоріях справ відбувається поєднання адміністративного та трудового права. Тобто залежно від категорій справ відповідачами в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, є: 1) суб'єкт призначення – орган влади, що уповноважений призначати осіб на публічну службу (у справах прийняття на публічну службу); 2) суб'єкт владних повноважень – роботодавець, правовий статус якого визначається нормами трудового та адміністративного права (у справах щодо проходження та звільнення з публічної служби).

Багатоаспектне явище, різноплановий об'єкт піддається класифікації. Ефективне дослідження об'єкта, явища видається неможливим без розроблення відповідних класифікаційних систем, передусім тих, що відбивають принципову їх специфіку. Науково-практичне значення класифікації полягає в тому, що вона дозволяє виявити проблеми в існуванні певного об'єкта, його зв'язків і розвитку. Так, розподіл адміністративних справ на певні групи (види) має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки різновид адміністративної справи впливає на порядок її розгляду, застосування загальної (ординарної) чи диференційованої процесуальної форми. Роль класифікації тут полягає у встановленні оптимального балансу між змістом публічно-правового спору і ступенем формалізації провадження, в якому він вирішується. Розкриття характерних рис, особливостей певного

виду спорів дозволяє уніфікувати процедуру їхнього розгляду [100; 52, с. 27-33].

За допомогою класифікації об'єктів здійснюється їх поділ на види, що дозволяє глибше вивчити їх риси, виділити характерні особливості, взаємозв'язок загального й окремого, виявити спільність і відмінності, збагнути специфіку їхнього функціонування в механізмі правового регулювання, забезпечити більш чітку позицію законодавця й осіб, що застосовують норми права при ухваленні рішень, поглибити процес пізнання, системно підійти до вивчення таких об'єктів, явищ [23, с.207]. Тобто питання класифікації адміністративних справ є важливим предметом наукового пізнання у сфері адміністративних судочинських досліджень, оскільки це має значення для систематизації проваджень, визначення підсудності справ, групування останніх для окреслення особливостей їх розгляду й вирішення певних видів публічно-правових спорів із метою оптимізації здійснення адміністративного судочинства і забезпечення в ньому дотримання прав, свобод і законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин [52, с. 27-33].

Держава гарантує право на оскарження діяльності суб'єктів публічної адміністрації з приводу здійснення ними владно-управлінських функцій у судовому порядку. Однак наявність у спірних правовідносинах суб'єкта публічної адміністрації не відносить автоматично такий спір до публічно-правового. Такий факт свідчить, що не всі справи за участю уповноважених органів безспірно розглядатимуться судами адміністративної юрисдикції. Аналіз судової практики показує, що непоодинокими є випадки неправильного розуміння законодавчих норм, установлення юридичної природи спору, що є наслідком помилкового визначення юрисдикції суду [157, с. 115-118].

Нині не вироблено єдиної адміністративної доктрини щодо врегулювання спорів, пов'язаних із публічною службою, при цьому спори з

відносин публічної служби – одні з найскладніших адміністративних справ, оскільки інститут публічної служби недостатньо розвинутий [84].

При цьому науковою спільнотою взагалі не визначено загальну характеристику категорій адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, що досить негативно впливає як на розбудову вітчизняної науки адміністративного права та процесу, так і на судову практику.

Різновид адміністративної справи впливає на порядок її розгляду, застосування загальної (ординарної) чи диференційованої процесуальної форми. Роль класифікації полягає в установленні оптимального балансу між змістом публічно-правового спору і ступенем формалізації провадження, у якому він вирішується. «Адміністративна справа» розглядається у прив'язці і до «категорії», і до «виду». Однак види адміністративних справ і категорії адміністративних справ не видаються тотожними поняттями. Категорія спору відбиває специфічні риси щодо його вирішення, притаманні лише такому спору, а вид справи вказує на процесуальні особливості її розгляду, пов'язані не тільки з видом провадження, а й із застосуванням інших процесуальних інститутів. До одного виду адміністративних справ належать різні їх категорії залежно від певних чинників (ознак). Виключна приналежність справи до виду констатується лише законодавчою вказівкою – зокрема на її складність і терміновість. Не всі різновиди адміністративних справ мають законодавче визначення [53, с. 13-14].

Вітчизняною адміністративною юстицією запроваджено, що всі справи, які надходять до адміністративного суду чи до місцевого загального суду як адміністративного суду, підлягають розмежуванню для розподілу їх за категоріями. Процес розподілу справ має значення для виявлення складності справи, систематизації та узагальнення судової практики, відображення статистичних даних [157, с. 115-118].

Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р. затверджено Класифікатор категорій адміністративних справ, який має важливе значення для організації адміністративного судочинства.

На його основі визначається спеціалізація суддів (судових палат) адміністративних судів із розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація й узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів із надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо [132].

В основу класифікації категорій адміністративних справ може бути покладено такі класифікаційні ознаки: предмет оскарження (індивідуальний акт, нормативний акт, адміністративний договір); зміст спірних відносин; вид суб'єкта владних повноважень – сторони судового процесу; предмет захисту. При цьому як головну може бути обрано й одну з наведених ознак, й одночасно декілька [132].

Тобто відповідно до Класифікатора початковими критеріями, за якими може відбуватись розподіл справ, запропоновано сприймати: предмет оскарження, зміст спірних правовідносин, суб'єкта владних повноважень і предмет захисту. Однак більшість із цих ознак не підходять для класифікації з огляду на таке: предмет оскарження за своєю сутністю є правовою формою діяльності уповноваженого суб'єкта, проте для з'ясування судом, чи було дотримано положення законодавства при реалізації дискреційних повноважень, важливою є не форма, а зміст здійсненої діяльності. Відмежовувати справи відповідно до класифікації суб'єктів публічної діяльності є оманливим, оскільки одна сфера правовідносин може належати до компетенції декількох суб'єктів, до того ж складнощі будуть зумовлені й тим, що часто їх діяльність припиняється й відбувається передання повноважень іншим суб'єктам. Ці обставини створюють ризик запровадження різної судової практики щодо одних і тих же спірних правовідносин. Така ознака, як предмет захисту, також не може бути визначальною ознакою в розподілі справ між собою, оскільки створюватиме мішанину між тими суб'єктами, чиї права захищаються, й тими, чия діяльність перевіряється на відповідність законодавству. Зокрема,

аналізуючи стан здійснення судочинства в Україні, Верховний Суд України зазначив, що справи за зверненням органів контролю та фіскальних органів про стягнення нарахованих недоїмок з обов'язкових платежів слід вивести з-під обов'язкової юрисдикції суду, адже це прямо суперечить завданню адміністративних судів – захисту прав людини від порушень з боку держави, державних органів, а не навпаки [171, с. 11-12].

Отже, класифікація адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предмета оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права, та предмета захисту.

КАСУ визначено категорії справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Відповідно юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема спорах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби [58].

Як і КАСУ, Класифікатор категорій адміністративних справ, що затверджений Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р., визначає, що до справ зі спорів з відносин публічної служби відносяться зокрема справи щодо прийняття громадян на публічну службу; проходження служби; звільнення з публічної служби [132].

Категорія «спори щодо прийняття громадян на публічну службу» (пункт 12.1 Класифікатора категорій адміністративних справ) серед інших спорів включає зокрема спори щодо рішення конкурсної комісії за результатами конкурсу, бездіяльності у вигляді неухвалення жодного рішення за результатами розгляду пропозицій конкурсної комісії, рішення про відмову призначити громадянина на посаду [132].

Категорія «спори щодо проходження служби» (пункт 12.2 Класифікатора категорій адміністративних справ) 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 [132].

Категорія «спори щодо звільнення з публічної служби» (пункт 12.3 Класифікатора категорій адміністративних справ) 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) [132].

Тобто категорії адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, включають у себе низку підкатегорій залежно від основної категорії прийняття, проходження чи припинення публічної служби.

Науковці спори у сфері публічної служби класифікують за низкою критеріїв: 1) залежно від змісту та обсягу оскарження службових суб'єктивних прав (спори з приводу прав та обов'язків службовця; спори про законні інтереси службовця); 2) за інституційними особливостями (спори про державні гарантії (грошове забезпечення; належне забезпечення медичного обслуговування; обов'язкове соціальне страхування в установлених законодавством випадках; відшкодування збитків, пов'язаних зі здійсненням службових відряджень; забезпечення належних умов проживання для службовця, а також для членів його сім'ї; пенсійне забезпечення); спори про гарантії проходження публічної служби, що забезпечують належні умови виконання службовцем покладених на нього посадових обов'язків; спори про дисциплінарну відповідальність; спори про відшкодування шкоди; спори про дискримінацію; спори про неправомірну відмову у прийнятті на службу; спори з приводу кваліфікаційних оцінювань та атестації, а також їх результатів; спори про звільнення з публічної служби; спори з питань переведення або переміщення на іншу посаду; спори про результати випробовування при прийнятті на публічну службу; спори про зміну представником суб'єкта призначення існуючих умов службового контракту);

3) залежно від суб'єктного складу адміністративно-процесуальних правовідносин (спори між громадянином, що проходить етап прийняття на публічну службу, та суб'єктом призначення або його представником (до таких спорів належить необґрунтована відмова у прийнятті на публічну службу, зокрема з питань дискримінації тощо); спори між публічним службовцем та суб'єктом призначення або його представником, що виникають під час проходження публічної служби (спори можуть виникати з приводу надання державних гарантій та пільг, відшкодування заподіяної шкоди, результатів кваліфікаційних оцінювань тощо); спори між колишнім публічним службовцем і представником суб'єкта призначення (спори про звільнення з посади, зокрема спори про надання державних гарантій пенсійного та соціального забезпечення); спори між публічним службовцем (особою, яка раніше проходила публічну службу, або особою, яка поступає на публічну службу) та органом публічного управління (або відповідною посадовою особою) (спори про законність нормативних та адміністративних актів у сфері публічної служби, зокрема актів індивідуальної дії) [13, с. 7].

Потрібно зазначити, що до аналізованих категорій справ слід віднести також справи у спорах щодо призначення, перерахунку пенсій державним службовцям, зокрема прокурорам, суддям, військовослужбовцям, працівникам органів внутрішніх справ, податкової служби, місцевого самоврядування, прокуратури, інших органів, працівникам апаратів судів та науковим (науково-педагогічним) працівникам [104, с. 23-25].

Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що вимоги про стягнення моральної шкоди, завданої за місцем проходження публічної служби, заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, зокрема з вимогами про стягнення середнього заробітку за вимушений прогул за місцем проходження публічної служби, за затримку виплати такого заробітку, сум, пов'язаних з індексацією заробітної плати за час вимушеного прогулу, а також недоотриманих сум заробітної плати мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства (Постанова

Великої Палати Верховного Суду від 17 жовтня 2018 року, справа № 661/3699/16-ц) [141; 34].

Спори з приводу виконання Державною фінансовою інспекцією України неосновних владних управлінських функцій доцільно визначати за загальним правилом – за змістом відносин. Наприклад, спори за позовами до Державної фінансової інспекцією України про поновлення на посаді державного службовця слід відносити до підкатегорії спорів щодо звільнення з публічної служби (ухвала Вищого адміністративного суду України від 10 листопада 2010 року, в ЄДРСР № 12493259) [132; 34].

Спори, пов'язані з визначенням розміру суддівської винагороди та щомісячного довічного грошового утримання і їх виплатою, є такими, що пов'язані з проходженням та звільненням з публічної служби. А тому на них поширюється юрисдикція адміністративного суду. Якщо спір виник після звільнення публічного службовця з посади, однак пов'язаний з вирішенням питань, які стосуються його діяльності на публічній службі, він має розглядатися за правилами адміністративного судочинства, незважаючи на те, що спірні правовідносини фактично виникли після припинення публічної служби, а орган, в якому особа перебувала на цій службі, не здійснював щодо неї публічно-владні управлінські функції у спірних правовідносинах. Таку позицію висловила Велика Палата Верховного Суду в Постанові від 14 листопада 2018 року, справа 757/70264/17-ц [141; 34].

Є також і категорії справ, які і мають належати до спорів, пов'язаних із публічною службою, але насправді є іншими категоріями. Наприклад, Положення статті 136 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції від 7 липня 2010 року) щодо встановлення для суддів у відставці пільги у вигляді звільнення від оподаткування вихідної допомоги є спеціальним стосовно загальних положень щодо оподаткування, визначених Податковим кодексом України. У зв'язку з цим та з урахуванням положення пункту 3 Методичних роз'яснень щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ, що затверджені Рішенням Ради суддів

адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р., спори, які виникли з приводу реалізацією цієї пільги, потрібно відносити до категорії «спори з приводу адміністрування податку з доходів фізичних осіб» (підпункт 8.3.2 Класифікатора категорій адміністративних справ) [132]. Ще одним прикладом є те, що навчання у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України є проходженням публічної служби (пункт 21 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»). Проте норми щодо отримання освіти в таких закладах є спеціальними стосовно загальних норм щодо отримання освіти, а тому з урахуванням положення пункту 3 Методичних роз'яснень щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ спори щодо стягнення вартості навчання у закладах Міністерства внутрішніх справ України потрібно відносити до спорів з приводу реалізації державної політики у сфері освіти, науки, культури та спорту (розділ 4 Класифікатора категорій адміністративних справ) [132].

Таким чином, категорії адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, мають такі характерні особливості: 1) при віднесенні справи до аналізованої категорії важливу роль відіграє спеціалізоване законодавство, що відповідно визначає спеціальні норми щодо віднесення певних категорій адміністративних справ до справ, пов'язаних із публічною службою; 2) категорії адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, включають у себе низку підкатегорій залежно від основної категорії прийняття, проходження чи припинення публічної служби; 3) підкатегорії справ, пов'язаних із публічною службою, є досить різноманітними; 4) відносини з приводу публічної служби мають тривалу дію, тому спори можуть виникати і після припинення публічної служби та належати не до трудових спорів, а до адміністративних, що виникає з класифікаційних особливостей адміністративних справ; 5) класифікація адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, є дещо

характерологічною, адже побудована вона на різних класифікаційних ознаках – предмета оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права, та предмета захисту, при цьому в більшості випадків ураховуються всі класифікаційні ознаки справи.

Найпоширенішою категорією адміністративних справ є справи щодо звільнення з публічної служби. Спори щодо звільнення з публічної служби мають конституційну, адміністративну та трудову юридичну природу, адже впливають з цих норм права. Статтею 43 Конституції України визначено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб. Використання примусової праці забороняється. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення. Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом [72].

При цьому відповідно статті 24 Європейської соціальної хартії всі працівники мають право на захист у разі звільнення [33].

Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р. затверджено Класифікатор категорій адміністративних справ, відповідно до якого категорія «спори щодо звільнення з публічної служби» (пункт 12.3 Класифікатора категорій адміністративних справ) 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) [132].

Тобто звільнення з публічної служби як категорія адміністративних справ є найпоширенішою зі справ, пов'язаних із публічною службою, та включає в себе дві підкатегорії – поновлення на публічній службі в разі

неправомірного припинення публічної служби та стягнення на користь особи несплачених коштів, які належать їй та не були сплачені при припиненні публічної служби.

Розглядаючи спори щодо звільнення публічних службовців, суди мають урахувати правову позицію Верховного Суду, яка полягає в 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 і коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному Законі [137].

Тому якщо у спеціальному Законі (законах України «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів» тощо) не передбачено або прямо заборонено застосування норм трудового законодавства, то особа може бути звільнена виключно з підстав передбачених цими законами. У той же час низка спеціальних законів (законів 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 потрібно виходити з того, що підстави припинення служби в такому разі діляться на загальні, передбачені Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП України), та спеціальні, передбачені відповідними спеціальними законами України [137].

В адміністративній справі щодо оскарження рішення про звільнення з публічної служби суд має перевірити зокрема, чи зазначені в оскарженому рішенні підстави для припинення публічної служби, і якщо вони визначені законом – та чи застосовані вони обґрунтовано [137].

Як показує практика, однією з найпоширеніших підстав для поновлення на публічній службі працівників, звільнених у зв'язку зі вчиненням грубого дисциплінарного проступку, є недоведення відповідачем факту вчинення позивачем такого проступку [169].

Разом із тим однією з поширених підстав задоволення позову громадянина про поновлення на публічній службі є застосування до нього невинуватено суворого покарання за дисциплінарний проступок, яким є звільнення. Тобто судом установлюється, що громадянин дійсно вчинив проступок, однак не настільки грубий, щоб застосувати до нього найсуворіше дисциплінарне стягнення [169]. Прикладом може бути справа №821/1180/18, у якій вирішувався спір між Головним управлінням Національної поліції в Херсонській області та працівником поліції щодо звільнення останнього. Підставою звільнення було невиконання працівником поліції наказу про направлення для проходження стажування до ГУНП в Луганській області. Суди встановили, що позивач не належав до категорії працівників поліції, які підлягають стажуванню, однак, незважаючи на це, апеляційний суд вирішив, що позивача звільнено правомірно. Верховний Суд, розглянувши вказану справу, зазначив у своїй постанові від 20.05.2019 р., що звільнення зі служби в поліції як вид стягнення є крайнім заходом дисциплінарного впливу. Разом із цим, застосовуючи крайню міру дисциплінарного стягнення, відповідач мав належним чином обґрунтувати потребу застосування такої міри та неможливість застосування інших видів дисциплінарного стягнення. Колегія суддів зауважує, що невиконання наказу є суттєвим порушенням з боку позивача. Однак ураховуючи, що наказ про відрядження позивача для проходження стажування є протиправним, що мало бути, проте не було встановлено під час службового розслідування, колегія суддів погоджується з судом першої інстанції, що застосування найсуворішого дисциплінарного стягнення у формі звільнення є надмірним [34; 169].

Іншою розповсюдженою підставою звільнення, щодо якого виникає чимало спорів, є звільнення особи внаслідок ліквідації чи реорганізації публічного органу та за скороченням штатів [169; 137].

Питання припинення публічної служби внаслідок ліквідації публічного органу нормами спеціальних законів не врегульовані. Тому з дотриманням

вищенаведеного правила при розгляді справ вказаної категорії застосуванню підлягають норми Кодексу законів про працю України [137].

Перетворення одного структурного підрозділу органу в інший, якщо повністю збігаються засади й мета створення, функції та завдання, порядок організації роботи, штатна чисельність, повноваження публічного службовця, не є зміною в організації виробництва і праці, а тому не може бути підставою для звільнення з публічної служби за п. 1 ч. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України. Однак звільнення за цим пунктом чи зміна істотних умов праці не виключаються в разі перетворення одного структурного підрозділу органу в інший або при його перепрофілюванні, якщо це супроводжується скороченням чисельності чи штату службовців, змінами у їх складі за посадами, спеціальностями, кваліфікацією, професіями тощо [83; 59].

У ч. 2 ст. 40 Кодексу законів про працю України визначено, що звільнення з підстав, зазначених у пунктах 1, 2 і 6 цієї статті, припускається, якщо неможливо перевести працівника за його згодою на іншу роботу [59].

Суди визнають звільнення незаконним і поновлюють громадянина на публічній службі, якщо буде встановлено, що такій особі керівництвом не пропонувались рівнозначні посади в разі їх наявності. Так, у Постанові від 15 травня 2019 року у справі №479/432/16-а Верховний Суд зазначив, що судом апеляційної інстанції правильно встановлено, що відповідно до наявного в матеріалах справи штатного розпису відповідача на момент звільнення були наявні вакантні посади, які позивачці не були запропоновані, у зв'язку з чим визнав рішення апеляційного суду про поновлення на публічній службі законним [169; 34].

Слід зауважити, що Верховний Суд України в Постанові від 28 жовтня 2014 року у справі №21-484а14 сформулював правову позицію, з якою погодився Верховний Суд у своїх постановках від 16 травня 2019 року у справі №823/5361/15 та від 16 травня 2019 року у справі №820/10744/15, за якою встановлена законодавством можливість ліквідації державної установи

(організації) з одночасним створенням іншої, яка буде виконувати повноваження (завдання) особи, що ліквідується, не виключає, а включає зобов'язання роботодавця (держави) з працевлаштування працівників ліквідованої установи. При цьому в разі незаконного звільнення працівника з роботи його порушене право має бути відновлене через поновлення його на посаді, з якої його було незаконно звільнено. Прикладом наведеної у вказаній Постанові позиції може бути ліквідація органів міліції та створення органів поліції, а також ліквідація державних інспекцій з питань праці та створення органів Держпраці, у зв'язку з чим було вивільнено велику кількість працівників [169; 34].

Загалом розглядаючи справи про звільнення публічного службовця з посади у зв'язку з ліквідацією публічної установи, суди мають, по-перше, перевірити наявність чи відсутність факту ліквідації юридичної особи публічного права згідно з Конституцією України та чинним законодавством, по-друге – установити, чи вжито адміністрацією публічного органу всіх зусиль для переміщення або переведення публічного службовця чи іншого його працевлаштування, як це прямо передбачено частиною другою статті 40 КЗпП України [137].

Після звільнення працівника між колишніми працівником і роботодавцем може виникнути спір щодо невчасного чи неповного розрахунку при звільненні (наприклад, вихідна допомога, компенсація за невикористану відпустку, оплата за час тимчасової непрацездатності тощо), який не підпадає під категорію спорів, передбачених ч. 2 ст. 233 Кодексу законів про працю (у разі порушення законодавства про оплату праці працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення належної йому заробітної плати без обмеження будь-яким строком) [34; 154; 59].

При цьому в таких справах суд не зобов'язаний із власної ініціативи залучати до участі у справі в ролі співвідповідача чи третьої особи без самостійних вимог орган, з яким позивач перебуває або перебував у службових відносинах, але який не ухвалював оскаржуване рішення, якщо не

стоїть питання про вирішення питань про права, інтереси чи обов'язки такого органу [83].

Наприклад, якщо у справі про незаконне звільнення публічного службовця суб'єктом владних повноважень, з яким особа не перебувала у службових відносинах, позивач не заявляє вимог про присудження заробітної плати чи іншого грошового утримання та інших вимог, вирішення яких судом може вплинути на права, інтереси чи обов'язки органу, де працював позивач, підстав для обов'язкового залучення такого органу з ініціативи суду немає [83].

Потрібно також зазначити, що відповідно до статті 371 КАСУ негайно виконуються рішення суду про: присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення за один місяць; поновлення на посаді у відносинах публічної служби [58].

Таким чином, звільнення з публічної служби як категорія адміністративних справ є найпоширенішою зі справ, пов'язаних із публічною службою, та включає в себе дві підкатегорії – поновлення на публічній службі в разі неправомірного припинення публічної служби та стягнення на користь особи несплачених коштів, які належать їй та не були сплачені при припиненні публічної служби.

