

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРИ АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему

**«ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ СПОРІВ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ,
ПРОХОДЖЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ»**

Виконала: здобувачка вищої освіти
2 курсу магістратури
Галузь знань 28
«Публічне управління та
адміністрування» спеціальність 281
«Публічне управління та
адміністрування»
Доморадова Роксолана Валеріївна

Науковий керівник:
к.ю.н, доц. Осадчий Анатолій Юрійович

Рецензент:
д.ю.н., проф. Корнута Людмила Михайлівна

Одеса – 2025

АНОТАЦІЯ

на магістерську роботу Доморадової Роксолани Валеріївни на тему: «Особливості розгляду спорів щодо прийняття, проходження та припинення публічної служби»

Магістерський дослідницький проект на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2025.

Магістерська робота присвячена комплексному аналізу теоретичних і прикладних аспектів розгляду та вирішення спорів щодо прийняття, проходження та припинення публічної служби. Робота складається із вступу, 2 розділів, що містять 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

Актуальність теми зумовлена тим, що в сучасних умовах відбувається інтенсивне оновлення адміністративно-процесуального законодавства, поряд із цим простежується формування нових стратегічних орієнтирів розвитку держави, серед яких особливе місце займає реформа та модернізація системи публічного адміністрування. У цих умовах виникає об'єктивна потреба у переосмисленні вже сформульованих наукових підходів і практичних рекомендацій. Зазначені трансформації обумовлюють необхідність подальших комплексних досліджень, спрямованих на аналіз сучасного стану правового регулювання спорів щодо захисту права на державну службу, а також на визначення особливостей процесуальних механізмів розгляду спорів, пов'язаних із проходженням та припиненням державної служби. Такі дослідження мають важливе значення для формування послідовної практики застосування законодавства, удосконалення процедур публічної служби та зміцнення гарантій правового статусу публічних службовців.

У магістерській роботі розкрито еволюцію терміна «публічна служба», окреслено наукові підходи до його тлумачення та визначено співвідношення з суміжними категоріями адміністративного права. Підкреслено, що сучасна публічна служба розглядається як професійна діяльність осіб, на яких покладаються

завдання і функції держави та місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення реалізації публічної влади, захист прав людини, належний рівень законності та ефективність державного управління. На основі аналізу чинного законодавства встановлено, що поняття публічної служби має комплексний характер і охоплює державну, муніципальну та іншу службу, що здійснюється в інтересах суспільства та держави на професійній основі.

Досліджено процесуальні аспекти вирішення спорів, що виникають у зв'язку з прийняттям на службу, її проходженням та звільненням. Доведено, що такі спори належать до категорії справ незначної складності, у зв'язку з чим розглядаються адміністративними судами за правилами спрощеного позовного провадження, здебільшого без виклику сторін, але з обов'язковим забезпеченням принципів повноти, об'єктивності та своєчасності розгляду. Підкреслено значення дотримання строків звернення до суду