При вирішенні справ щодо звільнення з публічної служби варто враховувати в першу чергу норми спеціального законодавства, а якщо такі відсутні – враховувати загальні норми трудового законодавства.

Під час аналізу судової практики можна визначити, що поновлення на публічній службі в результаті звільнення внаслідок вчинення грубого дисциплінарного проступку реалізується через недостатнє доведення відповідачем (суб'єктом владних повноважень) факту вчинення публічним службовцем саме грубого дисциплінарного проступку.

Усе вищевикладене дозволяє таким чином схарактеризувати адміністративні справи, пов'язані з публічною службою:

– публічна служба як поняття соціальне застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відбиває факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби реально втілюються завдання і функції держави;

– змістовне наповнення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, що визначає їх загальну характеристику, включає в себе предмет службового спору, сторони адміністративного процесу (їх правовий та процесуальний статус), характерологічний класифікаційний поділ адміністративних справ, процесуальні особливості розгляду та вирішення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою;

– предмет службового спору поділяється на загальний, тобто право на публічну службу як високосоціальне та суспільно важливе благо, та спеціальний – права, свободи, законні інтереси сторін, їх обов'язки, а також законність та обґрунтованість індивідуальних правових актів у сфері публічної служби. Предмет службового спору може мати як майновий (сплата грошових коштів), так і немайновий характер (відновлення на посаді тощо);

– сторонами публічно-службового спору є позивач (особа, яка претендує на публічну службу, публічний службовець, особа, яка була публічним службовцем) і відповідач (суб'єкт владних повноважень, що є суб'єктом призначення або фактично роботодавцем публічного службовця);

– залежно від категорій справ відповідачами в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, є: 1) суб'єкт призначення – орган влади, що уповноважений призначати осіб на публічну службу (у справах прийняття на публічну службу); 2) суб'єкт владних повноважень – роботодавець, правовий статус якого визначається нормами трудового та адміністративного права (у справах щодо проходження та звільнення з публічної служби);

– категорії адміністративних справ, пов’язаних із публічною службою, включають у себе низку під категорій залежно від основної категорії – змісту спірних правовідносин (прийняття, проходження чи припинення публічної служби);

– категорії адміністративних справ, пов’язаних із публічною службою, мають такі характерні особливості: 1) при віднесенні справи до аналізованої категорії важливу роль відіграє спеціалізоване законодавство, що відповідно визначає спеціальні норми щодо віднесення певних категорій адміністративних справ до справ, пов’язаних із публічною службою; 2) категорії адміністративних справ, пов’язаних із публічною службою, включають у себе низку підкатегорій залежно від основної категорії прийняття, проходження чи припинення публічної служби; 3) підкатегорії справ, пов’язаних із публічною службою, є досить різноманітними; 4) відносини з приводу публічної служби мають тривалу дію, і тому спори можуть виникати і після припинення публічної служби та належати не до трудових спорів, а до адміністративних, що виникає з класифікаційних особливостей адміністративних справ; 5) класифікація адміністративних справ, пов’язаних із публічною службою, є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предмета оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб’єктами публічного права, та предмета захисту, при цьому в більшості випадків ураховуються всі класифікаційні ознаки справи;

– звільнення з публічної служби як категорія адміністративних справ є найпоширенішою зі справ, пов’язаних із публічною службою, та включає в себе дві під категорії – поновлення на публічній службі в разі неправомірного припинення публічної служби та стягнення на користь особи несплачених коштів, які належать їй та не були сплачені при припиненні публічної служби;

– при вирішенні справ про звільнення з публічної служби варто враховувати насамперед норми спеціального законодавства, а якщо такі відсутні – враховувати загальні норми трудового законодавства. При аналізі судової практики можна визначити, що поновлення на публічній службі в результаті звільнення внаслідок вчинення грубого дисциплінарного проступку реалізується через недостатнє доведення відповідачем (суб'єктом владних повноважень) факту вчинення публічним службовцем саме грубого дисциплінарного проступку.

Таким чином, адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, характеризуються складним класифікаційним поділом залежно від предмета спору (загальним є право на публічну службу, спеціальним – права, свободи, законні інтереси сторін, їх обов'язки), суб'єктного складу учасників (позивачем є особа, яка претендує на публічну службу, публічний службовець, особа, яка була публічним службовцем; відповідачем є суб'єкт призначення або суб'єкт владних повноважень – роботодавець), змісту спірних правовідносин (прийняття, проходження та звільнення з публічної служби).

2.2 Процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою

Справи, пов'язані з публічною службою, є досить частим явищем у сучасному адміністративному судочинстві в Україні. При цьому судова практика свідчить, що й нині не вироблено єдиної адміністративної доктрини щодо врегулювання спорів, пов'язаних із публічною службою.

Останнім часом кількість спорів, які виникають у сфері публічної служби, значно зросла. Видається, на це є дві основні причини: по-перше, реформування органів публічної влади, що впливає на зміни в апараті службовців цих органів, і по-друге – відсутність єдиного розуміння публічної служби та публічного службовця, що призводить до неоднакового

тлумачення на практиці. Щодо першої причини, то реформування в системі органів публічної влади є цілком виправданим і відповідає потребам розвитку самого суспільства. Зміни в системі та структурі органів публічної влади, які відбуваються через реорганізацію органу публічного управління (злиття, приєднання, поділ, перетворення), ліквідацію органу, супроводжуються зміною внутрішньої структури органу, переданням повноважень і функцій новоутвореним органам чи підрозділам, а такі реформи стосуються службового корпусу відповідних органів – публічних службовців. Наслідком може бути скорочення чисельності і звільнення публічних службовців або переведення на інші посади (наприклад, ч. 5 ст. 22 Закону України «Про державну службу» передбачає переведення на рівнозначну або нижчу (за згодою) посаду в державному органі, якому передають такі повноваження і функції). Ці процеси відбуваються доволі складно і можуть супроводжуватися конфліктами, які часто набувають форми публічно-службових спорів, що вирішуються в адміністративних судах [192, с. 90-98].

Наступна причина полягає в не завжди системному підході у правовому регулюванні питань публічної служби. Певну складність додає відсутність єдиного розуміння поняття «публічна служба» в теорії й законодавстві. Це поняття використовується лише в Кодексі адміністративного судочинства України і визначено його через окремі види службової діяльності, які не завжди можна схарактеризувати як різновиди професійної діяльності. Основними складовими публічної служби є державна служба і служба в органах місцевого самоврядування, проте донині не ухвалено нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Усе це впливає на складність справ, які розглядають в усіх судових інстанціях, зокрема й у Верховному Суді [192, с. 90-98]. У розгляді справ, пов'язаних із публічною службою, часто виникають порушення прав, свобод і законних інтересів сторін, і тому процесуальні особливості

адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, вимагають ґрунтовного дослідження.

Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначено категорії справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Відповідно юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема: спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [58].

Для звернення до суду у справах про прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк [58]. З огляду на те, що досить велика кількість спорів вказаної категорії закінчуються поверненням позовної заяви або залишенням її без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду, слід мати на увазі, що строк для звернення до суду у вказаній категорії спорів встановлено в один місяць – на відміну від загального строку, який становить шість місяців. При цьому вказаний строк починає відраховуватись з дня, коли особа дізналася або має була дізнатися про порушення своїх прав. Тобто початок перебігу строку визначається виходячи не тільки з безпосередньої обізнаності особи про факти порушення її прав, а й об'єктивної можливості цієї особи знати про ці факти. Наприклад, невидання наказу про звільнення та неознайомлення з його змістом не є перешкодою для своєчасного звернення до суду, якщо особі було видано трудову книжку. У разі пропущення вказаного строку, якщо позивач не наведе поважних причин пропуску строку або такі причини будуть визнані судом неповажними, позовну заяву спочатку буде залишено без руху, а потім повернуто позивачу, якщо не буде вказано інших причин, які будуть визнані судом поважними [58; 169].

У цього питанні прикладом є Постанова Верховного Суду від 08 травня 2019 року у справі № 805/4226/17-а, у якій ОСОБА_2 звернулася до суду з позовом до Головного управління Національної поліції в Донецькій області

(далі – ГУ НП у Донецькій області), в якому просила: визнати незаконними та скасувати накази ГУ НП в Донецькій області від 24 липня 2017 року №1351 «Про порушення службової дисципліни працівником Дружківського відділення поліції Краматорського ВП ГУ НП в Донецькій області та заходи реагування» та № 355 о/с «По особовому складу», поновити позивача на посаді оперуповноваженого сектору кримінальної поліції Дружківського відділення поліції Краматорського ВП ГУ НП в Донецькій області, стягнути з відповідача на користь позивача всі види грошового забезпечення за час вимушеного прогулу. Ухвалою Донецького окружного адміністративного суду від 21 грудня 2017 року, залишеною без змін постановою Донецького апеляційного адміністративного суду від 13 лютого 2018 року, позовну заяву на підставі частини третьої статті 123 Кодексу адміністративного судочинства України (у редакції, чинній з 15 грудня 2017 року; далі – КАС України) залишено без розгляду у зв'язку з пропуском позивачем строку звернення до суду, встановленого частиною третьою статті 99 КАС України (у редакції, чинній на момент звернення із позовною заявою). Не погодившись з ухваленими у справі судовими рішеннями, позивач звернувся до Верховного Суду з касаційною скаргою, в якій, посилаючись на неправильне застосування судами норм матеріального та процесуального права, просив рішення судів першої та апеляційної інстанцій скасувати, а справу направити до суду першої інстанції для продовження розгляду або на новий розгляд. ГУ НП у Донецькій області скористалося своїм правом та надіслало до суду відзив на касаційну скаргу, в якому, посилаючись на встановлені обставини та висновки оскаржуваних судових рішень, зазначило, що рішення судів першої та апеляційної інстанції ухвалені з дотриманням норм матеріального та процесуального права, у зв'язку з чим просило відмовити в задоволенні касаційної скарги, а рішення судів першої та апеляційної інстанцій залишити без змін. Заслухавши суддю-доповідача, переглянувши судові рішення апеляційної інстанції в межах доводів і вимог касаційної скарги та на підставі встановлених фактичних обставин справи,

перевіривши правильність застосування судом норм матеріального та процесуального права, колегія суддів дійшла висновку про залишення касаційної скарги без задоволення. Відповідно Верховний Суд погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, ураховуючи, що у справі, яка розглядається, позивач як під час звернення до суду, так і в апеляційній та касаційній скаргах не наводить будь-яких обставин і не надає належних і допустимих доказів, які б свідчили про об'єктивну неможливість вчасного звернення до суду з цим позовом. Верховний Суд також критично оцінює доводи скажника, наведені в касаційній скарзі, та наголошує на тому, що невидання наказу про звільнення не є перешкодою для своєчасного звернення до суду з таким позовом. Отже, суди попередніх інстанцій дійшли правильного висновку про відсутність підстав для поновлення строку звернення до суду та про наявність підстав для залишення без розгляду позовної заяви ОСОБИ_2. Потрібно зауважити на тому, що інститут строків у адміністративному процесі сприяє досягненню юридичної визначеності в публічно-правових відносинах та стимулює суд і учасників адміністративного процесу добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків. Строки звернення до адміністративного суду з позовом обмежують час, упродовж якого такі правовідносини вважаються спірними. Після їх завершення, якщо ніхто не звернувся до суду за вирішенням спору, відносини стають стабільними. При цьому строк в один місяць визнано законодавцем достатнім для того, щоб у справах цієї категорії особа, яка вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи чи інтереси, визначилася, чи звертатиметься вона до суду з позовом за їх захистом [118].

Таким чином, для звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо прийняття, проходження чи звільнення з публічної служби особі надано місячний строк (коли особа об'єктивно мала можливість дізнатися про порушення своїх прав), відповідно цей строк із позиції законодавця є неупереджено достатнім для захисту прав, свобод та

законних інтересів публічного службовця; однак, ураховуючи те, що велика кількість позовів публічних службовців повертаються або залишаються без розгляду через пропуск строку звернення до адміністративного суду, потрібно збільшити строк звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо прийняття, проходження чи звільнення з публічної служби до спеціального строку звернення до адміністративного суду (три місяці).

Відповідно до КАСУ адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими КАСУ, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Загальне позовне провадження призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні [58].

Порядок розгляду адміністративних справ залежить від категорій цих справ, які визначаються у КАСУ.

Відповідно до ч. 4 ст. 257 КАСУ, за правилами спрощеного позовного провадження не можуть бути розглянуті справи у спорах: 1) щодо оскарження нормативно-правових актів, за винятком випадків, визначених КАСУ; 2) щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 3) про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, із мотивів суспільної потреби; 4) щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Суд має відмовити в розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження або постановити ухвалу про розгляд справи за правилами

загального позовного провадження, якщо після прийняття судом до розгляду заяви позивача про збільшення розміру позовних вимог або зміну предмета позову справа підпадає під дію частини четвертої цієї статті [58]. Тобто в КАСУ встановлено перелік справ, які розглядаються виключно за правилами загального позовного провадження: зокрема відповідно до п. 2 ч. 4 ст. 12 КАСУ це справи щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо позивачем також заявлено вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної такими рішеннями, діями чи бездіяльністю, у сумі, що перевищує п'ятсот розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб [58]. Така категорія справ теоретично може належати до адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, однак у вітчизняній практиці такі справи є нечастим явищем.

При вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного або загального позовного провадження суд враховує: 1) значення справи для сторін; 2) обраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг і характер доказів у справі, зокрема чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо потреби розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження [58].

Справами незначної складності є справи щодо, зокрема, прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище [58].

Тобто справа, пов'язана з публічною службою, є малозначною справою або ж справою незначної складності. Адміністративна справа незначної складності (малозначна справа) – це така справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають

проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного й усебічного встановлення її обставин [58].

До переваг інституту спрощеного провадження беззаперечно можна віднести скорочення строків розгляду типових і суто формальних справ, зменшення навантаження на суддівський корпус, що є передумовою для здійснення більш якісного й ефективного правосуддя, а також зменшення затримок і черг безпосередньо у приміщеннях судів [170].

Таким чином, адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, за своєю юридично-процесуальною природою є справами незначної складності або малозначними справами, які розглядаються в порядку спрощеного провадження з метою швидкого розгляду цієї категорії адміністративних справ.

Суд розглядає справи за правилами спрощеного позовного провадження упродовж розумного строку, але не більше шістдесяти днів від дня відкриття провадження у справі [58].

Відповідно до КАСУ розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження здійснюється судом за правилами, встановленими КАСУ для розгляду справи за правилами загального позовного провадження, з особливостями, визначеними у КАСУ. Розгляд справи по суті за правилами спрощеного позовного провадження починається з відкриття першого судового засідання. Підготовче засідання в розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження не проводиться [58].

Відкриття скороченого провадження є однією з перших стадій в адміністративному судочинстві. Загальна характеристика першої стадії – відкриття провадження в адміністративній справі – полягає в тому, що адміністративний суд розглядає справи не інакше як за відповідним зверненням, письмовою позовною заявою. Тобто відкриття скороченого провадження починається з учинення зацікавленою особою певних процесуальних дій із подання адміністративного позову [80, с. 103-106].

Як вказує Д. Кузнецов, відкриття скороченого провадження – це стадія адміністративного процесу, на якій суддя адміністративного суду вирішує питання про відкриття провадження у справі в адміністративному суді першої інстанції, перевіряє в заявника наявність права на звернення до суду в порядку скороченого провадження й дотримання встановленого порядку реалізації цього права. Процесуальна діяльність адміністративного суду з відкриття скороченого провадження у справі в суді першої інстанції має велике значення для забезпечення права особи на судовий захист і реалізації всього комплексу завдань і цілей адміністративного судочинства. Саме на цій стадії вирішується питання про наявність умов, з якими закон пов'язує саму можливість виникнення скороченого провадження в суді щодо розгляду та вирішення по суті конкретної адміністративної справи. Саме на стадії відкриття скороченого провадження визначаються передумови реалізації права особи на судовий захисті, з'ясовується наявність підстав і встановлюється порядок реалізації такого права [80, с. 103-106].

Питання про відкриття скороченого провадження у справі вирішується суддею одноособово. Значення дії суду щодо відкриття провадження у справі має надзвичайно важливе значення, оскільки саме з цього моменту діють матеріально-правові наслідки, що випливають із порушення адміністративної справи. Ухвала про відкриття скороченого провадження у справі, як правило, не може бути об'єктом апеляційного оскарження [80, с. 103-106].

Таким чином, розгляд адміністративної справи, пов'язаної з публічної служби, розпочинається з відкриття першого судового засідання в порядку скороченого провадження, що здійснюється через ухвалення одноосібно суддею відповідної процесуальної ухвали, при цьому підготовче засідання не проводиться.

Щодо особливостей подання заяв по суті справи у спрощеному позовному провадженні, відповідно до ст. 261 КАСУ відзив подається упродовж п'ятнадцяти днів від дня вручення відповідачу ухвали про відкриття провадження у справі. Позивач має право подати до суду відповідь

на відзив, а відповідач – заперечення упродовж строків, установлених судом в ухвалі про відкриття провадження у справі. Треті особи мають право подати пояснення щодо позову у строк, установлений судом в ухвалі про відкриття провадження у справі, а щодо відгуку – упродовж десяти днів від дня його отримання [58].

Перше судове засідання у справі проводиться не пізніше тридцяти днів від дня відкриття провадження у справі. За клопотанням сторони суд може відкласти розгляд справи з метою надання додаткового часу для подання відповіді на відгук та (або) заперечення, якщо вони не подані до першого судового засідання з поважних причин [58].

Суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї зі сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін. Клопотання про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін відповідач має подати в строк для подання відзиву, а позивач – разом із позовом або не пізніше п'яти днів від дня отримання відзиву [58].

Таким чином, адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, можна розглядати з повідомленням сторін (про що сторони заявляють клопотанням), а в більшості випадків – без повідомлення сторін за наявними матеріалами справи, оскільки основними доказами в таких категоріях справ є письмові докази.

При цьому суд може відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін: 1) у випадках, визначених статтею 263 КАСУ; 2) якщо характер спірних правовідносин та предмет доказування у справі незначної складності не вимагають проведення судового засідання з повідомленням сторін для повного та всебічного встановлення обставин справи. Відповідно до ст. 263 КАСУ суд розглядає за правилами спрощеного позовного провадження без повідомлення учасників

справи (у письмовому провадженні) справи щодо: 1) оскарження бездіяльності суб'єкта владних повноважень або розпорядника інформації щодо розгляду звернення або запиту на інформацію; 2) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; 3) припинення за зверненням суб'єкта владних повноважень юридичних осіб чи підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців у випадках, визначених законом, чи скасування державної реєстрації припинення юридичних осіб або підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців; 4) стягнення грошових сум, що ґрунтуються на рішеннях суб'єкта владних повноважень, щодо яких завершився встановлений КАСУ строк оскарження та сума яких не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; 5) оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію. Такі справи суд розглядає у строк не більше тридцяти днів від дня відкриття провадження у справі, а заявами по суті справи є позов та відгук [58].

Більшість практиків вважають, що наявність у суду права відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи за його присутністю можна розцінити як порушення гарантованого європейськими інституціями права особи на справедливий і публічний розгляд його справи. Адже трапляються випадки, коли суди безпідставно відмовляють у задоволенні клопотання сторони про участь у засіданні на підставі того, що заявник не навів належних обґрунтувань і не додав жодних доказів щодо потреби розгляду справи з повідомленням (викликом) осіб. Судові рішення такого характеру є неправомірними, адже на учасника справи законодавством не

покладається обов'язок доведення потреби судового розгляду з її участю, а тому вимога суду щодо надання підтверджувальних доказів є грубим порушенням норм процесуального права [170].

Таким чином, практики переконані, що наявність широкого переліку підстав для відмови в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін негативно впливає на дотримання принципів справедливого, об'єктивного та публічного розгляду адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, та може призвести до ухвалення суддею неправомірного рішення щодо захисту прав, свобод і законних інтересів публічного службовця.

При цьому суд не зобов'язаний із власної ініціативи залучати до участі у справі в ролі співвідповідача чи третьої особи без самостійних вимог орган, з яким позивач перебуває або перебував у службових відносинах, але який не ухвалював оскаржуване рішення, якщо не стоїть питання про вирішення питань про права, інтереси чи обов'язки такого органу. Наприклад, якщо у справі про незаконне звільнення публічного службовця суб'єктом владних повноважень, з яким особа не перебувала у службових відносинах, позивач не заявляє вимог про присудження заробітної плати чи іншого грошового утримання та інших вимог, вирішення яких судом може вплинути на права, інтереси чи обов'язки органу, де працював позивач, підстав для обов'язкового залучення такого органу з ініціативи суду немає [83].

У розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази й письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а в разі розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення. Судові дебати не проводяться [58].

У справах щодо прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з неї обов'язок щодо доказування правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень – відповідача [83].

Найважливішим результатом здійснення правосуддя адміністративними судами є ухвалення судового рішення. Судове рішення – це акт правосуддя, ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і згідно з конституційними засадами та принципами адміністративного судочинства є обов’язковим до виконання на всій території України. За змістом частини першої статті 14 КАС України судові рішення, якими закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюються іменем України. Закінченням розгляду справи в розумінні цієї норми права є вирішення спору по суті судом першої, апеляційної або касаційної інстанції, зокрема ухвалення постанови щодо частини позовних вимог відповідно до частини першої статті 164 КАС України, ухвалення додаткового судового рішення (стаття 168 КАС України) або в разі, якщо під час попереднього провадження відповідач визнав позов (частина четверта статті 121 КАС України), та вирішення вимоги апеляційної та касаційної скарг. Ці рішення ухвалюються іменем України [58; 139].

Рішення судів усіх інстанцій незалежно від виду провадження має бути гранично повним, зрозумілим, чітким, обов’язково містити вступну, описову, мотивувальну й резолютивну частини з дотриманням зазначеної послідовності. Зрозумілість судового рішення полягає в логічному, чіткому, переконливому викладенні змісту рішення. Чіткість викладення передбачає зокрема, що: терміни, вжиті в судовому рішенні, відповідають тому змісту, який вони мають за законодавством України; такі терміни чітко співвідносяться з поняттями, які вони позначають; текст правової норми, застосованої судом, відтворюється без перефразовування, і при цьому зрозуміло, де наводиться правова норма, а де суд дає своє тлумачення її змісту. Судове рішення не має містити положень, які б суперечили або виключали одне одного, ускладнювали чи унеможливлювали його виконання. Суди мають ураховувати, що рішення не має містити зайвої деталізації (викладення змісту ухвал суду про рух справи або ухвал,

постановлених у судовому засіданні, іншої інформації тощо), яка не має правового значення для вирішення справи [139].

За змістом статті 159 КАС України судове рішення має бути законним і обґрунтованим. Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права з урахуванням юридичної сили правового акта в ієрархії національного законодавства, що регулює спірні правовідносини, подібні правовідносини (аналогія закону), або за відсутності такого закону – на підставі конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права), принципів верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини при дотриманні норм процесуального права. Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з’ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені під час судового розгляду справи (у судовому засіданні, у порядку скороченого чи письмового провадження) з урахуванням вимог статті 70 КАС України щодо належності та допустимості доказів або обставин, які не підлягають доказуванню, та висновки суду про встановлені обставини і правові наслідки є вичерпними [58; 139].

У розгляді справ щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби суд має перевірити рішення, дії чи бездіяльність суб’єкта влади повноважень на відповідність їх вимогам, що викладені у ч. 3 ст. 2 КАС України. Порухення встановленої законодавством процедури ухвалення рішення може бути підставою для скасування цього рішення, якщо таке порушення вплинуло або могло вплинути на його правильність [83].

У разі задоволення позову про визнання протиправним рішення суб’єкта владних повноважень чи його окремих положень суд має зазначити про це в судовому рішенні та одночасно застосувати один із встановлених законом способів захисту порушеного права позивача: про скасування або визнання нечинними рішення чи окремих його положень. При цьому суди мають на увазі, що одночасне застосування обох способів захисту

порушеного права – визнання спірного акта нечинним і скасування такого акта – є помилковим. Скасування акта суб'єкта владних повноважень як способу захисту порушеного права позивача застосовується тоді, коли спірний акт не породжує жодних правових наслідків від моменту ухвалення такого акта. Визнання ж акта суб'єкта владних повноважень нечинним означає втрату чинності таким актом від моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням або з іншого визначеного судом моменту після прийняття такого акта. Визнаючи протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремі положення, суд має зазначити дату, номер рішення, найменування органу, який видав рішення, або його окремі пункт, абзац, частину, які визнано протиправними. У разі визнання судом неправомірними дій чи бездіяльності відповідача суд може зобов'язати його вчинити чи утриматися від учинення певних дій у спосіб, визначений чинним законодавством, яким може бути захищено/відновлено порушене право [139].

Задовольняючи позовні вимоги про поновлення на публічній службі, суд має визнати протиправним рішення суб'єкта владних повноважень повністю або частково та скасувати акт індивідуальної дії повністю або ту його частину, яка стосується позивача, з моменту прийняття акта та обов'язково вказати дату, з якої особу поновлено на посаді [139]. Прикладом такої справи є справа № 822/3770/17, у якій ОСОБА_1 звернулась до Хмельницького окружного адміністративного суду з позовом до Головного управління Пенсійного фонду України в Хмельницькій області, в якому просить визнати протиправними дії Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області щодо фактичної відмови листом від 23 серпня 2017 року №9-71-14 прийняти ОСОБУ_1 на публічну службу в порядку поворотного прийняття на посаду головного спеціаліста Шепетівського відділу обслуговування громадян Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області; зобов'язати Шепетівське об'єднане управління Пенсійного фонду України Хмельницької області з дня набрання законної сили рішенням суду у цій справі укласти з

ОСОБА_1 трудовий договір та прийняти ОСОБА_1 на посаду головного спеціаліста Шепетівського відділу обслуговування громадян Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області; стягнути з Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області на користь ОСОБА_1 середній заробіток за час вимушеного прогулу з 14 серпня 2017 року по 26 грудня 2017 року в розмірі 15489,98 грн. Суд, заслухавши пояснення сторін, дослідивши матеріали справи робить висновок, що позов підлягає задоволенню частково. Суд вважає, що позовні вимоги про визнання протиправними дій Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області щодо фактичної відмови листом від 23 серпня 2017 року №9-71-14 прийняти ОСОБА_1 на публічну службу в порядку поворотного прийняття на посаду головного спеціаліста Шепетівського відділу обслуговування громадян Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області підлягають задоволенню, а саме: потрібно визнати протиправним лист Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області від 23 серпня 2017 року №9-71-14, яким ОСОБА_1 відмовлено у прийнятті на публічну службу в порядку поворотного прийняття на посаду головного спеціаліста Шепетівського відділу обслуговування громадян Шепетівського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області [152].

Судове рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників справи, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України, а у випадках, установлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або за принципом взаємності, – за її межами. При цьому негайно виконуються рішення суду про присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів – у межах суми стягнення за один

місяць; присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення за один місяць; поновлення на посаді у відносинах публічної служби [58].

Таким чином, судові рішення в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, ухвалюється через урахування судом усіх фактичних даних у справі, основу яких складають письмові докази, та виконуються негайно з метою врегулювання правовідносин у сфері публічної служби та відновлення захищеного правового статусу публічного службовця.

Усе вищевикладене дозволяє вважати, що:

– для звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо прийняття, проходження чи звільнення з публічної служби особі надано місячний строк (коли особа об'єктивно мала можливість дізнатися про порушення своїх прав), відповідно цей строк із позиції законодавця є неупереджено достатнім для захисту прав, свобод і законних інтересів публічного службовця; однак, враховуючи те, що велика кількість позовів публічних службовців повертаються або залишаються без розгляду через пропуск строку звернення до адміністративного суду, потрібно збільшити строк звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо прийняття, проходження чи звільнення з публічної служби до спеціального строку звернення до адміністративного суду (три місяці);

– адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, за своєю юридично-процесуальною природою є справами незначної складності або малозначними справами, які розглядаються в порядку спрощеного провадження з метою швидкого розгляду цієї категорії адміністративних справ;

– розгляд адміністративної справи, пов'язаної з публічною службою, розпочинається з відкриття першого судового засідання в порядку скороченого провадження, що здійснюється через ухвалення одноосібно суддею відповідної процесуальної ухвали, при цьому підготовче засідання не проводиться;

– адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, можна розглядати з повідомленням сторін (про що сторони заявляють клопотанням), а в більшості випадків – без повідомлення сторін за наявними матеріалами справи, оскільки основними доказами в таких категоріях справ є письмові докази;

– практики переконані, що наявність широкого переліку підстав для відмови в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін негативно впливає на дотримання принципів справедливого, об'єктивного та публічного розгляду адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, та може призвести до ухвалення суддею неправомірного рішення щодо захисту прав, свобод і законних інтересів публічного службовця;

– судові рішення в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, ухвалюється через урахування судом усіх фактичних даних у справі, основу яких складають письмові докази, та виконуються негайно з метою врегулювання правовідносин у сфері публічної служби та відновлення захищеного правового статусу публічного службовця.

Отже, можна визначити такі процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою:

- 1) справа, пов'язана з публічною службою, є малозначною справою або ж справою незначної складності;
- 2) справа, пов'язана з публічною службою, розглядається в більшості випадків у порядку спрощеного позовного провадження, що дозволяє скоротити строк її розгляду та загалом зменшити навантаження на всю систему адміністративних судів;
- 3) суд розглядає справу, пов'язану з публічною службою, без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами (оскільки основними доказами в таких категоріях справ є письмові докази), при цьому сторона має право подати клопотання про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін;
- 4) суд має право відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи за його присутністю, що може стати порушенням прав сторони як

учасника процесу в разі необґрунтованої відмови суду; 5) судові рішення у справах, пов'язаних із публічною службою, виконуються негайно.

2.3 Докази й доказування у справах пов'язаних із публічною службою

Утвердження та забезпечення прав і свобод кожної людини під час доказування у справах про адміністративні правопорушення є конституційним обов'язком органів адміністративної юрисдикції. Однак аналіз адміністративно-юрисдикційної практики свідчить про недостатню розробленість науково обґрунтованих рекомендацій щодо правильної методики збирання, процесуального закріплення та оцінювання доказової інформації у справах про адміністративні правопорушення. У зв'язку з цим потребує істотних уточнень правова конструкція інституту доказів і концепція доказування [191, с. 181-186].

Проблеми доказування в адміністративному судочинстві є важливим питанням як у теорії, так і на практиці. Усебічне та повне дослідження доказів, на підставі яких буде винесено судові рішення, може здійснитися лише при використанні всіх можливих засобів доказування в суді [17, с. 86].

Інститут доказів і доказування у провадженні у справах про адміністративні правопорушення передбачає єдність матеріальних і процесуальних норм права. Розглянути справу про адміністративне правопорушення по суті означає, що орган адміністративної юрисдикції повно, точно й об'єктивно встановлює докази у справі, застосовує норми матеріального права конкретної ситуації, тим самим здійснюючи доказування, і виносить від імені держави на підставі процесуальних норм права законне рішення. Адміністративно-правова наука завжди приділяла значну увагу питанням доказів і доказування, проте розвиток і обґрунтування теоретичних положень цих правових інститутів здійснювалися, як правило, з позиції дедуктивного підходу. Утім у науці адміністративного права

тривалий час під доказом розумілися фактичні дані. Тим часом в інших процесуальних науках поняття «докази» трактується як відомості про факти. У науці адміністративного права проблемним залишається співвідношення джерел і видів доказів. Так, існує неоднозначна оцінка доказів, отриманих за допомогою науково-технічних засобів, зокрема електронних документів, що мають специфічні особливості носія інформації і специфічні способи її відтворення. Адміністративно-правова наука виявила також проблеми співвідношення понять «повнота доказової бази» і «достатність доказів», принципів і критеріїв оцінювання доказів. Принципи оцінювання доказів у провадженні у справах про адміністративні правопорушення дозволяють об'єднати в єдине ціле норми матеріального та процесуального права, що відображають специфіку доказування зі встановлення фактичних обставин справи [191, с. 181-186].

Засоби доказування в адміністративному судочинстві України відрізняються від засобів доказування в інших процесах і мають такі особливості: найбільша кількість видів засобів доказування; найчастіше використання письмових доказів, зокрема електронних документів; визнання однією зі сторін публічно-правового спору обставин у справі, які доводить інша сторона, не є обов'язковим для суду, який сам має можливість надати суб'єктивну оцінку таких обставин [17, с. 86].

Одним із видів адміністративних справ є справи, пов'язані з публічною службою, загальні аспекти доказування яких є актуальним викликом як для вчених-адміністративістів, так і для публічних службовців.

Термін «доказ» є загальноновживаним і застосовується не лише в юриспруденції, а й в інших науках, зокрема філософії, логіці тощо. Але на відміну від нормативних положень, у зазначених науках доказ детермінований роздумами як розумовою діяльністю людини та істиною як ключовим завданням її здійснення, а не комплексним об'єднанням у собі інформації та її носія як певного об'єкта. Щодо істини як компонента досліджуваної категорії слід зазначити, що в межах адміністративного

процесу вона буде досягнута лише в разі правильного та об'єктивного підтвердження доказами реальних подій, явищ, процесів тощо. Очевидно, що й сутність доказів як широкої категорії детермінована фундаментальними основами буття [84, с. 128; 149, с. 72-76].

Відповідно до ст. 72 КАСУ доказами в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [58].

Однак докази можуть реалізовуватися через певний загальний процес – доказування. В. Косик вважає, що доказування у сфері проваджень в адміністративних справах – це врегульована правовими нормами діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного процесу, спрямована на виявлення, збирання і закріплення, перевірку та оцінювання доказів для отримання достовірного знання. Останню слід розглядати у двох аспектах: як розумовий процес та як правову процедуру [76, с. 99-103]. Я. Калмикова вважає, що «доказування в адміністративному судочинстві» – це почуттєва розумова логічна діяльність з виявлення, витребування, збирання, закріплення, перевірки й оцінки доказів, їх процесуальних джерел адміністративним судом та учасниками адміністративної справи, спрямована на встановлення фактичних обставин публічно-правового спору, прав та обов'язків учасників спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення справи [46, с. 101].

Крім того Є. Додін, незважаючи на всю специфіку доказів, що мають місце при доказуванні в адміністративному процесі, вважає, що вони становлять собою різновид юридичних доказів, адже їх віднайдення, використання та оцінювання регламентуються законодавцем на підставі єдиних принципів доказового права, що визначаються характером держави. Тому докази, що використовуються в адміністративному процесі, мають правовий характер, що в свою чергу означає: тільки ті фактичні дані можуть

розглядатися як докази в адміністративному процесі, які отримані в установленому законом порядку і передбаченими способами; тільки ті фактичні дані можуть розглядатися як докази в адміністративному процесі, якщо законодавець припускає їх використання як таких; тільки ті фактичні дані можуть розглядатися як докази в конкретній адміністративній справі, які мають значення для всебічного, об'єктивного і правильного розгляду цієї справи [79, с. 97; 30, с. 63; 149, с. 72-76].

Спираючись на наукові думки А. Комзюка, В. Бевзенка та Р. Мельника, В. Резніченко зробив такі узагальнення про ознаки доказів, а саме: докази – це будь-які фактичні дані, на підставі яких уповноважений суб'єкт установлює наявність або відсутність оспорюваних обставин; докази як відомості про факти становлять собою відбиття реальних фактів, є їх відтворенням, яке дозволяє судити про властивість цих фактів уже після того, як вони стали надбанням минулого; докази можуть бути представлені в різній формі. Так, фактичні дані, що мають значення для правильного вирішення справи, можуть бути отримані (встановлені) уповноваженим суб'єктом на підставі показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів; докази отримуються у встановленій процесуальним законом формі. Недотримання (порушення) форми отримання доказів зумовлює те, що вони при вирішенні уповноваженим суб'єктом розгляду справи до уваги братись не будуть; докази, які використовують для ухвалення об'єктивного, повного та законного рішення у справі про адміністративне правопорушення, мають відповідати певним вимогам, тобто докази мають бути належними та допустимими; жоден доказ, який містить інформацію про предмет доказування, не має для уповноваженого суб'єкта наперед встановленої сили [68, с. 279; 149, с. 72-76].

Відповідно докази – це певні юридичні факти, які стають відомі для обставин справи за допомогою засобів доказування під час процесу доказування.

Предметом доказів у справах, пов'язаних із публічною службою, є відносини з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби публічного службовця, який має спеціальний адміністративно-правовий статус і виконував владно-управлінські функції.

Засоби доказування – це чітко визначені процесуальним законом способи (пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників, показання свідків, письмові й речові докази, висновки експертів), установлення будь-яких фактичних даних, які для суду є доказами [99, с. 30].

Згідно зі ст. 72 КАСУ докази як фактичні дані встановлюються такими засобами: 1) письмовими, речовими й електронними; 2) висновками експертів; 3) показаннями свідків [58].

Задля того, щоб правильно та своєчасно розглянути й вирішити правовий спір по суті, захистити порушені чи оспорювані права, свободи й законні інтереси, суду потрібно: встановити обставини справи, тобто отримати достовірні знання про ці обставини в результаті проведеного процесу; правильно кваліфікувати ці обставини, тобто визначити норми права, які мають застосовуватися; правильно застосовувати норми матеріального права до встановлених обставин [76, с. 99-103].

Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби належать до малозначних справ, і тому відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [58] розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження.

Процес доказування в адміністративному судочинстві складається з трьох етапів, які послідовно змінюються один одним: 1) збирання доказів як початкового етапу, упродовж якого адміністративний суд та учасники адміністративного судочинства здійснюють сукупність процесуальних дій, спрямованих на виявлення доказів; 2) дослідження доказів як подальшого етапу, у ході якого адміністративний суд та учасники адміністративного судочинства безпосередньо сприймають докази; 3) оцінювання доказів як завершального етапу, під час якого задіяна розумова діяльність суб'єктів

доказування, спрямована на визначення належності, допустимості, достовірності кожного доказу окремо, а також достатності і взаємного зв'язку доказів у їх сукупності. На кожному з цих етапів наявна як процесуальна, так і розумова діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного провадження, яка складає зміст доказування [73, с. 84].

Виокремлюючи такі критерії, як джерело одержання відомостей про обставини публічно-правового спору; зв'язок доказів з обставинами, що підлягають доказуванню; спосіб утворення (процес формування); мета доказування; обставини, що обтяжують чи пом'якшують відповідальність; характер отриманої інформації; методи виявлення; строк подання доказів, можна повно, всебічно й об'єктивно з'ясувати обставини кожної справи [76, с.99-103].

Процесуальному доказуванню притаманні чотири елементи: предмет доказування; суб'єкт доказування; засіб доказування та діяльність зі збирання, дослідження, перевірки, перероблення, оцінювання та використання доказів. Ці чотири елементи реалізуються в таких чотирьох видах діяльності: пізнавальна (інформаційно-евристична); комунікативна (фіксація і забезпечення передачі фактичних даних у часі й просторі); засвідчувальна (підтвердження достовірності фактичних даних); обґрунтовуюча діяльність (використання доказів для встановлення істини). У процесі пізнавальної діяльності виявляються джерела доказової інформації. На комунікативну діяльність покладається завдання фіксації одержаної інформації, її процесуальне оформлення та пристосування до використання на стадії вирішення. Засвідчувальна діяльність спрямована на встановлення достовірності зібраних доказів [76, с. 99-103].

У розгляді справи за правилами спрощеного позовного провадження суд досліджує докази й письмові пояснення, викладені в заявах по суті справи, а в разі розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення [58].

Тобто справи, пов'язані з публічною службою, характеризуються незначним використанням засобів доказів, адже здійснюються в порядку спрощеного позовного провадження, у більшості випадків не використовуючи показання сторін як засіб доказів. У більшості адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, основним джерелом доказів є саме документи, адже адміністративні відносини мають здійснюватися відповідно до другого типу правового регулювання, а саме зобов'язання регламентувати правові дії публічних службовців, які оформлюються в письмовій чи електронній документальній формі, що і є найпоширенішим джерелом доказів в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою.

Учасники справи подають докази у справі безпосередньо до суду. Позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, мають подати докази разом із поданням позовної заяви. Відповідач, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, мають подати суду докази разом із поданням відгуку або письмових пояснень третьої особи. Якщо доказ не може бути поданий у встановлений законом строк з об'єктивних причин, учасник справи має про це письмово повідомити суд і зазначити: доказ, який не може бути подано; причини, з яких доказ не може бути подано в зазначений строк. Учасник справи також має надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу [58].

Кожна сторона має довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги й заперечення [58], при цьому у справах з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з неї обов'язок щодо доказування правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень – відповідача [83; 34].

Цю правову позицію майже дослівно взято з Постанови Верховного Суду України від 13 березня 2007 року у справі за позовом Є. Жовтяка до Президента України про скасування Указу Президента України від 24 травня

2006 р. № 434/2006 «Про звільнення Є. Жовтяка з посади голови Київської обласної державної адміністрації» та поновлення на посаді: «Ч. 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» [83; 34].

Значення цієї позиції полягає в тому, що обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності поширено не лише на спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень дій чи бездіяльності, а й на інші адміністративні справи про протиправність його рішень, дій чи бездіяльність, зокрема спори з відносин публічної служби [83; 34].

Прикладом справи, що підтверджує обов'язок відповідача подавати належні та допустимі докази є справа № 821/761/17, у якій у травні 2017 року ОСОБА_1 (далі – позивач) звернувся до суду з позовом до Генеральної прокуратури України, за участю третьої особи – прокуратури Херсонської області в якому просив суд: визнати протиправним та скасувати наказ Генерального прокурора України від 10 квітня 2017 року № 62 к про звільнення ОСОБА_1; поновити ОСОБА_1 на посаді керівника Херсонської місцевої прокуратури Херсонської області з 10 квітня 2017 року. В обґрунтування позовних вимог позивач зазначив, що працює в органах прокуратури з липня 2003 року. У грудні 2015 року призначений за конкурсом на посаду керівника Херсонської місцевої прокуратури. За період роботи не мав жодних стягнень. На початку липня 2016 року прокурор Херсонської області примусив усіх керівників та заступників керівників місцевих прокуратур області, зокрема позивача, написати заяви про звільнення з адміністративних посад за власним бажанням, мотивуючи тим,

що це потрібно для оцінки морально-ділових якостей керівників за результатами роботи в липні 2016 року та вирішення питання їх подальшого перебування на адміністративних посадах. У разі відсутності негативних висновків кожен продовжить працювати. ОСОБА_1 написав заяву без дати, оскільки вважав, що сумлінно виконує посадові обов'язки, до його роботи немає жодних зауважень, а тому немає підстав для висновку про невідповідність займаній посаді. Проте, перебуваючи на лікуванні, 10 квітня 2017 року позивач дізнався, що його звільнено з роботи у зв'язку з достроковим припиненням повноважень на адміністративній посаді за власним бажанням. Позивач зазначає, що таке рішення відповідача є незаконним, оскільки прийняте на підставі заяви, що не містить дати її написання та дати звільнення, тобто не відображає дійсного наміру позивача звільнитися за власним бажанням. Крім того вказана заява адресована Генеральному прокурору України, проте зареєстрована прокуратурою Херсонської області в журналі вхідної кореспонденції 06 квітня 2017 року. Херсонський окружний адміністративний суд постановою від 7 червня 2017 року позов задовольнив повністю. Визнав протиправним і скасував наказ Генерального прокурора України від 10 квітня 2017 року № 62 к про звільнення ОСОБА_1, поновив старшого радника юстиції ОСОБА_1 на посаді керівника Херсонської місцевої прокуратури Херсонської області з 11 квітня 2017 року. Одеський апеляційний адміністративний суд постановою від 4 жовтня 2017 року постанову Херсонського окружного адміністративного суду від 7 червня 2017 року скасував та прийняв нову, якою в задоволенні позову відмовив. У касаційній скарзі позивач, посиляючись на порушення судом апеляційної інстанції норм матеріального права, просить скасувати його рішення та залишити в силі рішення суду першої інстанції. Верховний Суд установив, що касаційна скарга підлягає до задоволення з таких підстав, що відповідач належними та допустимими доказами не довів факт подання позивачем 06 квітня 2017 року заяви про звільнення за власним бажанням та не спростував твердження ОСОБА_1 про

складання ним цієї заяви задовго до дня звільнення та відсутність наміру достроково припинити повноваження на адміністративній посаді Верховний Суд погоджується з висновком суду першої інстанції про наявність правових підстав для задоволення позовних вимог [121].

Тобто у справах, пов'язаних із публічною службою, обов'язок доказування більшою мірою покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень, який мусить довести суду, що владна діяльність з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби є правомірною щодо конкретного публічного службовця, а публічний службовець як позивач має лише обґрунтувати свої позовні вимоги відповідно до норм законодавства.

Як і в будь-якому адміністративному провадженні, у справах, пов'язаних із публічною службою, суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, усебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Жодні докази не мають для суду наперед встановленої сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. Суд надає оцінку як зібраним у справі доказам загалом, так і кожному доказу (групі однотипних доказів), що міститься у справі, мотивує відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів) [58].

При цьому ініціатива подання доказів усе ж відходить від сторін, які для захисту своїх інтересів мають обґрунтувати свої вимоги та заперечення. Актуальним прикладом є справа, у якій позивач, ОСОБА_1, звернулась до Харківського окружного адміністративного суду з позовною заявою до Голови Введенської селищної ради Чугуївського району Харківської області, в якому просить зобов'язати відповідача направити повторно запит до Національного агентства з питань запобігання корупції запит про перевірку відомостей щодо ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_1, РНОКП НОМЕР_1, яка претендує на зайняття відповідної посади, за формою, яку затверджує

Кабінет Міністрів України. Позовні вимоги мотивовані тим, що 20 грудня 2017 року на 27 черговій сесії Введенської селищної ради Чугуївського району Харківської області більшістю голосів складу депутатського корпусу ОСОБА_1 була обрана секретарем Введенської селищної ради. У зв'язку з тим, що відповідно до ЗУ «Про запобігання корупції» посада секретаря селищної ради відноситься до переліку посад з підвищеним корупційним ризиком, Головою Введенської селищної ради ОСОБА_3 було ініційовано перевірку відомостей стосовно ОСОБА_1 як особи, яка претендує на зайняття посади з підвищеним корупційним ризиком. 16 січня 2018 року Національне агентство з питань запобігання та протидії корупції залишено без розгляду запит про проведення спеціальної перевірки відомостей відносно ОСОБА_1 у зв'язку з відсутністю декларації ОСОБА_1 як кандидата на посаду секретаря Введенської селищної ради Чугуївського району Харківської області за 2016 рік згідно з частиною першою ст. 45 Закону за формою, що визначається Національним агентством з питань запобігання корупції. Таким чином, бездіяльність Голови Введенської селищної ради ОСОБА_3, яка виражається в ненаправленні запитів з метою перевірки відомостей стосовно ОСОБА_1 як особи, яка претендує на зайняття посади з підвищеним корупційним ризиком, а саме секретаря Введенської селищної ради, порушує гарантоване Конституцією право позивачки на зайняття посади в органах місцевого самоврядування. У судовому засіданні представник відповідача проти позову заперечував, надав до суду відзив на позов, в якому в задоволенні позовних вимог просив відмовити. За результатами отриманих довідок про результати проведення спеціальної перевірки Позивача встановлено, що претендент не подав вчасно до уповноваженого на перевірку органу один із необхідних документів, а саме декларацію про майновий стан, і тому йому було відмовлено у призначенні на посаду. Окрім цього суд вважає за необхідне зазначити, що вимога про повторне направлення повідомлення про перевірку відомостей не передбачена жодним нормативним документом. Тому з урахуванням

вищезазначених факторів суд доходить висновку, що Відповідач не порушив будь-яких прав Позивача. З урахуванням вищевикладеного, повно і всебічно з'ясувавши обставини, які мають значення для правильного вирішення справи, оцінюючи наявні в справі докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, усебічному, повному та об'єктивному дослідженні щодо належності, допустимості та достовірності кожного доказу окремо, а також достатності та взаємного зв'язку доказів у їх сукупності, як того вимагає процесуальне законодавство, проаналізувавши норми матеріального права, які належить застосувати до спірних правовідносини, суд вважає позовні вимоги такими, що не підлягають задоволенню [151].

Ще одним прикладом є справа, у якій до Черкаського окружного адміністративного суду звернулася ОСОБА_1 з позовом до Головного управління Держгеокадастру в Черкаській області, в якому просить визнати протиправним та скасувати рішення конкурсної комісії відповідача від 23.10.2018 про визнання переможцем конкурсу та призначення на вакантну посаду державного кадастрового реєстратора відділу в Чорнобаївському районі ГУ Держгеокадастру у Черкаській області – ОСОБИ_4. На обґрунтування позову вказано, що під час проведення конкурсу на вакантну посаду державного кадастрового реєстратора відділу в Чорнобаївському районі ГУ Держгеокадастру в Черкаській області конкурсною комісією допущено порушення порядку проведення такого конкурсу, що призвело до порушення прав позивача, оскільки потягло за собою неправильне визначення та подальше призначення на посаду переможця такого конкурсу. Зазначені обставини зумовили звернення позивача до суду з цим позовом задля захисту своїх порушених прав. Позивач та представник позивача до зали судового засідання прибули, позовні вимоги підтримали в повному обсязі та просили суд їх задовольнити. Позивач, звертаючись до суду з таким позовом для захисту своїх порушених прав та потреби визнання протиправним і скасувати рішення конкурсної комісії відповідача від 23.10.2018 про визнання переможцем конкурсу та призначення на вакантну

посаду державного кадастрового реєстратора відділу в Чорнобаївському районі ГУ Держгеокадастру у Черкаській області ОСОБИ_4, вказує, що конкурс на зайняття вакантної посади державної служби було проведено з порушенням принципів, законності, недискримінації, доброчесності та ефективного і справедливого процесу відбору, які полягають в такому: позивач стверджує, що зі зведеної відомості середніх балів претендента на посаду ОСОБА_4 вбачається та обставина, що за результатами співбесіди остання на цьому етапі з 2-х можливих балів отримала 2,3 бали, що є порушенням порядку нарахування балів відповідно п. 52 Порядку. Однак суд вважає, що безпідставним є твердження позивача, що за результатами співбесіди остання на цьому етапі з 2-х можливих балів отримала 2,3 бали, що є порушенням порядку нарахування балів відповідно п. 52 Порядку, оскільки середня сума балів – 2,3 – є загальною сумою балів окремих двох вимог – «якісного виконання поставлених завдань» (1 бал) та «особистісних компетенцій» (1,3 бали), які включав у себе етап «співбесіда». Не заслуговують також на увагу суду твердження позивача, що надання переваг іншому кандидату мало місце у зв'язку з тією обставиною, що він є інвалідом II групи, оскільки згідно з особовою карткою державного службовця, яка додана до матеріалів справи та подавалась ОСОБОЮ_1 для участі в конкурсі на заміщення вакантної посади, а саме відповідно до пункту 15.1 про наявність пільг вказано: «пільг не маю». Також суд доходить висновку, що здійснення відео- або аудіофіксації процедури проведення конкурсу може мати місце за рішенням відповідної комісії. Натомість під час проведення 23.10.2018 конкурсу комісією Головного управління Держгеокадастру в Черкаській області відповідного рішення не приймалось. Відтак під час розгляду справи судом не встановлено, що конкурсною комісією допущено порушення порядку проведення такого конкурсу, що призвело до порушення прав позивача, оскільки потягнуло за собою неправильне визначення й подальше призначення на посаду переможця такого конкурсу. Підсумовуючи

вищевикладене й оцінюючи надані докази в сукупності, суд вважає, що позовні вимоги позивача задоволенню не підлягають [153].

Варто зауважити, що суд може оцінити лише ті докази, які будуть у матеріалах справи, тобто в інтересах публічного службовця (кандидата на публічну службу) – надати якнайбільше доказів, що змогли б стати основою об'єктивного, повного, справедливого й законного судового рішення. Найчастіше таке умовне зобов'язання у формі активної ініціативи щодо подання доказів позивачем виникає в таких категоріях адміністративних справ, як прийняття на публічну службу, адже в таких правовідносинах позивач не має статусу публічного службовця, а лише є кандидатом на публічну службу.

Усе вищевикладене дозволяє вважати, що:

- докази – це певні юридичні факти, які стають відомі для обставин справи за допомогою засобів доказування під час процесу доказування. Предметом доказування у справах, пов'язаних із публічною службою, є обставини з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби публічного службовця (кандидата на публічну службу), який має (набуває) спеціальний адміністративно-правовий статус;

- справи, пов'язані з публічною службою, характеризуються незначним використанням засобів доказів, адже здійснюються в порядку спрощеного позовного провадження, у більшості випадків не використовуючи показання сторін як засіб доказів. У більшості адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, основним джерелом доказів є саме документи, адже адміністративні відносини мають здійснюватися відповідно до другого типу правового регулювання, а саме зобов'язання регламентувати правові дії публічних службовців, які оформлюються в письмовій чи електронній документальній формі, що і є найпоширенішим джерелом доказів адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою;

- у справах, пов'язаних із публічною службою, обов'язок доказування більшою мірою покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень,

який має довести суду, що владна діяльність з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби є правомірною щодо конкретного публічного службовця, а публічний службовець як позивач має лише обґрунтувати свої позовні вимоги відповідно до норм законодавства;

– суд може оцінити лише ті докази, які будуть у матеріалах справи, тобто в інтересах публічного службовця (кандидата на публічну службу) – надати як найбільше доказів, що змогли б стати основою об’єктивного, повного, справедливого та законного судового рішення. Найчастіше таке умовне зобов’язання у формі активної ініціативи щодо подання доказів позивачем виникає в таких категоріях адміністративних справ, як прийняття на публічну службу, адже в таких правовідносинах позивач не має статусу публічного службовця, а лише є кандидатом на публічну службу.

Таким чином, доказування у справах, пов’язаних із публічною службою, має такі загальні аспекти: 1) предметом доказування у таких справах є обставини з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби публічного службовця (кандидата на публічну службу), що підтверджують вимоги або заперечення учасників справи і мають значення для справи; 2) більшість справ, пов’язаних із публічною службою, ґрунтуються на документах як основних джерелах доказів, тому їх особливістю є незначне використання засобів доказування, адже такі провадження здійснюються в порядку спрощеного позовного провадження, і тому в більшості випадків не використовується показання сторін як засіб доказів; 3) в означених справах обов’язок доказування більшою мірою покладається на відповідача – суб’єкта владних повноважень, який має довести суду, що владна діяльність з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби є правомірною щодо конкретного публічного службовця, а публічний службовець як позивач має лише обґрунтувати свої позовні вимоги відповідно до норм законодавства.

Висновки до розділу 2

1. Публічна служба як поняття соціальне застосовується для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби реально втілюються завдання і функції держави.

2. Доведено, що змістовне наповнення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, що визначає їх загальну характеристику, включає в себе предмет службового спору, сторони адміністративного процесу (їх правовий та процесуальний статус), характерологічний класифікаційний поділ адміністративних справ, процесуальні особливості розгляду та вирішення адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою. Предмет службового спору поділяється на загальний, тобто право на публічну службу як високосоціальне та суспільно важливе благо, та спеціальний – права, свободи, законні інтереси сторін, їх обов'язки, а також законність та обґрунтованість індивідуальних правових актів у сфері публічної служби. Предмет службового спору може мати як майновий (сплата грошових коштів), так і немайновий характер – наприклад, відновлення на посаді публічного службовця тощо.

3. Сторонами публічно-службового спору є позивач (особа, яка претендує на публічну службу, публічний службовець, особа, що була публічним службовцем) і відповідач – як суб'єкт владних повноважень, що є суб'єктом призначення або фактично роботодавцем публічного службовця. Залежно від категорій справ відповідачами в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, є: 1) суб'єкт призначення – орган влади, що уповноважений призначати осіб на публічну службу (у справах прийняття на публічну службу); 2) суб'єкт владних повноважень – роботодавець, правовий статус якого визначається нормами трудового та адміністративного

права (у справах щодо проходження та звільнення з публічної служби). Категорії адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, включають у себе низку підкатегорій залежно від основної категорії – змісту спірних правовідносин щодо прийняття, проходження чи припинення публічної служби.

4. Виявлено, що протиправне звільнення з публічної служби як категорія адміністративних справ є найпоширенішою з таких справ, пов'язаних із публічною службою та включає в себе дві підкатегорії – поновлення на публічній службі в разі неправомірного припинення публічної служби та стягнення на користь особи несплачених коштів, які належать їй та не були сплачені при припиненні публічної служби. При вирішенні справ щодо звільнення з публічної служби варто враховувати насамперед норми спеціального законодавства, а якщо такі відсутні – урахувати загальні норми трудового законодавства. Під час аналізу судової практики можна визначити, що поновлення на публічній службі в результаті звільнення внаслідок учинення грубого дисциплінарного проступку реалізується через недостатнє доведення відповідачем (суб'єктом владних повноважень) факту вчинення публічним службовцем саме грубого дисциплінарного проступку.

5. Загалом доведено, що адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, характеризуються складним класифікаційним поділом залежно від предмета спору (загальним є право на публічну службу, спеціальним – права, свободи, законні інтереси сторін, їх обов'язки), суб'єктного складу учасників (позивачем є особа, яка претендує на публічну службу, публічний службовець, особа, що була публічним службовцем; відповідачем є суб'єкт призначення або суб'єкт владних повноважень – роботодавець), змісту спірних правовідносин (прийняття, проходження та звільнення з публічної служби).

6. Виявлено й узагальнено, що для звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо прийняття, проходження чи звільнення з публічної служби особі надано місячний строк (коли особа

об'єктивно мала можливість дізнатися про порушення своїх прав), відповідно цей строк, із позиції законодавця, є неупереджено достатнім для захисту прав, свобод і законних інтересів публічного службовця; однак, ураховуючи те, що велика кількість позовів публічних службовців повертаються або залишаються без розгляду через пропуск строку звернення до адміністративного суду, потрібно збільшити строк звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо прийняття, проходження чи звільнення з публічної служби до спеціального строку звернення до адміністративного суду (три місяці).

7. Розгляд адміністративної справи, пов'язаної з публічною службою, розпочинається з відкриття першого судового засідання в порядку скороченого провадження, що здійснюється через ухвалення одноосібно суддею відповідної процесуальної ухвали, при цьому підготовче засідання не проводиться. Адміністративні справи, пов'язані з публічною службою, можна розглядати з повідомленням сторін (про що сторони заявляють клопотанням), а в більшості випадків – без повідомлення сторін про наявні матеріали справи, оскільки основними доказами в таких категоріях справ є письмові докази. Судове рішення в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, ухвалюється через урахування судом усіх фактичних даних у справі, основу яких складають письмові докази, та виконується негайно з метою врегулювання правовідносин у сфері публічної служби та відновлення захищеного правового статусу публічного службовця.

8. Предметом доказування у справах, пов'язаних із публічною службою, є обставини з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби публічного службовця (кандидата на публічну службу), який має (набуває) спеціальний адміністративно-правовий статус. Такі справи характеризуються незначним використанням засобів доказів, адже здійснюється в порядку спрощеного позовного провадження, у більшості випадків не використовуючи показання сторін як засіб доказів. У більшості адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, основним

джерелом доказів є саме документи, адже адміністративні відносини мають здійснюватися відповідно до другого типу правового регулювання, а саме зобов'язання регламентувати правові дії публічних службовців, які оформлюються в письмовій чи електронній документальній формі, що і є найпоширенішим джерелом доказів адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою.

9. У справах, пов'язаних із публічною службою, обов'язок доказування більшою мірою покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень, який має довести суду, що владна діяльність з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби є правомірною щодо конкретного публічного службовця, а публічний службовець як позивач має лише обґрунтувати свої позовні вимоги відповідно до норм законодавства.

10. Суд може оцінити лише ті докази, які будуть у матеріалах справи, тобто в інтересах публічного службовця (кандидата на публічну службу) – надати якнайбільше доказів, що змогли б стати основою об'єктивного, повного, справедливого й законного судового рішення. Найчастіше таке умовне зобов'язання у формі активної ініціативи щодо подання доказів позивачем виникає в таких категоріях адміністративних справ, як прийняття на публічну службу, адже в таких правовідносинах позивач не має статусу публічного службовця, а лише є кандидатом на публічну службу.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СПРАВАХ ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПУБЛІЧНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ

3.1 Зарубіжний досвід адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою

Україна сьогодні переживає час реформ і перебуває у процесі пошуку оптимальної політико-правової моделі розбудови держави, яка б відповідала європейським стандартам і загальновизнаній системі цінностей. І саме побудова професійної публічної служби є однією з ключових реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Стратегією сталого розвитку «Україна 2020» та Програмою діяльності Кабінету Міністрів України. Саме від професійних службовців залежить спроможність реалізувати всі інші реальні зміни в країні та забезпечити демократичне врядування [112, с. 148-154].

Державна служба та служба в органах місцевого самоврядування як головні види публічної служби в Україні вимагають науково обґрунтованої державної політики, якісно нової правової основи, що має відповідати чинним загальновизнаним європейським стандартам, та ефективних контрольних дій із боку населення. Цілеспрямоване забезпечення процесу формування корпусу професійних службовців в органах державної влади та органів місцевого самоврядування не лише є важливим завданням окремих територіальних громад, а й має стати частиною загальнодержавних завдань, результатом проведення реформ в Україні. Задля проведення ефективних реформ український законодавець усе частіше звертається до досвіду країн Європи, які нещодавно провели реформи публічної служби [112, с.148-154].

Еволюція юридичної галузі змушує нас усе частіше переосмислювати сталі категорії в аспекті сучасного напрямку розвитку правової науки.

Адміністративне законодавство більше за інші відчуває зміни, викликані європейським вектором руху держави, адаптацією національного законодавства до вимог ЄС. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» [133], ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [126] стала практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) є частиною національного законодавства та обов’язкова до застосування судами як джерело права. Імплементация рішень ЄСПЛ у правозастосовну практику судів під час розгляду справ про адміністративні правопорушення та винесення постанов про накладення адміністративних стягнень відбувається зі значним затягуванням. Судові органи різних інстанцій повільно застосовують практику ЄСПЛ у винесенні судових рішень. При цьому, на жаль, у загальному масиві національні суди у своїй діяльності не спрямовані на застосування рішень ЄСПЛ у розгляді справ про адміністративні делікти. Зазначене свідчить про низький рівень правової підготовки та обізнаності судів із напрацьованою судовою практикою ЄСПЛ [21, с. 38-46].

Сучасний процес державотворення в Україні характеризується глобальною трансформацією в європейський правовий простір. Судова практика Європейського суду з прав людини сьогодні є яскравим «прецедентним» чинником при винесенні рішень національними судами. Розгляд справ про адміністративні правопорушення та винесення постанов у справах опирається на низку правових позицій, які лягають в обґрунтування судових рішень. Хоча й судова практика національних судів у цьому напрямку ще не визначається єдністю, за окремими питаннями суди застосовують рішення ЄСПЛ переважно однаково. Розвиток процесу застосування правових позицій ЄСПЛ судами набуде більш глобального поширення, а якість судових рішень буде постійно збільшуватись [21, с.38-46].

Теоретично у сфері діяльності публічної служби можна використовувати положення статті 6 Конвенції про захист прав людини і

основоположних свобод (далі – Конвенція), зокрема кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Судове рішення проголошується публічно, але преса й публіка можуть бути не допущені в зал засідань упродовж усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін, або – тією мірою, що визнана судом суворо потрібною, – коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя [69].

Окремою проблемою тлумачення статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод є її застосування щодо позовів державних службовців. Спочатку Європейський суд зайняв позицію, що спори щодо найму, проходження по службі та звільнення державних службовців, як правило, не потрапляють у сферу дії цієї статті. Однак ЄСПЛ застосовував статтю 6 у справах, де спір стосувався «економічного права в чистому вигляді», такого як оплата праці чи виплата пенсії, або принаймні права економічного по суті [69; 27].

У рішенні, ухваленому в Страсбурзі 8 грудня 1999 року у справі «Пеллегрін проти Франції» (*Pellegrin v. France*), Європейський суд з прав людини постановив, що пункт 1 статті 6 Європейської конвенції з прав людини (право на розгляд упродовж розумного строку) не застосовується до цієї справи. Справа полягала в тому, що Жилья Пеллегріна було прийнято на роботу за контрактом радником із технічних питань міністра економіки, планування і торгівлі Екваторіальної Гвінеї. Як керівник проєкту, він відповідав за розробку державного інвестиційного бюджету на 1990 рік і мав брати участь у підготовці трирічного плану та трирічної програми державного інвестування спільно з державними службовцями Гвінеї та

міжнародними організаціями. Пізніше він оскаржив рішення міністра з питань співробітництва та розвитку Франції не укладати з ним нового контракту на роботу за кордоном радником з технічних питань на тій підставі, що після медичного огляду заявника було визнано непридатним для виконання роботи за кордоном. У цій справі йшлося про застосування пункту 1 статті 6 щодо спорів, які виникають між державами і державними службовцями, у даному випадку – державним службовцем, що працює за строковим контрактом. Переглянувши існуючі прецеденти з цієї точки зору, Суд дійшов висновку, що треба покласти край невизначеності в питанні застосування пункту 1 статті 6 до спорів, які у зв'язку з умовами роботи виникають між державними службовцями та державою, яка наймає їх на роботу. Для цього Суд запропонував увести новий «службовий» критерій, в основі якого лежав би характер службових обов'язків та відповідальності працівника. Відповідно Суд ухвалив, що зі сфери застосування пункту 1 статті 6 Конвенції виключаються лише спори, що порушуються державними службовцями, обов'язки яких є типовими для державної служби, оскільки на неї покладено публічну відповідальність за захист загальнодержавних інтересів або інтересів інших державних органів. Яскравим прикладом такої діяльності є збройні сили та поліція. На практиці Суд не з'ясовуватиме в кожному випадку, чи посада заявника – з огляду на характер його обов'язків і відповідальності – прямо або опосередковано пов'язана зі здійсненням визначених публічним правом повноважень, а також обов'язків щодо забезпечення захисту загальнодержавних інтересів або інтересів інших державних органів. Відтепер жодні спори між адміністративними органами та службовцями, які обіймають посади, пов'язані зі здійсненням визначених публічним правом повноважень, не входять у сферу застосування пункту 1 статті 6. З іншого боку, всі спори стосовно пенсій належать до сфери застосування пункту 1 статті 6, оскільки з виходом на пенсію працівників особливі відносини між ними й державними органами припиняються. Факти в цій справі свідчать про те, що робота, доручена заявникові, передбачала

його значну відповідальність у сфері державних фінансів, яка є виключно прерогативою держави. Це у свою чергу передбачало безпосередню участь у здійсненні визначених публічним правом повноважень та у виконанні обов'язків щодо захисту загальнодержавних інтересів. Отже, пункт 1 статті 6 не застосовується до цієї справи [150].

Тобто фактично ЄСПЛ змінив підхід, і замість критерію характеру права, що є предметом спору, застосовується функціональний критерій, запроваджений рішенням Великої Палати Європейського суду у справі «Пеллегрен проти Франції» (рішення ЄСПЛ від 8 грудня 1999 року). Він ґрунтується на природі посадових обов'язків та повноважень особи. Суд ухвалив рішення про застосування такого критерію, маючи на меті обмежити кількість випадків, коли державним службовцям може бути відмовлено в практичному та ефективному захисті, наданому їм, як і будь-якій іншій особі, Конвенцією та статтею 6 зокрема. Однак він також визнав, що в секторі державної служби кожної держави певні посади включають обов'язки, спрямовані на захист загальносуспільних інтересів чи участь у реалізації повноважень, урегульованих публічним правом, і що держава правомірно вимагає від цих службовців лояльності та відповідальності. Відповідно спори за позовами державних службовців, що несуть на собі частину суверенної влади держави та обов'язки яких є типовими для специфічної діяльності державної служби в тій частині, яка відображає її властивість бути носієм публічної влади, відповідальної за забезпечення загальнодержавних інтересів, не потрапляють у сферу дії статті 6 § Конвенції. У результаті ухвалення цього рішення змінився підхід до розгляду спорів державних службовців із державою. Тепер застосування статті 6 Конвенції до таких спорів залежить не від характеру права, що є предметом спору, а фактично від посади, яку займає заявник. Так, заява фінських суддів про те, що їм було відмовлено в судовому розгляді спору, який стосувався розміру їхніх посадових окладів, була визнана неприйнятною саме через те, що трудові спори працівників публічного сектору, які беруть пряму участь у реалізації

повноважень, наданих публічним правом, та виконанні обов'язків, що мають забезпечувати загальні інтереси держави, не потрапляють у сферу застосування статті 6 Конвенції. З іншого боку, велика кількість заяв рядових державних службовців були визнані прийнятними для розгляду відповідно до статті 6, незважаючи на те, що вони стосувалися прийняття на державну службу, кар'єрного зростання або звільнення [69; 27].

Рішення у справі «Пеллегрен проти Франції» (Pellegrin) ЄСПЛ було сформульоване досить категорично: якщо посада належала до зазначеної категорії, то всі спори незалежно від їхньої природи вилучалися зі сфери застосування статті 6. Дозволявся тільки один виняток: усі спори, що стосувалися пенсій, підпадали під сферу застосування пункту 1 статті 6, оскільки з виходом на пенсію службовця спеціальні відносини між ним та державними органами припиняються. Службовець опиняється в ситуації, яка дорівнюється до ситуації службовців, які працюють згідно з приватним правом: спеціальні відносини, засновані на вірності й відданості, що пов'язують його з державою, перестають існувати, і такий службовець не може більше володіти частиною суверенної влади держави (див. згадану вище справу «Пеллегрін» (Pellegrin), п. 67) [43].

У справі «Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії, заява № 63235/00, рішення від 19 квітня 2007 року, ЄСПЛ дійшов висновку, що для того, щоб держава-відповідач могла для позбавлення заявника захисту, передбаченого статтею 6, посилатися у Суді на його статус державного службовця, мають бути дотримані дві умови. По-перше, законодавство держави має чітко передбачати позбавлення осіб, які займають певні посади або категорії посад, права на звернення до Суду. По-друге, таке позбавлення має бути обґрунтоване об'єктивними підставами, пов'язаними з інтересами держави. Той факт, що заявник працює в секторі або службі, які передбачають участь у здійсненні повноважень, наданих публічним правом, сам по собі не є вирішальним. Для того, щоб позбавлення доступу до суду було виправданим, державі недостатньо встановити, що державний службовець бере участь у

здійсненні державної влади або що, використовуючи слова з рішення у справі «Пеллегрін» (Pellegrin), державний службовець підтримує з державою як роботодавцем «спеціальні відносини, засновані на вірності та відданості». Крім того держава має довести, що предмет спору стосується здійснення державної влади або ставить під сумнів існування спеціальних відносин. Таким чином, не може бути в принципі жодних підстав для виключення зі сфери застосування статті 6 звичайних трудових спорів – як таких, що стосуються питань заробітної плати, надбавок або аналогічних виплат, на основі особливого характеру відносин між конкретним державним службовцем та державою. У цьому випадку буде існувати презумпція застосовності статті 6. Держава-відповідач має довести, по-перше, що відповідно до національного законодавства державний службовець не має права на доступ до суду, по-друге, що позбавлення державного службовця прав, передбачених статтею 6, є виправданим [43].

Таким чином, Європейський суд із прав людини захищає права публічних службовців через відшкодування в разі порушення права на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку.

Далі варто розкрити інституційну судову систему ЄС. Відповідно до ст. 19 Договору про Європейський Союз Суд ЄС включає в себе Суд, Трибунал і спеціалізовані трибунали. Він забезпечує дотримання права в ході тлумачення і застосування договорів. Держави-члени встановлюють способи оскарження, необхідні для забезпечення ефективного судового захисту в сферах, що регулюються правом Союзу. До складу Суду входять по одному судді від кожної держави-члена. Суду сприяють генеральні адвокати. Трибунал включає як мінімум по одному судді від кожної держави-члена. Судді й генеральні адвокати Суду і судді Трибуналу відбираються з осіб, які забезпечують будь-які гарантії своєї незалежності й відповідають умовам, передбаченим у статтях 253 і 254 Договору про функціонування Європейського Союзу. Вони призначаються за спільною згодою урядами держав-членів на шість років. Судді й генеральні адвокати, чий повноваження

закінчилися, можуть бути призначені знову. Суд Європейського Союзу виносить рішення, що передбачені договорами: а) за позовами, що подаються державами-членами, інститутами, фізичними або юридичними особами; б) у преюдиціальному порядку за запитами національних юрисдикційних органів про тлумачення права Союзу або про дійсність актів, ухвалених інститутами; с) в інших випадках, передбачених Договорами [29].

Тобто в загальній системі судів Європейського Союзу існує Суд Європейського Союзу (метою якого є забезпечення однакового тлумачення та застосування законодавства ЄС у кожній країні та забезпечення дотримання країнами та інститутами законодавства ЄС) і Загальний Суд (або Трибунал) [196].

Трибунали могли створюватися різними колегіями. Першою спеціалізованою колегією в судовій системі ЄС став Трибунал зі справ публічної служби, створений на підставі рішення Ради 2004/752/ЄС/Євратом від 2 листопада 2004 р. «Про створення Трибуналу зі справ публічної служби Європейського Союзу» [162, с. 64]. Трибунал розпочав роботу 2006 року. Відповідно до Протоколу № 3 про статут Суду Європейського Союзу (редакція від 13.12.2007) [143] Трибунал з питань публічної служби Європейського Союзу здійснював як перша інстанція повноваження з вирішення спорів між Союзом і його співробітниками на підставі статті 270 Договору про функціонування Європейського Союзу, включаючи суперечки між будь-яким органом або установою і його персоналом, які віднесені до юрисдикції Суду Європейського Союзу. Суд публічної служби ЄС розглядав справи з питань трудових відносин (оплата праці, просування по службі, застосування заходів дисциплінарного примусу, прийому на роботу тощо) і системи соціального захисту (нещасних випадків на виробництві, стану здоров'я, старості, інвалідності тощо). Крім трудових спорів між органами ЄС та їх службовцями Трибунал зі справ публічної служби мав право розглядати спори між всіма органами й установами ЄС – наприклад, між Європолом та Європейським інвестиційним банком. Юрисдикція цього суду

поширювалася на всі органи та їх працівників, які підпадали під сферу компетенції Суду. Однак поза його розглядом залишалися питання щодо розгляду та вирішення спорів між державами-членами ЄС та їх посадовими і службовими особами, які належать до юрисдикції національних судів цих держав [32, с. 222-227].

3 грудня 2015 року Рада і Парламент ЄС ухвалили Постанову про реформування Загального Суду [203]. Метою реформи є забезпечення належного розгляду зростаючої кількості судових справ упродовж розумного строку. Можливість створення спеціалізованих судів, як це передбачено у статті 257 Договору про Функціонування Європейського Союзу, не ухвалено. Реформа передбачає поступове збільшення кількості суддів Загального Суду і злиття Трибуналу у справах публічної служби із Загальним Судом [203; 32, с. 222-227].

Проаналізувавши особливості організації судової системи Європейського Союзу, І. Дубіна дійшла висновку, що реформування структури судової системи спрямовано на забезпечення ефективного функціонування судової влади ЄС. Усі зміни, які відбуваються в кожній ланці структури, мають на меті оптимізацію виконання покладених на них завдань [66, с.92]. Проблеми, які постають перед ЄС, – надмірне навантаження на суддів, великі витрати на утримання судового апарату, наявність проблем з процедурою призначення суддів, потреба спрощення судової системи – призводять до потреби запровадження нових реформ, які б могли хоча б частково розв'язати ці проблеми. З цією метою і було реформовано Трибунал з питань публічної служби через переведення суддів та передання компетенції до Загального Суду. Однак тільки зі сплином часу буде зрозуміло, чи отримала позитивні результати така реформа [32, с. 222-227].

Нині Загальний Суд у системі Європейського Суду виносить рішення в таких категоріях справ: 1. Попереднє рішення (Суди в усіх країнах ЄС несуть відповідальність за належне впровадження законодавства ЄС на території

своєї країни. Але існує ризик того, що в різних країнах суди по-різному можуть тлумачити закони ЄС. З метою запобігання цьому існує процедура «попереднього рішення». Це означає, що якщо національний суд має якісь сумніви щодо тлумачення чи юридичної сили закону ЄС, він може, а іноді й мусить звернутися за порадою до Європейського Суду. Така порада надається у формі «попереднього рішення»). 2. Позови у зв'язку з невиконанням зобов'язань (Комісія може ініціювати такий позов, якщо в неї є підстави вважати, що держава-член ЄС не виконує свої зобов'язання відповідно до законодавства ЄС. Такий позов може бути ініційований й іншою державою-членом ЄС. У будь-якому разі Суд вивчає цю ситуацію і виносить своє рішення. Якщо виявиться, що країна ЄС, яку звинувачують у порушенні, справді припустилася помилки, вона відразу ж має виправити ситуацію. У разі, якщо Суд виявить невиконання свого рішення країною-членом ЄС, він може накласти на неї штрафні санкції. 3. Позови про визнання рішень недійсними (Якщо якась країна ЄС, Рада, Комісія або, за певних умов, Парламент вважають, що конкретний правовий акт ЄС не є правомірним, вони можуть звернутися до Суду з проханням його скасувати. Позови про скасування можуть також ініціювати фізичні особи, які звертаються до Суду з проханням скасувати певний закон, оскільки він безпосередньо та негативно впливає на них. Якщо Суд вважає, що закон, про який йдеться, був ухвалений із порушенням відповідної процедури або якщо він неправильно базується на установчих договорах, він може оголосити його недійсним і таким, що не має юридичної сили). 4. Позови про бездіяльність (установчі договори вимагають, щоб Європейський Парламент, Рада ЄС та Комісія виносили певні рішення за певних обставин. Якщо вони цього не роблять, держави, інші інституції ЄС та, в окремих випадках, фізичні особи і компанії можуть подати скаргу до Суду, щоб це порушення було офіційно зареєстроване). 5. Позови про збитки (громадяни або компанії, які зазнали збитків у результаті дій або бездіяльності Співтовариства або його

працівників, можуть подати позов до Суду першої інстанції про одержання компенсації) [196].

Отже, як окрема інституція в системі Європейського Суду функціонував Трибунал із публічної служби – єдиний спеціалізований суд, що вирішував публічнослужбові спори, який було ліквідовано через надмірне навантаження суддів із метою дотримання принципу розумності строків розгляду справ, тому нині справи з публічної служби передано до компетенції Загального Суду у складі Європейського суду.

У сучасних демократичних державах велике значення для забезпечення прав і свобод людини в її відносинах із владою надається правовому захисту з боку незалежного й авторитетного органу – суду. Однак не в усіх країнах світу захист прав, свобод та інтересів особи здійснюється судовими органами адміністративної юстиції. Залежно від різних критеріїв можна виділити декілька варіантів класифікації моделей адміністративної юстиції, що виникли у світі упродовж багатьох десятиліть. Як основні зарубіжні моделі побудови й організації адміністративної юстиції все ж таки варто розглядати дві – континентальну й англо-американську, оскільки всі інші є похідними від них. Класичними представниками вищенаведених моделей адміністративної юстиції є Франція, Німеччина, Велика Британія та Сполучені Штати Америки (далі – США). Так, французька адміністративна юстиція як представник континентальної моделі адміністративної юстиції в світі – це самостійна гілка влади правосуддя, мета якої – регулювати конфлікти між громадянами й органами державного управління або між самими органами і відомствами, а також ухвалювати рішення, що базуються на нормах адміністративного права [45, с. 196; 147, с. 67-70]. Особливістю французької моделі адміністративної юстиції є те, що вона сформувалась і функціонує всередині виконавчої влади. Незалежність адміністративних судів тут досягається їх відокремленням від органів, які беруть пряму участь у державному управлінні. Сучасній французькій моделі адміністративної юстиції притаманна триланкова структура. Це зокрема: Державна рада, яка

по суті є Вищим адміністративним судом Франції; вісім апеляційних адміністративних судів; територіальні адміністративні суди (адміністративні суди загального права (компетенції), що підпорядковані Державній раді в порядку апеляційного оскарження). При цьому цікавим є той факт, що крім вирішення публічно-правових спорів на Державну раду Франції покладається завдання зі здійснення консультацій уряду з питань управління, тобто вона є головним консультантом у зазначеній сфері. Також у Франції функціонують спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції, які іноді здійснюють управлінську діяльність у формі правосуддя та піднаглядні в касаційному порядку Державній раді. До спеціалізованих адміністративних судів належать: Рахункова палата; дисциплінарні суди – як усередині адміністративної системи, так і за її межами; суди з питань соціального забезпечення, що займаються пенсіями й іншими виплатами. Вони створюються для більш кваліфікованого вирішення питань, пов'язаних із вузькою спеціалізацією службовців адміністрації, а також з метою залучення представників громадськості до участі в їх діяльності [156, с. 7; 147, с. 67-70].

Нормативну основу адміністративного судочинства у Франції складає Кодекс адміністративного судочинства. Так, глава XI «Групові позови, що пов'язані з дискримінацією роботодавця» Книги VII цього Кодексу має декілька статей, що визначають адміністративні спори у сфері дискримінації публічних службовців. Зокрема представницький союз публічних службовців за змістом пункту III статті 8 закону № 83-634 від 13 липня 1983 року, що стосується прав і обов'язків публічних службовців або союзу, що представляє світових суддів, може звернутися до адміністративного суду з позовом щодо дискримінації (прямої або непрямої) кандидата на роботу, стажера або дискримінації в період навчання публічних службовців. Представницький союз публічних службовців бере участь у боротьбі з дискримінацією або працює у сфері інвалідності, може діяти з одними і тими ж цілями на користь кількох кандидатів на роботу чи стажування [195; 45]. У такому позові можна вимагати як припинення порушення, так і компенсацію

за завдану шкоду. Групові позови, ініційовані на користь кількох кандидатів на роботу, стажування або період навчання чи на користь кількох публічних службовців, можуть бути подані після закінчення шести місяців з дати отримання компетентним органом запиту про дискримінацію або з моменту повідомлення роботодавця про відхилення запиту. Постанова Державної Ради встановлює умови застосування цієї статті, зокрема методи передання попередніх скарг, а також методи консультування профспілкових організацій, що мають хоча б одне місце в компетентному консультативному органі [195; 45].

Вищевказана група адміністративних справ, що пов'язані з дискримінацією на публічній службі, була доповнена в Кодексі адміністративного судочинства Франції через ухвалення Закону № 2016-1547 від 18 листопада 2016 року про модернізацію правосуддя у XXI столітті [45].

Таким чином, Кодекс адміністративного судочинства Французької Республіки не визначає спеціалізовану юрисдикцію адміністративних судів щодо розгляду публічно-службових спорів, які розглядаються в загальному порядку як оскарження рішень та дій суб'єктів владних повноважень; при цьому Кодекс адміністративного судочинства Французької Республіки має окрему главу, що присвячена розгляду спільних групових спорів публічних службовців (кандидатів на посаду) в разі дискримінації роботодавця, що стали новітнім викликом судовій реформі публічно-службових спорів.

Наступним класичним представником континентальної моделі адміністративної юстиції є Німеччина. Німецька модель адміністративної юстиції становить собою систему спеціалізованих адміністративних судів, утворених на принципах спеціалізації та територіальності. Порівнюючи між собою французьку та німецьку моделі адміністративної юстиції, можна помітити, що принципова їх відмінність полягає в тому, що французька модель на відміну від німецької не позбавлена впливу з боку органів виконавчої влади [105, с. 24; 147, с. 67-70]. При цьому однією з основоположних особливостей адміністративної юстиції Німеччини є

наявність механізму обов'язкового позасудового вирішення публічно-правового спору. Тобто перш ніж подати скаргу до адміністративного суду, особа спочатку має використовувати можливість захисту свого права в порядку адміністративної ієрархії [156, с. 11; 147, с. 67-70].

Адміністративне судочинство в Німеччині регламентується Положенням про адміністративний суд як федеральним законом. Адміністративно-правовий процес у Німеччині здійснюється у всіх публічно-правових спорах неконституційного характеру, якщо суперечки прямо не покладені на інший суд федеральним законом. Публічно-правові спори в галузі державного права також можуть бути віднесені до іншого суду державним законодавством. Вимоги, пов'язані з правом власності, а також за відшкодування збитків від порушення публічно-правових зобов'язань, які не ґрунтуються на публічно-правовому договорі, захищаються у порядку звичайного судового процесу. При цьому діють особливі норми законодавства про державну службу та судовий процес щодо відшкодування фінансових негараздів у зв'язку з відкликанням протиправних адміністративних актів [205].

Відповідно до ст. 52 Положення про адміністративний суд територіальна юрисдикція місцевих адміністративних судів поширюється: у спорах, що стосуються нерухомого державного майна або законодавства, або адміністративно-правових відносин; у разі оскарження адміністративного акта федерального органу влади або федерального органу, установи чи фонду відповідно до публічного законодавства у разі надання скарги діючим або звільненим державним службовцем, суддею, військовослужбовцем чи відносин на державній службі та для спорів, що стосуються створення таких відносин. У таких спорах адміністративний суд має місцеву юрисдикцію в районі, в якому позивач або відповідач здійснює свою службову роботу або постійно проживає [205].

Таким чином, Федеративна Республіка Німеччина регламентує порядок здійснення адміністративного судочинства федеральним Законом

(Положенням про адміністративний суд), у якому окремо виділяються спори щодо скарг публічних службовців, при цьому вказується на особливий порядок дотримання норм законодавства про публічну службу, що загалом дозволяє якнайефективніше захищати статус публічного службовця в суспільстві.

Схожа система адміністративного судочинства і в Литві. Так, відповідно до ст. 17 Закону про адміністративне провадження Литовської Республіки адміністративні суди розглядають справи, що стосуються: 1) законності правових актів та дій (бездіяльності), що ухвалені суб'єктами публічного управління, а також щодо затримки цих суб'єктів у виконанні дій, віднесених до їх компетенції; 2) законності правових актів та дій (бездіяльності), що ухвалені муніципальними адміністративними органами, а також через затримку цих суб'єктів у здійсненні дій; 3) відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями суб'єктів публічного управління; 4) податків, інших обов'язкових платежів, сплати, повернення або стягнення зборів, застосування фінансових санкцій, а також інші податкові спори; 5) службові спори, коли однією із сторін спору є публічний службовець чи посадова особа, а також спори, що виникають внаслідок реалізації права матеріальної відповідальності та звернення відповідно до Закону про державну службу Литовської Республіки; 6) рішень Центральної комісії з питань службової етики та звернень цієї комісії щодо припинення службових відносин з державними службовцями; 7) заяви омбудсмена Сейму щодо припинення службових відносин із публічними службовцями; 8) спорів між суб'єктами державного управління, які не підпорядковані один одному, щодо компетенції чи порушення законів, за винятком цивільних спорів, покладених на суди загальної компетенції; 9) порушення законів про вибори та Закону про референдум Литовської Республіки; 10) законності рішень та дій (бездіяльності), що ухвалюються державними установами, державними або муніципальними підприємствами та їх об'єднаннями у сфері державного управління; 11) законності правових актів загального характеру, ухвалених

асоціаціями, політичними партіями, політичними організаціями чи асоціаціями; 12) скарг іноземців на відмову у виданні дозволу на проживання чи роботу в Литві або про відкликання такого дозволу, внесення змін до дозволів на проживання в Литві, скарги щодо відмови чи скасування притулку, а також скарги переміщених осіб на відмову чи скасування переселеного статусу; 13) щодо порушення присяги членів муніципальної ради [201].

Таким чином, Литовська Республіка намагається реформувати нормативну основу адміністративного судочинства через кодифікацію, однак нині діє спеціалізований Закон («Про адміністративне провадження»), яким установлюються декілька категорій публічно-службових спорів (законність актів та дій суб'єктів владних повноважень; порушення присяги публічних службовців, реалізація права матеріальної відповідальності публічних службовців; питання дотримання службової етики; припинення службових відносин).

Поряд із континентальною моделлю адміністративної юстиції в світі існує англо-саксонська або ж англо-американська модель. Вищенаведена модель адміністративної юстиції базується на рівності всіх посадових осіб перед судом і неприпустимості виведення чиновників з-під юрисдикції тих самих судів, з якими мають справу й усі інші громадяни. Адміністративні спори між громадянами й органами публічного управління розглядають звичайні суди загальної юрисдикції. Водночас поряд із ними існують й органи, які виконують судові функції, хоч і мають вторинне, похідне значення [63, с. 258; 147, с. 67-70]. Як слідує з назви вищенаведеної моделі адміністративної юстиції, її класичним представником є Велика Британія, де функціонують квазісудові органи адміністративної юстиції – так звані трибунали, які наділені як судовими, так і управлінськими функціями. Адміністративні трибунали закріплюються за міністерством певного профілю, що зумовлює відсутність єдності як матеріально-правових, так і процедурних аспектів діяльності органів адміністративної юстиції Великої

Британії. У своїй діяльності адміністративні трибунали підконтрольні судам загальної юрисдикції, які певною мірою також можна розглядати як органи адміністративної юстиції. При цьому у Великій Британії існує проблема реалізації права на апеляцію, яка найтіснішим чином пов'язана з різноманіттям чинних адміністративних трибуналів. Таким чином, англійська доктрина, визнаючи існування адміністративної юстиції в країні, не змогла залишити її поза сферою контролю з боку суду загального права. Крім того, за загальним правилом щодо трибуналів є наявність права на подання скарги в апеляційну присутність Відділення королівської лави Високого суду [156, с. 17-18; 147, с. 67-70].

Одним із таких трибуналів Великої Британії є трибунали з працевлаштування, які діють щодо несправедливого звільнення, дискримінації, скарг на умови роботи, права на материнство, батьківство, несправедливих відрахувань із зарплати [199].

Існують строки, протягом яких скарги мають бути подані до суду з працевлаштування. Відповідне законодавче положення, згідно з яким подається скарга, визначає часове обмеження та дату, з якої слід обчислювати строк. Найпоширеніший часовий ліміт – три календарні місяці. Для вимог рівних виплат та встановленої законом виплати за вивільненням термін – шість місяців. Трибунали з питань зайнятості мають обмежений розсуд щодо продовження тримісячного строку. У разі несправедливого звільнення цей строк може бути продовжений, якщо за рішенням суду суд не може бути «розумно здійсненим», щоб заявник подав позов упродовж строку, а згодом заява подається упродовж розумного строку. Що стосується претензій на дискримінацію, то цей строк може бути продовжений, якщо, на думку трибуналу, продовжити його буде справедливо для судового розгляду справи [199].

Позивачі мають розпочати розгляд судового засідання, використовуючи встановлену форму (ET1). ET1 як форма доступна в Інтернеті або наявна в місцевому трибуналі з питань працевлаштування.

Форма ET1 (перероблена версія якої набула чинності 29 липня 2013 року) може бути подана: он-лайн через веб-сайт трибуналів із працевлаштування (що є кращим методом); поштою в Центральне бюро трибуналу зайнятості; від руки до визначених офісів трибуналу з питань зайнятості [199]. При цьому форма надсилається до відповідача-роботодавця, який має відповісти на неї у встановленій формі (ET3). Якщо відповідач не подає форму відповідей (ET3) упродовж відповідного строку, суд винесе рішення про відповідальність за замовчуванням, якщо в нього немає достатніх доказів для висновку, що відповідач не отримав форму ET1 від позивача [199].

Трибунали мають широкий спектр повноважень для управління своїми справами. Отримавши претензію та бланки відповідей, трибунал зазвичай відповідатиме письмовими вказівками сторонам. До них зазвичай належать: прохання отримати детальну інформацію від будь-якої сторони щодо будь-якого аспекту скарги чи захисту; запити на письмові відповіді на конкретні запитання; запит про розголошення документів; наказ про надання та обмін показаннями свідків. Трибунал засідає в складі колегії з трьох членів, які попередньо обговорюють своє рішення. Трибунал має наводити будь-які усні чи письмові причини для будь-якого рішення. Якщо рішення суду буде винесено усно в судовому засіданні, письмові мотиви не будуть викладені, якщо цього не вимагається [199].

Таким чином, у Великій Британії існує досить специфічна судова система, що в адміністративному судочинстві представлена трибуналами, відповідно існують трибунали з працевлаштування як незалежні судові органи, юрисдикція яких поширюється на вирішення трудових спорів у порядку адміністративного судочинства. Трибунали функціонують як місцеві суди, до яких позивач (публічний службовець або кандидат на посаду) подає у встановленій формі скаргу, що на яку обов'язково надсилається відповідь (відгук) відповідача (роботодавця). Розгляд справ трибуналами здійснюється в загальному порядку колегією суддів, які виносять вмотивоване, об'єктивне та обґрунтоване судове рішення.

Усе вищевикладене дозволяє вважати, що:

– як окрема інституція в системі Європейського Суду функціонував Трибунал з публічної служби як єдиний спеціалізований суд, що вирішував публічно-службові спори, який було ліквідовано через надмірне навантаження суддів із метою дотримання принципу розумності строків розгляду справ, і тому нині справи від публічної служби передано до компетенції Загального Суду у складі Європейського суду;

– Кодекс адміністративного судочинства Французької Республіки не визначає спеціалізовану юрисдикцію адміністративних судів щодо розгляду публічно-службових спорів, які розглядаються в загальному порядку як оскарження рішень та дій суб'єктів владних повноважень; при цьому Кодекс адміністративного судочинства Французької Республіки має окрему главу, що присвячена розгляду спільних групових спорів публічних службовців (кандидатів на посаду) в разі дискримінації роботодавця, що стали новітнім викликом судовій реформі публічно-службових спорів;

– Федеративна Республіка Німеччина регламентує порядок здійснення адміністративного судочинства федеральним Законом (Положенням про адміністративний суд), у якому окремо виділяються спори щодо скарг публічних службовців, при цьому вказується на особливий порядок дотримання норм законодавства про публічну службу, що загалом дозволяє якнайефективніше захищати статус публічного службовця в суспільстві;

– Литовська Республіка намагається реформувати нормативну основу адміністративного судочинства через кодифікацію, однак нині діє спеціалізований Закон («Про адміністративне провадження»), яким установлюються декілька категорій публічно-службових спорів (законність актів та дій суб'єктів владних повноважень; порушення присяги публічних службовців, реалізація права матеріальної відповідальності публічних службовців; питання дотримання службової етики; припинення службових відносин);

– у Великій Британії існує досить специфічна судова система, що в адміністративному судочинстві представлена трибуналами; відповідно існують трибунали з працевлаштування як незалежні судові органи, юрисдикція яких поширюється на вирішення трудових спорів у порядку адміністративного судочинства. Трибунали функціонують як місцеві суди, до яких позивач (публічний службовець або кандидат на посаду) подає в установленій формі скаргу, на яку обов'язково надсилається відповідь (відгук) відповідача (роботодавця). Розгляд справ трибуналами здійснюється в загальному порядку колегією суддів, які виносять умотивоване, об'єктивне та обґрунтоване судове рішення.

Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду моделей адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою, дозволяє вказати про існування різних моделей вирішення публічно-службових спорів, які полягають у розгляді публічно-службових спорів у загальному порядку розгляду адміністративних справ щодо оскарження рішень та дій суб'єктів владних повноважень із виділенням спеціальних групових спорів, пов'язаних із дискримінацією (Французька Республіка), виділення публічно-службових спорів як окремих категорій адміністративного судочинства (Федеративна Республіка Німеччина, Литовська Республіка), створення спеціальних судових органів – трибуналів із працевлаштування, юрисдикція яких поширюється на вирішення трудових спорів у порядку адміністративного судочинства (Велика Британія), однак усі моделі адміністративного судочинства європейських країн забезпечують ефективний механізм захисту правового статусу публічних службовців.

3.2 Удосконалення законодавства у сфері адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою в Україні

Основною метою здійснення адміністративної реформи, що триває в Україні, є створення дієвого механізму публічного управління, результативність якого визначається зокрема й ефективністю діяльності публічної служби. Ефективність діяльності публічних службовців, спрямованої на реалізацію функцій держави, безпосередньо залежить від адекватного забезпечення правового регулювання їх статусу. При цьому стан правового регулювання сфери публічної служби характеризується надзвичайною розгалуженістю системи нормативно-правових актів, що ускладнює їх застосування [13, с. 3].

Оптимізація системи правового регулювання публічної служби одним із напрямків має створення ефективного механізму гарантування захисту прав і законних інтересів службовців, а також осіб, які претендують на зайняття вакантних посад у відповідних органах публічної адміністрації. Однією з таких гарантій є вдосконалення адміністративного судочинства та забезпечення ефективності його правозахисних функцій. Адміністративне судочинство є тією процесуальною гарантією захисту та належної реалізації прав публічних службовців, ефективність якої дозволяє забезпечити стабільний розвиток усього механізму публічного управління, сприяє розбудові правової та демократичної держави [13, с. 3].

Проте з урахуванням оновлення законодавства у сфері адміністративного судочинства, збереження значної кількості публічно-правових службових спорів зберігається актуальність [13, с.3] удосконалення законодавства у сфері адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою.

Насамперед потрібно наголосити про потребу вдосконалення всієї сфери публічної служби. Адже поняття «публічна служба» є більш широким і включає до свого складу державну службу і службу в органах місцевого

самоврядування. Тому нині доречним стало б ухвалення Закону України «Про публічну службу», якого на сьогодні ще не ухвалено. У ньому потрібно розмежувати види публічної служби та окреслити загальні засади їх статусу; сформувати принципи, функції та ознаки публічної служби; визначити умови прийняття на публічну службу та основні посади, що до неї належать [172, с. 52-62].

Як указують практики, дійсно сьогодні відсутній єдиний законодавчий акт, який би передбачав такі основоположні засади публічної служби, як поняття, особливості, види, принципи публічної служби, поняття та види публічних службовців, способи вступу на публічну службу, основи проходження публічної служби, атестація публічних службовців, основні підстави припинення публічної служби, відповідальність публічних службовців тощо. Чинне законодавство про публічну службу є некодифікованим, несистематизованим, його переважну більшість складають підзаконні нормативні акти [182, с. 17, 28].

Функціонування публічної служби регулюється великою кількістю законодавчих актів, що є несистематизованими і розпорошеними. Це створює значні ускладнення для їх застосування, а також безліч правових колізій. З огляду на наявний масив нормативних актів у галузі публічної служби, потрібно розпочати законотворчий процес з ухвалення основ законодавства про публічну службу, якими б визначалися правові, організаційні, економічні та соціальні засади публічної служби, із подальшою систематизацією норм права та створенням узгодженої нормативно-правової бази в цій сфері [182, с.17, 28].

Отже, потрібно сформувати та ухвалити спеціалізований Закон про публічну службу, у якому визначити поняття права на публічну службу, принципи, особливості прийняття, проходження та звільнення з публічної служби, ознаки дискримінації у відносинах публічної служби, умови та порядок здійснення громадського контролю за публічною службою, загальні

аспекти вирішення публічно-службових спорів, інші механізми захисту публічних службовців.

Варто вказати на альтернативні способи вирішення публічно-службових спорів, зокрема медіацію. Медіація – це добровільна, позасудова, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів. Медіація може застосовуватися у будь-яких конфліктах (спорах), які виникають у цивільних, сімейних, трудових, господарських, адміністративних правовідносинах, а також кримінальних провадженнях під час укладання угод про примирення між потерпілим та підозрюваним, обвинуваченим та в інших сферах суспільних відносин [142].

Останнім часом процедура медіації набула широкого поширення у вирішенні спорів у різних сферах та галузях. Уже сьогодні можна стверджувати про низку переваг процедури медіації. По-перше, це економія коштів і часу, адже немає потреби сплачувати судовий збір, а також нести інші витрати, пов'язані з розглядом справи в суді. По-друге, медіація допомагає зберігати конфіденційність, адже судовий процес завжди має ризики в майбутньому стати публічним скандалом (конфлікти бізнес-партнерів, сімейні спори публічних осіб, трудові спори тощо). Тут можна навіть стверджувати про захист репутації сторін конфлікту. По-третє, медіація дозволяє здійснити «розвантаження» судів, що цілком логічно. Зростаюча кількість медіаторів, велика кількість заходів, спрямованих на усунення проблемних питань, у яких беруть участь медіатори, судді, адвокати, наміри України стати учасником міжнародних договорів, пов'язаних із медіацією, свідчать про стрімкий розвиток медіації в Україні. Ще 2006 року в Указі Президента України «Про Концепцію удосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів» йшла мова про потребу запровадження процедури медіації – діяльності професійних посередників, які спрямовують учасників юридичного спору до компромісу і врегулювання спору самостійно [24; 142].

Законодавець уже не раз намагався врегулювати цю процедуру, пропонуючи ухвалити Закон про медіацію. Міністром юстиції України 7 серпня 2019 року було підписано Конвенцію ООН про Міжнародні угоди про врегулювання спорів за результатами медіації (Сінгапурська конвенція про медіацію). Саме з метою ратифікації та імплементації цієї Конвенції важливо ухвалити цей спеціальний Закон, який визначатиме статус медіаторів, їх права та обов'язки, порядок застосування процедури медіації, вимоги до укладення та виконання медіаційної угоди тощо. 22 квітня 2020 року Кабінет Міністрів схвалив законопроект «Про медіацію», підготовлений Міністерством юстиції України. Закон визначає медіацію як добровільну, позасудову, конфіденційну, структуровану процедуру, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів. Поряд із визначенням Закон закріплюватиме порядок підготовки та набуття особою статусу медіатора, принципи медіації, внесе зміни до процесуальних кодексів щодо порядку та наслідків сторін застосувати медіацію вже під час вирішення спору в судовому порядку. Загалом новий підготовлений Мін'юстом Закон матиме вирішальне значення як для повноцінного впровадження процедури медіації в Україні, так і для держави у вигляді судової гілки влади, яка потребує розвантаження [24; 142].

Публічно-правові спори, які вирішуються в порядку адміністративного судочинства, часто називають немедіабельними, тобто такими, які не можуть бути вирішені через застосування медіації. Насамперед це зумовлено особливостями суб'єктного складу адміністративних процесуальних правовідносин, а саме тим фактом, що однією зі сторін завжди є орган публічної адміністрації. Проте аналіз законодавства та практики зарубіжних країн свідчить, що медіація в адміністративних справах не лише можлива, а й справді ефективна. Успішне впровадження медіації до українського адміністративного судочинства залежить від того, чи вдасться науковцям і законодавцям вирішити низку теоретичних і практичних проблем. Не до всіх адміністративних справ, які відповідно до статті 17 Кодексу

адміністративного судочинства України (надалі КАС України), належать до компетенції адміністративних судів, можуть бути застосовані альтернативні способи вирішення спорів. Такими категоріями справ є передбачені частиною 3 статті 17 КАС України спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень, а також частиною 5 цієї ж статті спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму. Неможливість проведення в таких категоріях справ медіації є об'єктивним фактом, виходячи з характеру відносин, які складаються між сторонами спору. Натомість медіабельними можна вважати передбачені частиною 1 статті 17 КАС України спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (особливо це стосується правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, передбачені частиною 2 статті 17 КАС України спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, а також передбачені частиною 4 статті 17 КАС України спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених законом [58; 88].

О. Булгаковим у дисертаційному дослідженні вдосконалено наукові положення щодо визначення порядку застосування медіації у процесі вирішенні спорів у сфері публічної служби, при цьому обґрунтовано неможливість її застосування у таких випадках: 1) якщо порушення вимог законодавства має ознаки кримінального правопорушення; 2) вирішення спору вимагає застосування процедури доказування. Автором встановлено, що в таких зарубіжних державах, як Канада, Литовська Республіка, Сполучені Штати Америки, Французька Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, у системі публічного управління діє спеціально уповноважений орган державної влади, створений з метою врегулювання спорів, що виникають під час прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби. При цьому встановлено, що пріоритетними

способами розгляду та вирішення публічно-правових службових спорів є адміністративний порядок оскарження та застосування процедури медіації. Функціонування такої системи позасудового врегулювання службових спорів у зарубіжних державах дозволяє вирішити проблему навантаження на адміністративні суди [13, с. 5, 17].

Отже, медіація може стати дієвим способом розвантаження адміністративних судів, а також дотримання розумних строків розгляду адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою в Україні. Тому законодавцям потрібно сформувати нормативно-правову базу застосування медіації в адміністративному судочинстві та активно впроваджувати цей механізм у вирішенні публічно-службових спорів.

Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк [58]. З огляду на те, що досить велика кількість спорів такої категорії закінчуються поверненням позовної заяви або залишенням її без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду, слід мати на увазі, що строк для звернення до суду у вказаній категорії спорів встановлено в один місяць, на відміну від загального строку, який становить шість місяців. При цьому вказаний строк починає відраховуватись від дня, коли особа дізналася або має була дізнатися про порушення своїх прав. Тобто початок перебігу строку визначається, виходячи не тільки з безпосередньої обізнаності особи про факти порушення її прав, а й об'єктивної можливості цієї особи знати про ці факти. Наприклад, невидання наказу про звільнення та неознайомлення з його змістом не є перешкодою для своєчасного звернення до суду, якщо особі було видано трудову книжку. У разі пропущення вказаного строку, якщо позивач не наведе поважних причин пропуску строку або такі причини будуть визнані судом неповажними, позовну заяву спочатку буде залишено без руху, а потім повернуто позивачу, якщо не буде вказано інших причин, які будуть визнані судом поважними [58; 162].

Таким чином, спеціальний строк для звернення до суду в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою (один місяць), є об'єктивно не достатнім для захисту прав, свобод і законних інтересів публічного службовця, а тому потрібно збільшити строк звернення до адміністративного суду в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, до трьох місяців і відповідні зміни внести до ч. 5 ст. 122 КАСУ.

Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р. затверджено Класифікатор категорій адміністративних справ, який має важливе значення для організації адміністративного судочинства. На його основі визначається спеціалізація суддів (судових палат) адміністративних судів із розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація та узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів і складність справ, спеціалізація суддів із надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо. Як і КАСУ, Класифікатор категорій адміністративних справ визначає, що до справ зі спорів із відносин публічної служби належать зокрема справи щодо прийняття громадян на публічну службу; проходження служби; звільнення з публічної служби [132].

Категорія «спори щодо прийняття громадян на публічну службу» (пункт 12.1 Класифікатора категорій адміністративних справ) серед інших спорів включає зокрема й 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 [132]. Категорія «спори щодо проходження служби» (пункт 12.2 Класифікатора категорій адміністративних справ) 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 щорічного оцінювання виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [132]. Категорія «спори щодо звільнення з публічної служби» (пункт 12.3 Класифікатора категорій адміністративних справ) 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) [132].

Вищевказана класифікація має вдосконалюватися та розширюватися. На наш погляд, потрібно розширити категорії спорів, пов'язаних із публічною службою, а саме додати справи щодо дискримінації публічних службовців. Адже, як показує досвід зарубіжних країн, зокрема Франції, спори з приводу дискримінації на публічній службі потрібно виділяти в окрему категорію.

Відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року № 5207-VI дискримінація – це ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі – певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідним [130].

Дія Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» поширюється на відносини між юридичними особами публічного та приватного права, місцеперебування яких зареєстровано на території України, а також фізичними особами, які перебувають на території України. Дія Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» поширюється на такі сфери суспільних відносин, як громадсько-політична діяльність; державна служба та служба в органах місцевого

самоврядування; правосуддя; трудові відносини, зокрема застосування роботодавцем принципу розумного пристосування; охорона здоров'я; освіта; соціальний захист; житлові відносини; доступ до товарів і послуг; інші сфери суспільних відносин [130].

В Україні уже виникають спори, пов'язані з дискримінацією. Наприклад, У червні 2015 року ОСОБА_4 звернулася до суду з адміністративним позовом до Національного банку України (далі – НБУ), в якому просила: поновити її на посаді провідного економіста в Управлінні Національного банку України в Дніпропетровській області (далі – Управління), НБУ за умови відсутності вакантних посад в Управлінні; стягнути заробітну плату за час вимушеного прогулу та 100 окладів державного службовця, який позивач отримувала на момент звільнення; стягнути відшкодування моральної шкоди в розмірі 9000000,00 грн. Вважала звільнення незаконним, оскільки їй не було запропоновано жодної посади в новостворених підрозділах НБУ, у той час як вона має значний досвід роботи та більш високу кваліфікацію, ніж інші працівники, а також має переважне право на залишення на роботі у зв'язку з наявністю на утриманні двох непрацюючих осіб – матері, яка перебуває на пенсії, та брата – інваліда II групи (загальне захворювання). Справа розглядалася судами неодноразово. Постановою Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 28 січня 2016 року в задоволенні позову відмовлено. Рішення було мотивоване тим, що звільнення позивача відбулося в межах закону, оскільки підрозділ, в якому працювала позивач, було ліквідовано, а на момент попередження про звільнення та безпосередньо під час звільнення в Управлінні були відсутні вакантні посади, які позивач могла б обіймати відповідно до своєї кваліфікації. Постановою Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 5 липня 2017 року, залишеною без змін ухвалою Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 3 жовтня 2017 року, у задоволенні позову відмовлено. Суди дійшли висновку про відсутність правових підстав для поновлення позивача на роботі, оскільки

після скорочення чисельності і штату працівників у відповідача не було вакантних посад, які б відповідали рівню освіти та продуктивності праці позивача. Не погоджуючись з рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій, ОСОБА_4 звернулася із касаційною скаргою, у якій просить скасувати ухвалені у цій справі судові рішення та прийняти нове, яким позов задовольнити у повному обсязі. В обґрунтування вимог касаційної скарги посиляється на неправильне застосування судами норм матеріального права, порушення норм процесуального права, невідповідність висновків суду обставинам справи. Відмовляючи в задоволенні позову, суди попередніх інстанцій виходили з відсутності правових підстав для поновлення ОСОБИ_4 на роботі, оскільки відповідачем дотримано порядок її вивільнення у зв'язку зі скороченням штату та чисельності працівників. Колегія суддів Верховного Суду погодилася з висновками судів першої та апеляційної інстанцій та, розглянувши подане позивачем клопотання, перевіrivши викладені в ньому доводи, не встановила порушень судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального чи процесуального права або порушень закону суб'єктами владних повноважень, про існування яких вказує позивач, тому підстави для постановлення окремої ухвали відсутні [119].

При цьому, як вказує практика, для звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо прийняття, проходження чи звільнення з публічної служби особі надано місячний строк (коли особа об'єктивно мала можливість дізнатися про порушення своїх прав), відповідно цей строк із позиції законодавця є неупереджено достатнім для захисту прав, свобод і законних інтересів публічного службовця; однак, ураховуючи те, що чимало позовів публічних службовців повертаються або залишаються без розгляду через пропуск строку звернення до адміністративного суду, потрібно збільшити строк звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо прийняття, проходження чи звільнення з публічної служби до спеціального строку звернення до адміністративного суду (три місяці).

Отже, потрібно доповнити Кодекс адміністративного судочинства категорією адміністративних справ щодо дискримінації у відносинах публічної служби – зокрема внести зміни до п. 1 ч. 6 ст. 12 «Форми адміністративного судочинства» та викласти її в такій редакції: «6. Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище». Також потрібно внести зміни до п. 2 ч. 1 ст. 19 «Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів» та викласти її в такій редакції: «1. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: 2) спорах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби». Внести зміни до ч. 5 ст. 122 «Строк звернення до адміністративного суду» та викласти її в такій редакції: «5. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби встановлюється тримісячний строк». Відповідні зміни потрібно внести і до Класифікатора категорій адміністративних справ та визначити, що до справ зі спорів із відносин публічної служби належать справи щодо прийняття громадян на публічну службу; проходження служби; звільнення з публічної служби; дискримінації у відносинах публічної служби.

Усе вищевикладене дозволяє сформулювати такі висновки щодо вдосконалення законодавства у сфері адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою:

– потрібно сформулювати та ухвалити спеціалізований Закон про публічну службу, у якому визначити поняття права на публічну службу, принципи, особливості прийняття, проходження та звільнення з публічної

служби, ознаки дискримінації у відносинах публічної служби, умови та порядок здійснення громадського контролю за публічною службою, загальні аспекти вирішення публічно-службових спорів, інші механізми захисту публічних службовців;

– медіація може стати дієвим способом розвантаження адміністративних судів, а також дотримання розумних строків розгляду адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою в Україні. Тому законодавцям потрібно сформувати нормативно-правову базу застосування медіації в адміністративному судочинстві та активно впроваджувати цей механізм у вирішенні публічно-службових спорів;

– спеціальний строк для звернення до суду в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою (один місяць), є об'єктивно не достатнім для захисту прав, свобод і законних інтересів публічного службовця, а тому потрібно збільшити строк звернення до адміністративного суду в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, до трьох місяців і внести відповідні зміни до ч. 5 ст. 122 КАСУ;

– класифікація адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, має вдосконалюватися та розширюватися відповідно до розвитку суспільних відносин, а тому потрібно розширити категорії спорів, пов'язаних із публічною службою, а саме додати справи щодо дискримінації у відносинах публічної служби, оскільки це відокремлена категорія адміністративних справ, що виникають у сфері адміністративно-трудових правовідносин;

– доведено, що нині в Україні потрібно доповнити Кодекс адміністративного судочинства України категорією адміністративних справ щодо дискримінації у відносинах публічної служби. Зокрема потрібно внести зміни до п. 1 ч. 6 ст. 12 «Форми адміністративного судочинства», виклавши її в такій редакції: «6. Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби,

окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище». Також потрібно внести зміни до п. 2 ч. 1 ст. 19 «Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів» та викласти її в такій редакції: «1. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: 2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби». Внести зміни до ч. 5 ст. 122 «Строк звернення до адміністративного суду» та викласти її в такій редакції: «5. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби встановлюється тримісячний строк». Відповідні зміни потрібно внести і до Класифікатора категорій адміністративних справ та визначити, що до справ зі спорів із відносин публічної служби належать справи щодо: прийняття громадян на публічну службу; проходження служби; звільнення з публічної служби; дискримінації у відносинах публічної служби.

Таким чином, удосконалення законодавства у сфері адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із публічною службою в Україні, має бути спрямоване на формування та модернізацію нормативно-правової основи діяльності публічних службовців в аспекті ухвалення спеціалізованого Закону про публічну службу, покращання механізмів захисту прав, свобод і законних інтересів публічних службовців, упровадження інституту медіації у вирішення публічно-службових спорів та внесення змін і доповнень до чинного адміністративно-процесуального законодавства щодо розширення класифікації адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, через доповнення Кодексу адміністративного судочинства категорією адміністративних справ щодо дискримінації у відносинах публічної служби та збільшення спеціального строку звернення до адміністративного суду в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою.

Висновки до розділу 3

1. Свого часу як окрема інституція в системі Європейського Суду функціонував Трибунал з публічної служби як єдиний спеціалізований суд, який вирішував публічно-службові спори і який було ліквідовано через надмірне навантаження суддів з метою дотримання принципу розумності строків розгляду справ, тому нині справи з публічної служби передано до компетенції Загального Суду у складі Європейського суду.

2. Кодекс адміністративного судочинства Французької Республіки не визначає спеціалізовану юрисдикцію адміністративних судів щодо розгляду публічно-службових спорів, які розглядаються в загальному порядку як оскарження рішень та дій суб'єктів владних повноважень; при цьому Кодекс адміністративного судочинства Французької Республіки має окрему главу, що присвячена розгляду спільних групових спорів публічних службовців (кандидатів на посаду) в разі дискримінації роботодавця, що стали новітнім викликом судовій реформі публічно-службових спорів.

3. Федеративна Республіка Німеччина регламентує порядок здійснення адміністративного судочинства федеральним Законом (Положенням про адміністративний суд), у якому окремо виділяються спори щодо скарг публічних службовців, при цьому вказується на особливий порядок дотримання норм законодавства про публічну службу, що загалом дозволяє якнайефективніше захищати статус публічного службовця в суспільстві.

4. Литовська Республіка намагається реформувати нормативну основу адміністративного судочинства через кодифікацію, однак нині діє спеціалізований Закон «Про адміністративне провадження», яким установлюються декілька категорій публічно-службових спорів (законність актів та дій суб'єктів владних повноважень; порушення присяги публічних службовців, реалізація права матеріальної відповідальності публічних службовців; питання дотримання службової етики; припинення службових відносин).

5. У Великій Британії існує досить специфічна судова система, що в адміністративному судочинстві представлена трибуналами; відповідно існують трибунали з працевлаштування як незалежні судові органи, юрисдикція яких поширюється на вирішення трудових спорів у порядку адміністративного судочинства. Трибунали функціонують як місцеві суди, до яких позивач (публічний службовець або кандидат на посаду) подає в установленій формі скаргу, на яку обов'язково надсилається відповідь (відгук) відповідача (роботодавця). Розгляд справ трибуналами здійснюється в загальному порядку колегією суддів, які виносять умотивоване, об'єктивне та обґрунтоване судове рішення.

6. В Україні потрібно сформулювати та ухвалити спеціалізований Закон про публічну службу, у якому визначити поняття права на публічну службу, принципи, особливості прийняття, проходження та звільнення з публічної служби, ознаки дискримінації у відносинах публічної служби, умови та порядок здійснення громадського контролю за публічною службою, загальні аспекти вирішення публічно-службових спорів, інші механізми захисту публічних службовців.

7. Медіація може стати дієвим способом розвантаження адміністративних судів, а також дотримання розумних строків розгляду адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою в Україні. Тому законодавцям потрібно сформулювати нормативно-правову базу застосування медіації в адміністративному судочинстві та активно впроваджувати цей механізм у вирішенні публічно-службових спорів.

8. Спеціальний строк для звернення до суду в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою (один місяць), є об'єктивно недостатнім для захисту прав, свобод і законних інтересів публічного службовця, а тому потрібно збільшити строк звернення до адміністративного суду в адміністративних справах, пов'язаних із публічною службою, до трьох місяців і внести відповідні зміни до ч. 5 ст. 122 КАСУ.

9. Класифікація адміністративних справ, пов'язаних із публічною службою, має вдосконалюватися та розширюватися відповідно до розвитку суспільних відносин, а тому потрібно розширити категорії спорів, пов'язаних із публічною службою, додавши справи щодо дискримінації у відносинах публічної служби, оскільки це відокремлена категорія адміністративних справ, що виникають у сфері адміністративно-трудових правовідносин.

10. Доведено, що нині в Україні потрібно доповнити Кодекс адміністративного судочинства України категорією адміністративних справ щодо дискримінації у відносинах публічної служби. Зокрема слід внести зміни до п. 1 ч. 6 ст. 12 «Форми адміністративного судочинства», виклавши її в такій редакції: «6. Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби, окрім справ, у яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище». Також потрібно внести зміни до п. 2 ч. 1 ст. 19 «Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів» та викласти її в такій редакції: «1. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: 2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби». Внести зміни до ч. 5 ст. 122 «Строк звернення до адміністративного суду» та викласти її в такій редакції: «5. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби встановлюється тримісячний строк». Відповідні зміни потрібно внести і до Класифікатора категорій адміністративних справ та визначити, що до справ зі спорів із відносин публічної служби належать справи щодо прийняття громадян на публічну службу; проходження служби; звільнення з публічної служби; дискримінації у відносинах публічної служби.

ВИСНОВКИ

У дисертації на основі комплексного аналізу нормативних джерел, теоретичних засад та правозастосовної практики розкрито сутність та процесуальні особливості адміністративних справ пов'язаних із публічною службою, сформовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення норм чинного адміністративно-процесуального законодавства. Основі з них такі:

1. Сформовано, що адміністративні справи пов'язані з публічною службою – це публічно-правові спори у сфері публічно-правового регулювання публічної служби, які відносяться до адміністративної юрисдикції та предметом яких є відносини щодо прийняття, проходження, справедливого і законного притягнення посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності та припинення публічної служби, при цьому, учасниками такого спору є юридична особа (суб'єкт владних повноважень) та публічний службовець, адміністративно-правовий статус якого визначається спеціалізованим законом, що і впливає на специфічну правову природу таких публічних спорів, при вирішенні яких враховується адміністративно-процесуальне законодавство та спеціалізоване законодавство про публічну службу.

2. Визначено, що публічна служба з позиції адміністративного судочинства – це визначена законодавством діяльність уповноважених органів влади (публічних службовців) щодо виконання делегованих державою владних функцій шляхом належного здійснення повноважень, спрямованих на задоволення публічних інтересів та надання якісних адміністративних послуг, що контролюється державою та громадськістю, і в результаті порушень у сфері реалізації публічної служби винні особи притягуються до адміністративної відповідальності. Тобто, публічна служба з позиції адміністративного судочинства є як площиною для реалізації владних управлінських функцій, так і суспільним благом, тобто об'єктом спірних адміністративно-процесуальних правовідносин.

3. Виявлено і узагальнено, що принципи адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою – це процесуальні основи здійснення адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою, побудовані на засадах публічної служби та адміністративного судочинства та визначають основи розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері прийняття, проходження і припинення публічної служби та щодо притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності.

4. Визначено, що адміністративні справи пов'язані з публічною службою мають такі адміністративно-процесуальні особливості: 1) при віднесенні справи до аналізованої категорії важливу роль відіграє спеціалізоване законодавство, що відповідно визначає спеціальні норми щодо віднесення певних категорій адміністративних справ до справ, пов'язаних з публічною службою; 2) категорії адміністративних справ пов'язаних з публічною службою включають в себе низку підкатегорій, в залежності від основної категорії прийняття, проходження чи припинення публічної служби; 3) підкатегорії справ пов'язаних з публічною службою є досить різноманітними; 4) відносини з приводу публічної служби мають триваючу дію, тому спори можуть виникати і після припинення публічної служби та відноситися не до трудових спорів, а до адміністративних, що впливає із класифікаційних особливостей адміністративних справ; 5) класифікація адміністративних справ пов'язаних з публічною службою є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предметі оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісті спірних відносин, видах сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права та предметі захисту, при цьому в більшості випадків враховуються усі класифікаційні ознаки справи.

5. Визначено процесуальні особливості адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою: 1) справи пов'язані з публічною службою є малозначними або незначної складності; 2) такі справи

розглядаються, в більшості випадків, у порядку спрощеного позовного провадження, що дозволяє скоротити строк розгляду справи та в цілому зменшити навантаження на всю систему адміністративних судів; 3) суд розглядає справу пов'язану з публічною службою без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами (оскільки основними доказами у таких категоріях справ є письмові докази), при цьому, сторона має право подати клопотання про розгляд справи в судовому засіданні з повідомленням сторін; 4) суд має право відмовити в задоволенні клопотання сторони про розгляд справи за його присутністю, що може стати порушенням прав сторони як учасника процесу в разі необґрунтованої відмови суду; 5) судові рішення у справах пов'язаних із публічною службою виконуються негайно.

6. Доведено, що доказування у справах пов'язаних із публічною службою характеризується такими чинниками: предметом доказування у справах пов'язаних із публічною службою є обставини з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби публічного службовця (кандидата на публічну службу), що підтверджують вимоги або заперечення учасників справи і мають значення для справи; більшість справ пов'язаних з публічною службою ґрунтуються на документах як основних джерелах доказів, тому в більшості випадків не використовується показання сторін як засіб доказів; у справах пов'язаних з публічною службою обов'язок доказування в більшій мірі покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень, який повинен довести суду, що владна діяльність з приводу прийняття, проходження та припинення публічної служби є правомірною щодо конкретного публічного службовця, а публічний службовець, як позивач, повинен лише обґрунтувати свої позовні вимоги відповідно до норм законодавства.

7. Компаративістичний аналіз зарубіжного досвіду моделей адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою дозволяє вказати про існування різних моделей вирішення публічно-службових спорів, які полягають у розгляді публічно-службових спорів в

загальному порядку розгляду адміністративних справ щодо оскарження рішень та дій суб'єктів владних повноважень з виділенням спеціальних групових спорів пов'язаних з дискримінацією (Французька Республіка), виділенням публічно-службових спорів як окремих категорій адміністративного судочинства (Федеративна Республіка Німеччина, Литовська Республіка), створенням спеціальних судових органів – трибуналів з працевлаштування, юрисдикція яких поширюється на вирішення трудових спорів в порядку адміністративного судочинства (Велика Британія), однак, усі моделі адміністративного судочинства європейських країн забезпечують ефективний механізм захисту правового статусу публічних службовців.

9. Удосконалення законодавства у сфері адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою в Україні повинно бути спрямоване на формування та модернізацію нормативно-правової основи діяльності публічних службовців в аспекті прийняття спеціалізованого закону про публічну службу, покращення механізмів захисту прав, свобод та законних інтересів публічних службовців, впровадження інституту медіації у вирішення публічно-службових спорів та внесення змін і доповнень до чинного адміністративно-процесуального законодавства України щодо розширення класифікації адміністративних справ пов'язаних з публічною службою шляхом доповнення Кодексу адміністративного судочинства України категорією адміністративних справ щодо дискримінації у відносинах публічної служби та збільшення спеціального строку звернення до адміністративного суду у адміністративних справах пов'язаних із публічною службою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Авер'янов В. Б. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ. Дніпропетровськ: *Ліра ЛТД*, 2008. 588 с.
3. Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові. *Право України*. 2004. № 8. С. 9-12.
4. Бабяк Н. В. Зарубіжний досвід організації діяльності адміністративних судів і можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія: «Юридична»: зб. наук. праць. Львів, 2016. Вип. 4. С. 141-150.
5. Базылев Б. Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск : *Изд-во Красноярского университета*, 1985. 213 с.
6. Бевзенко В. Судовий контроль в адміністративних справах про проходження публічної служби. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. С. 32-36.
7. Бедний О. І. Публічно-службові відносини як складова предмету адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 4. С. 90-95.
8. Берназюк Я. О. Поняття "розумні строки" в адміністративному судочинстві. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2018. Вип. 4. С. 149-157.

9. Белова О. І. Адміністративне судочинство як стандарт ЄС і ключові елементи правової української держави. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 8 (2). С. 190–197. 241.
10. Болсунова О. М. Сутнісні засади принципів юридичної відповідальності. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 48–52.
11. Ботвінов Р. Класифікація принципів публічної служби особливого призначення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 151-155.
12. Булгаков О. С. Адміністративні спори у сфері публічної служби: поняття, підстави виникнення та види. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 3. С. 111-115.
13. Булгаков О. С. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; *Запорізький національний університет*, Запоріжжя, 2018. 22 с.
14. Бусел В. Т., Василега М. Д., Дмитрієв О. В. та ін. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь : *Перун*, 2005. 1728 с.
15. Васильківська В. Теоретико-правова характеристика новітніх принципів державної служби з урахуванням законодавчих перетворень. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 87-91.
16. Венгер В. М. Прозорість як принцип діяльності органів публічної влади. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2017. Т. 200. С. 79-84.
17. Галай В. О. Характеристика засобів доказування в адміністративному судочинстві. *Наше право*. 2013. № 6. С. 82-86.
18. Галуцько В. В. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2-х томах. Т. 1: Загальне адміністративне право. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня». 2011. 320 с.
19. Галуцько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2010. №2. С.83-88.

20. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон: *ОЛДІ-ПЛЮС*, 2018. 446 с.
21. Голобородько Д. В. Застосування судами практики Європейського суду з прав людини при розгляді справ про адміністративні правопорушення. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 19. С. 38-46.
22. Гончарук Н. Планування кар'єрного розвитку державних службовців у контексті реформування державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 4. С. 199-209.
23. Гордєєв В.В. Класифікація фактичних складів в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2012. № 1. С. 204–208. URL: <http://forumprava.pp.ua/>
24. Горецький О. Переваги медіації в Україні. Юридична газета: інформаційний веб-сайт. 2020. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/perevagi-mediacyi-v-ukrayini-.html>
25. Губанов О. О. Принципи юридичної відповідальності публічних службовців у країнах ЄС. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 5. С. 65-68.
26. Гусарєва О. С. Особливості організації адміністративної юстиції у правових системах романо-германського та англо-американського типу. *Право і суспільство*. 2009. № 2. С. 63–69.
27. Давидчук О. В. Європейська Конвенція з прав людини та цивільне право. Центр суддівських студій: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.judges.org.ua/seminar21-7.htm>
28. Діденко С. В. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні: теорія і практики. монографія. Херсон: Вид-ць: *Лінь В.Г.*, 2016. 412 с.
29. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029#Text

30. Додін Є. В. Доказательства в административном процессе: науч. пособ. Москва: *Юрид. лит.*, 1973. 192 с.
31. Дорохіна Ю. Захист прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2018. Том 29 (68) № 4. С. 90-93.
32. Дубіна І. О. Еволюція діяльності трибуналу з питань публічної служби Європейського Союзу. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 63. С. 222-227.
33. Європейська соціальна хартія від 03.05.1996. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062
34. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>
35. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона: деякі теоретичні аспекти. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. Випуск № 4. С. 191-193.
36. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку. монографія. Херсон: *Грінь Д. С.*, 2017. 396 с.
37. Єщук О. М. Законодавче регулювання адміністративно-правової охорони. *Митна справа*. 2013. № 4 (88), частина 2, книга 1. С. 248-253.
38. Єщук О. М. Механізм адміністративно-правового регулювання. *Митна справа*. 2011. № 3 (75), частина 2. С. 264-267.
39. Жаровська І. М. Правові підходи до встановлення місця публічної влади у концепті соціальної влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. С. 153-159.
40. Заросило В. О. Система профілактики адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 1. С. 67-72.
41. Зарубіна І. Деякі аспекти проходження служби помічниками суддів патронатної служби (у контексті оновленого законодавства про

судоустрій і статус суддів). Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.

42. Збірник витягів з рішень Європейського суду з прав людини. Національна школа суддів України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: http://www.nsj.gov.ua/files/15296531171517493988%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D1%80%D1%96%D1%88%D0%B5%D0%BD%D1%8C%20%D0%84%D0%A1%D0%9F%D0%9B_30.01.2018%20%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf

43. Іванищук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади. монографія. Херсон: *Грінь Д. С.*, 2015. 443 с.

44. Іванищук А. А. Адміністративно-правове регулювання діяльності судової гілки влади: теорія і практика. Монографія. Київ: *Університет України*, 2014. 356 с.

45. Ільков В. В. Розвиток системи адміністративного судочинства в Україні з урахуванням джерел права зарубіжних країн під час здійснення Конституційної реформи в Україні. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 194-198.

46. Калмикова Я. С. Визначення доказів і доказування в адміністративному судочинстві. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 116. С. 94-101.

47. Калюжний Р. А., Петков С. В. Адміністративне право України: законодавчі визначення. Запоріжжя: *КПУ*, 2009. 220 с.

48. Капля О. М. Розумність як принцип адміністративного судочинства України. *Форум права*. 2017. № 3. С. 72–77.

49. Карпа М. Функціонування публічної служби: принципи та підходи до їх класифікації. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2017. Вип. 20. С. 57-67.

50. Качан Я. В. Правове регулювання проходження публічної служби та професійного розвитку публічних службовців. *Менеджер*. 2019. № 3. С. 77-88.

51. Качан Я. В. Принципи, функції та технології проходження публічної служби. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т.7. № 6-7. С. 12-19.
52. Качур І. А. Законодавча класифікація адміністративних справ в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 2. С. 27-33.
53. Качур І. А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. *Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України*, Київ, 2018. 24 с.
54. Квак В. В. Поняття "публічно-правовий спір" та "адміністративно-правовий спір" в законодавчій термінології. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 125-129.
55. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. С. 7–16.
56. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса: *Фенікс*, 2009. 688 с.
57. Когут О. Принципи публічної служби. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.
58. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446.
59. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971. *Відомості Верховної Ради України УРСР*. 1971. №50. Ст. 375.
60. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.
61. Козырин А.Н. Административное право зарубежных стран: учебник. Москва: *Спарк*, 2003. 238 с.

62. Колесник В. А. Особливості публічно-правових спорів у контексті формування повноважень органів публічної влади. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 2. С. 126-135.
63. Коломоєць Т. О. Адміністративне судочинство: підручник. Київ: *Істина*, 2011. 304 с.
64. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія. Запоріжжя: *Поліграф*, 2004. 404 с.
65. Коломоєць Т. О., Колпаков В. К. Дисциплінарно-деліктне право України: навч. посіб. Київ: *Ін Юре*, 2016. 464 с.
66. Комарова Т. В. Організація судової системи Європейського Союзу. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. Том 25. С. 79-96.
67. Комзюк А. Деякі проблеми реалізації принципів адміністративної відповідальності публічних службовців. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.
68. Комзюк А. Т., Бевзенко В. М., Мельник Р. С. Адміністративний процес України: навч. посіб. Київ: *Прецедент*, 2007. 531 с.
69. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
70. Конєва С. О. Звільнення з публічної служби як захід запобігання корупції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; *Запорізь. нац. ун-т*. Запоріжжя, 2018. 16 с.
71. Константий О. В. Захист суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів у публічно-правовій сфері адміністративними судами: до питання меж та способів. Загальна частина адміністративного процесу. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 163–171.

72. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

73. Король В. В. Зміст процесу доказування в адміністративному судочинстві України. *Європейські перспективи*. 2013. № 13. С. 79-84.

74. Коропатов О. Деякі аспекти визначення поняття «публічна служба». Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.

75. Корчинський О. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. С. 151-156.

76. Косик В. В. Деякі аспекти поняття доказування у сфері проваджень в адміністративних справах. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4(2). С. 99-103.

77. Костюк В. Л. Концепція права на публічну службу у контексті сьогодення: науково-теоретичний аспект. *Публічне право*. 2018. № 2. С. 18-27

78. Кравченко В. В., Янчук О. Ю., Демський Е. Ф. Посібник для органів місцевого самоврядування щодо застосування Кодексу адміністративного судочинства України. Київ, 2006. 93 с.

79. Круглов О.М. Доказування і докази у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 188 с.

80. Кузнєцов Д. В. Загальна характеристика стадії відкриття скороченого провадження. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 225-230.

81. Кузнєцов Д. В. Застосування скороченого провадження під час вирішення публічно правових спорів. *Право і суспільство*. 2016. № 5(2). С. 103-106.

82. Куйбіда Р. О. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. Київ: *Юстініан*, 2009.
83. Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. Центр політико-правових реформ: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622->
84. Кучер Т. М. Теорія доведення у цивілістичному процесі: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2016. 509 с.
85. Лазур Я. В. Забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07; *Ін-т законодавства ВР України*. Київ, 2011. 40 с.
86. Левченко К. Б. Управління процесами формування гендерної політики в Україні (організаційно-правові аспекти): автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07; *Нац. ун-т внутр. справ*. Харків, 2003. 35 с.
87. Линник Т. В. Теоретико-правова проблематика реформування публічної служби в Україні. *Форум права*. 2012. № 1. С. 553-558.
88. Лиско А. Проблеми впровадження та проведення медіації в адміністративному судочинстві в Україні. APHD: інформаційний веб-сайт. 2020. URL: <http://aphd.ua/problemu-vprovadzhennia-ta-provedennia-mediatsi-v-administrativnomu-sudochynstvi-v-ukrany/>
89. Марин П. П. Публічна служба з позиції адміністративного судочинства. *Юридичний бюлетень*. 2019. № 11. С. 154-159.
90. Марин П. П. Загальна характеристика категорій адміністративних справ пов'язаних з публічною службою. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 2. Том 3. С. 118-122.
91. Марин П. П. Загальні аспекти доказування у справах пов'язаних із публічною службою. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 111-116.
92. Марин П. П. Звільнення з публічної служби як категорія адміністративних справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 104-108.

93. Марин П. П. Звільнення з публічної служби як поширена категорія адміністративних справ. Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 9–10 березня 2018 р. Київ: *Центр правових наукових досліджень*, 2018. С. 60-63.

94. Марин П. П. Понятие административных дел связанных с публичной службой. *Право и Закон*. 2019. № 2. С. 61–66.

95. Марин П. П. Принципи адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 184-189.

96. Марин П. П. Проблематика поняття адміністративних справ пов'язаних з публічною службою. Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: Міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 15–16 березня 2019 р. Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 88–90.

97. Марин П. П. Процессуальные особенности административного судопроизводства по делам, связанным с публичной службой. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 44-48.

98. Марин П. П. Розмежування адміністративних справ пов'язаних з публічною службою з трудовими спорами. Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: Міжнародна науково-практична конференція, м. Львів, 15–16 березня 2019 р. Львів: *Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив»*, 2019. С. 56–59.

99. Мельник М. Засоби, джерела доказування в адміністративному судочинстві України: поняття та особливості. *Віче*. 2010. № 16. С. 29-32.

100. Мовчун О. Г. Класифікація службових спорів. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2015. Вип. 2(2). С. 156-160.

101. Мовчун О. Г. Поняття й особливості службового спору. *Право і суспільство*. 2015. № 5(2). С. 90-95.

102. Мовчун О. Г. Суб'єкти службового спору. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2015. Вип. 33(2). С. 56-60.

103. Мовчун О. Г. Сутність та порядок вирішення службових спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; *Запоріж. нац. ун-т*. Запоріжжя, 2015. 15 с.

104. Муза О. В. Підвідомчість справ адміністративної юрисдикції. *Судова апеляція*. № 1(14). 2009. С. 22-27.

105. Муза О. Концептуальні аспекти української моделі інституту адміністративної юстиції в контексті зарубіжного досвіду. *Юридична Україна*. 2008. № 8. С. 23-28.

106. Омелянович О. Т. Публічна служба в Україні: поняття та зміст. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 2. С. 397-402.

107. Орловська І. Г. Люстрація як засіб здійснення кадрової політики. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип. 2. С. 98-102.

108. Осадчий А. Ю. До уточнення поняття "адміністративна справа" в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 36-43.

109. Охотский Е. В. Служебная карьера. Москва: *Экономика*, 1998. 302 с.

110. Панейко Ю. Л. Наука адміністрації й адміністративного права: у 2 т. Авґсбург, 1949. Т. 1: Загальна частина. 213 с.

111. Пасенюк О. М., Панченко О. Н., Авер'янов В. Б. та ін. Адміністративне судочинство України: підручник. Київ: *Юрінком Інтер*, 2009. 672 с.

112. Пашко Д. В. Досвід країн ЄС у врегулюванні та реалізації права на публічну службу. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Юридичні науки. 2018. Т. 29(68), № 6. С. 148-154.

113. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. Харьков: *Факт*, 1998. 168 с

114. Писаренко Н. Б., Сьоміна В. А. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення): монографія. *Нац. ун-т «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого»*. Харків: Право, 2012. 136 с.

115. Попельнюх Р. О. Щодо змісту поняття "адміністративна справа" в адміністративному судочинстві. *Право і Безпека*. 2012. № 2. С. 68-72.

116. Поплавський В. Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; *Нац. авіац. ун-т*. Київ, 2015. 215 с.

117. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 січня 2019 року у справі № 815/6096/17. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80364173>

118. Постанова Верховного Суду від 08 травня 2019 року у справі № 805/4226/17-а. ЛігаЗакон: інформаційний веб-сайт. 2019. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/81616465>

119. Постанова Верховного Суду від 14 листопада 2018 року у справі № 804/3325/17. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77925888>

120. Постанова Верховного Суду у справі № 1640/3010/18. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82998191>

121. Постанова Верховного Суду у справі № 821/761/17. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75253763>

122. Постанова Верховного Суду України від 5 червня 2019 року у справі № 686/23445/17. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82424024>

123. Припутень Д. С. Деякі аспекти класифікації адміністративно-попереджувальних примусових заходів у службовому праві, не пов'язаного з юридичною відповідальністю. Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 20–21 липня 2018 р. Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2018. С. 63–65.

124. Припутень Д. С. Поняття, елементи та види адміністративних правопорушень у сфері службових правовідносин. Концепція розвитку правової держави в Україні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 13–14 жовтня 2017 р. Київ : Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, 2017. С. 124–126.

125. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

126. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>

127. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII. *Голос України*. 2017. № 1.

128. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

129. Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення: Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.10.2014 № 11. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011740-14#Text>

130. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 412.

131. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.

132. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>

133. Про міжнародні договори України : Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>

134. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. Ст. 190.

135. Про нещасний випадок на службі. Закон і бізнес: інформаційний веб-сайт. 2019. URL: https://zib.com.ua/ua/139525-usi_spori_povyazani_z_prohodzhennyam_sluzhbi_rozglyadayut_ad.html

136. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card2#Card>

137. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби: інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10

138. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

139. Про судові рішення в адміністративній справі: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 7. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13#Text>

140. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385. 121.

141. Проблемні питання юрисдикції під час вирішення цивільних справ. Судова влада України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: https://hra.court.gov.ua/sud4818/inshe/inf_court/uzag19c9

142. Проект Закону про медіацію № 2706 від 28.12.2019. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67831

143. Протокол № 3 про статут Суду Європейського Союзу Брюссель, 17 апреля 1957 года. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_618

144. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с.

145. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ: *Конус-Ю*, 2007. 735 с.

146. Пуданс-Шушлебін К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 20 с.

147. Пчелін В. Б. Про сучасні моделі адміністративної юстиції зарубіжних країн. Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 26–27 січня 2018 року. Запоріжжя: *Запорізька міська громадська організація «Істина»*, 2018. С. 67-70.

148. Пчелін В. Зміст та особливості публічно-правових спорів, розгляд і вирішення яких віднесено до юрисдикції адміністративних судів України. *Наукові записки [Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка]*. Серія : Право. 2017. Вип. 2. С. 125-129.

149. Резніченко В. О. Дослідження поняття докази в справах про адміністративні правопорушення, підвідомчих органам національної поліції.

Наукові записки [Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]. Серія : Право. 2018. Вип. 5. С. 72-76.

150. Рішення у справі «Пеллегрін проти Франції». Комюніке Секретаря Суду. (Judgment in the case of Pellegrin v. France). Українська Правнича Фундація: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=124>

151. Рішення Харківського окружного адміністративного суду 31 жовтня 2018 р. № 2040/7957/18. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77535438>

152. Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду у справі № 822/3770/17. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85898661>

153. Рішення Черкаського окружного адміністративного суду 25 березня 2019 року у справі № 2340/4851/18. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80977852>

154. Розрахунок при звільненні зі служби. Закон і бізнес: інформаційний веб-сайт. 2019. URL: https://zib.com.ua/ua/133792-osoblivosti_rozrahunku_pri_zvilnenni_zi_sluzhbi_nagadav_vs.html

155. Рой О. В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; *Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України*, Київ, 2019. 269 с.

156. Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации. *Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН*. Москва, 2001. 67 с.

157. Семеній О. М. Специфіка визначення категорій справ адміністративної юрисдикції. *Молодий вчений*. 2018. № 1(1). С. 115-118.

158. Сердюк Є. В. Адміністративні процедури у сфері забезпечення виборчих прав громадян. *Форум права*. 2012. № 1. С. 874-877.

159. Сердюк Є. В. Поняття та предмет адміністративно правового регулювання сфери виборчих прав громадян: Матеріали IX Всеукраїнської наукової конференції студентів і молодих вчених «Молодь: освіта, наука, духовність», Київ, 2012 р. Київ: ВМУРоЛ «Україна», 2012.

160. Сердюк Є. В. Проблеми у сфері адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян України. *Митна справа*. 2012. Ч. 2. Книга 1. С. 105-108.

161. Сидоренко Н. С. Інтерпретація поняття "публічна служба" з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 35-36. С. 71-77.

162. Сімора Р. П. Судові системи країн Європейського Союзу та України: порівняльно-правовий аналіз. ТНЕУ: офіційний веб-сайт. 2019. URL:

<http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/17019/1/%D0%BC%D0%B0%D0%B3%D1%96%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%A1%D1%96%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0.pdf>

163. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

164. Смокович М. І. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 304 с.

165. Сорока Л. В. Міжнародно-правове регулювання космічної діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. (16). С. 330-333.

166. Сорока Л. В. Поняття «державного регулювання» і «державного управління» космічною діяльністю та їх розмежування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 4. С. 193-199.

167. Сорока Л. В. Публічне адміністрування промислової політики Європейського космічного агентства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Випуск 33. Ч. 2. Т. 3. С. 184-189.

168. Сорока Л. В. Роль національних норм космічного законодавства у врегулюванні космічної діяльності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2016. Випуск 40. Т. 3. С. 155-160.

169. Спори, пов'язані зі звільненням громадян з публічної служби. Актуальна практика Верховного Суду. ЛігаЗакон: інформаційний веб-сайт. 2019. URL: https://jurliga.ligazakon.net/ua/analytics/187592_spori-povyazan-z-zvlnenniam-gromadyan-z-publchno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogo-sudu

170. Спрощене провадження в адмінсправах: дві сторони нововведення. Правова група "Побережнюк і партнери": веб-сайт. 2018. URL: <http://p-partners.com/articles/sproshchene-provadzheniya-v-adminspravakh-dvi-storoni-novovvedennya/>

171. Стан здійснення судочинства в Україні у 2015 році: Збірник Верховного Суду України в рамках проекту Ради Європи «Підтримка впровадженню судової реформи в Україні». Верховний Суд України. 112 с.

172. Стельмашук Л. Співвідношення понять "публічна служба" та "державна служба. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 1. С. 52-62.

173. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; *Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького*. Київ, 2012. 20 с.

174. Тимошук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ: *Факт*, 2003. 496 с

175. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: *Юринформцентр*, 1998. 798 с.

176. Ткачук О. С. Розумні строки у контексті права на справедливий судовий розгляд. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 2. С. 82-90.

177. Трофімова Л. Зрозумілість судового рішення — складова якісного контролю. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ: ВД «Дакор», 2018. С. 409-415.

178. Ульяновська О. Адміністративно-правові засоби реалізації конституційного права на судовий захист: теоретичний аналіз. *Віче*. 2013. № 6.

179. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07; *Одес. нац. юрид. акад.* Одеса, 2004. 36 с.

180. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; *Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України*, Львів, 2012. 22 с.

181. Хорошенюк О. Публічна служба: характеристика її місця в суспільстві. *Вісник державної служби України*. 2009. № 3. С. 26-29.

182. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків: *Право*, 2010. 216 с.

183. Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учебник для вузов. Москва: *Юрайт*. 2000. 416 с.

184. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. Москва: *Юристъ*, 2003. 320 с.

185. Шаповал Р. В. Адміністративно-правове регулювання освітньої діяльності в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; *Харк. нац. ун-т внутр. справ*. Харків, 2011. 36 с.

186. Шевченко О. М. Інститут публічної служби в Україні та проблеми протидії корупції. *Публічне адміністрування: наукові дослідження та розвиток*. 2018. № 2. С. 36-46.

187. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. Т.5 : П-С. 742 с.

188. Щавінський В. Р. Публічно-правовий спір як категорія адміністративно-правової науки. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 73-77.

189. Югов А. А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации : монография. Екатеринбург : Из-во УрПОА, 1999. 121 с.

190. Юрченко Ю. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері судочинства. Правознавство. Випускний курс. Київ: Університет «Україна», 2013. 296 с.

191. Яношевська Н. О. Правова характеристика концепції інституту доказів та доказування у справах про адміністративні правопорушення. *Web of science and Academic Researcher*. 2019. № 1. С. 181-186.

192. Янюк Н. Особливості розгляду публічно-службових спорів адміністративними судами. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2019. Вип. 69. С. 90-98.

193. Яремчук В., Сліпушко О. Тлумачний науковий словник українського мови. Київ: АКОНИТ, 2008. 528 с.

194. Chapitre XI : Action de groupe relative à une discrimination imputable à un employeur. Legifrance. 2019. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=FD13B1B70D225634CCDBC40643FA4BF5.tplgfr27s_1?idSectionTA=LEGISCTA000033438087&cidTexte=LEGITEXT000006070933&dateTexte=20200623

195. Code de justice administrative. Legifrance. 2019. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070933>

196. Court of Justice of the European Union: official website. 2019. URL: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_en

197. Das Alimentationsprinzip. Rehm Verlag. 2018. URL: <https://www.rehm-verlag.de/beamtenrecht/blog-beamtenrecht/das-alimentationsprinzip/>

198. Employment Tribunal Proceedings and Remedies: In-depth. Croneri.co.uk. 2019. URL: <https://app.croneri.co.uk/topics/employment-tribunal-proceedings-and-remedies/indepth?product=10>

199. Employment Tribunal. Gov.uk. 2019. URL: <https://www.gov.uk/courts-tribunals/employment-tribunal>

200. General Court: official website. 2019. URL: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/en/

201. Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymas 1999 m. sausio 14 d. Nr. VIII-1029. E-Seimas. 2019. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.72290?jfwid=q8i88lcpn>

202. LOI n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle (1). Legifrance. 2019. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do;jsessionid=FD13B1B70D225634CCDBC40643FA4BF5.tplgfr27s_1?cidTexte=JORFTEXT000033418805&idArticle=LEGIARTI000033423800&dateTexte=20161119

203. The European Parliament the Council, Brussels, 18 November 2015 (OR. en) 2011/0901 B (COD) PECONS 62/15 JUR 692 COUR 47 INST 378 CODEC 1434 Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. 18 November. 2015. URL: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-62-2015-INIT/en/pdf>

204. Treaty of Nice 2001. Access to European Union law. 2014. URI: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/TableOfSectors/types_of_documents_in_eurlex.html

205. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. 2019. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html>

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Марин П. П. Загальна характеристика категорій адміністративних справ пов'язаних з публічною службою. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 190–193.

2. Марин П. П. Процессуальные особенности административного судопроизводства по делам, связанным с публичной службой. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 44–48 (Кыргызская Республика).

3. Марин П. П. Принципи адміністративного судочинства у справах пов'язаних із публічною службою. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2018. Вип. 50. Т. 4. С. 184–189.

4. Марин П. П. Понятие административных дел связанных с публичной службой. *Право и Закон*. 2019. № 2. С. 61–66. (Кыргызская Республика)

5. Марин П. П. Загальні аспекти доказування у справах пов'язаних із публічною службою. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 3. С. 157–159.

6. Марин П. П. Звільнення з публічної служби як категорія адміністративних справ. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 289–291.

7. Марин П. П. Публічна служба з позиції адміністративного судочинства. *Юридичний бюлетень*. 2019. № 11. С. 154–159.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Марин П. П. Звільнення з публічної служби як поширена категорія адміністративних справ. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 берез. 2018 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 60–63.

9. Марин П. П. Проблематика поняття адміністративних справ пов'язаних з публічною службою. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 15–16 берез. 2019 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 88–90.

10. Марин П. П. Розмежування адміністративних справ пов'язаних з публічною службою з трудовими спорами. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 берез. 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56–59.

БЛАНК
соціологічного опитування громадян з питань
діяльності публічних службовців

Шановний респонденте! Вашій увазі надається бланк соціологічного опитування щодо діяльності публічних службовців. Опитування є анонімним, відповідно просимо вас надати правдиві відповіді. На кожне питання треба надати відповідь – наприклад, «Так» або «Ні» у графі навпроти шляхом постановлення позначки (наприклад, «+», або «V»). Результати вашої активної громадянської позиції буде використано для розроблення рекомендацій щодо покращення діяльності публічних службовців в Україні.

Дякуємо вам за участь.

Чи потрібно реформувати публічну службу в Україні?	
Так	Ні
Чи потрібно вдосконалити матеріальне та соціальне забезпечення публічних службовців в Україні?	
Так	Ні
Чи потрібно впроваджувати принцип відкритості у сфері прийому, проходження чи звільнення публічних службовців?	
Так	Ні
Чи впливає захищеність статусу публічного службовця на благополуччя громадян України в повсякденному житті?	
Так	Ні
Чи потрібно створити в Україні належний захист прав та інтересів публічних службовців?	
Так	Ні

РЕЗУЛЬТАТИ соціологічного опитування громадян України з питань діяльності публічних службовців

Вибірковим анкетуванням було охоплено 1050 респондентів. Час проведення анкетування – перше друге 2019 і перше півріччя 2020 року. 13% респондентів відмовилися відповідати на питання з причин браку часу та роздратованості, викликаній складною ситуацією в державі.

Чи потрібно реформувати публічну службу в Україні?	
Так	Ні
80%	20%
Чи потрібно вдосконалити матеріальне та соціальне забезпечення публічних службовців в Україні?	
Так	Ні
56%	43%
Чи потрібно впроваджувати принцип відкритості у сфері прийому, проходження чи звільнення публічних службовців?	
Так	Ні
91%	9%
Чи впливає захищеність статусу публічного службовця на благополуччя громадян України у повсякденному житті?	
Так	Ні
42%	58%
Чи потрібно створити в Україні належний захист прав та інтересів публічних службовців?	
Так	Ні
57%	43%

ПРОЄКТ

ЗАКОНУ КРАЇНИ

Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення справ з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

I. Внести до Кодексу адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради УРСР. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446) такі зміни й доповнення:

– внести зміни до п. 1 ч. 6 ст. 12 «Форми адміністративного судочинства» Кодексу адміністративного судочинства України та викласти її в такій редакції: «6. Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище».

– внести зміни до п. 2 ч. 1 ст. 19 «Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів» Кодексу адміністративного судочинства України та викласти її в такій редакції: «1. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: 2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби»;

– внести зміни до ч. 5 ст. 122 «Строк звернення до адміністративного суду» Кодексу адміністративного судочинства України та викласти її в такій редакції: «5. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби встановлюється тримісячний строк».

II. Цей закон набирає чинності з дня його опублікування.

Голова

Верховної Ради України

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення справ з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби»

1. Обґрунтування потреби ухвалення акта

Види адміністративних справ із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби постійно вдосконалюються, видозмінюються та розширюються відповідно до розвитку суспільних відносин, тому потрібно розширити категорії спорів, пов'язаних із публічною службою, а саме додати справи щодо дискримінації у відносинах публічної служби. Дискримінація є негативним явищем у суспільстві, вона відображає нерівність суспільства, однак як для суспільства загалом, так і для публічної служби зокрема, принцип рівності у відносинах є основою для розбудови правової держави та громадянського суспільства. Тому для розширення категорій адміністративних справ, що зумовлено розвитком суспільних відносин, до справ з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби потрібно додати таку відокремлену категорію як справи щодо дискримінації у відносинах публічної служби.

Ще однією площиною для вдосконалення адміністративного судочинства щодо розгляду та вирішення справ з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби є велика кількість позовів публічних службовців, які повертаються або залишаються без розгляду адміністративним судом через пропуск строку звернення до адміністративного суду. Це порушує права публічних службовців та, як показує практика, зумовлює потребу змін адміністративно-процесуального законодавства. Тому потрібно збільшити строк звернення до адміністративного суду в адміністративних справах щодо прийняття,

проходження чи звільнення з публічної служби до спеціального строку звернення до адміністративного суду (три місяці).

Відповідно законопроектом пропонується вдосконалення справ щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби через уведення відокремленої категорії – справ щодо дискримінації у відносинах публічної служби та збільшення строку звернення до адміністративного суду у справах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби до трьох місяці.

2. Мета законопроекту

Метою і завданням законопроекту є вдосконалення справ щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Законопроектом пропонується внести такі зміни й доповнення до Кодексу адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради УРСР. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446):

– внести зміни до п. 1 ч. 6 ст. 12 «Форми адміністративного судочинства» Кодексу адміністративного судочинства України та викласти її в такій редакції: «6. Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище»;

– внести зміни до п. 2 ч. 1 ст. 19 «Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів» Кодексу адміністративного судочинства України та викласти її в такій редакції: «1. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

2) спорах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби»;

– внести зміни до ч. 5 ст. 122 «Строк звернення до адміністративного суду» Кодексу адміністративного судочинства України та викласти її в такій редакції: «5. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, дискримінації у відносинах публічної служби встановлюється тримісячний строк».

4. Стан нормативно-правової бази в зазначеній сфері правового регулювання

Регулювання правовідносин у зазначеній сфері здійснюється Конституцією України, Кодексом адміністративного судочинства України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про судоустрій і статус суддів», «Про запобігання корупції», «Про Національну поліцію», іншими законодавчі та підзаконними актами у сфері публічної служби.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Ухвалення цього проєкту Закону не потребує додаткових видатків державного бюджету.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків ухвалення законопроєкту

Ухвалення Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення справ з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» дасть можливість більш ефективно захищати права, свободи та законні інтереси публічних службовців, окремих громадян і дотримуватися принципів якісної публічної служби в суспільстві.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ

до проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу
адміністративного судочинства України щодо вдосконалення справ
з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження,
звільнення з публічної служби»

Зміст положення (норми) чинного акта законодавства	Зміст положення (норми) проєкту акта
Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV	
Ст. 12. Форми адміністративного судочинства 6. Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище;	Ст. 12. Форми адміністративного судочинства 6. Для цілей цього Кодексу справами незначної складності є справи щодо: 1) прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, <i>дискримінації у відносинах публічної служби</i>, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище;
Ст. 19. Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів 1. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-	Ст. 19. Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів 1. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

правових спорах, зокрема: 2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;	2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, <i>дискримінації у відносинах публічної служби;</i>
Ст. 122. Строк звернення до адміністративного суду 5. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк.	Ст. 122. Строк звернення до адміністративного суду 5. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, <i>дискримінації у відносинах публічної служби</i> встановлюється тримісячний строк.

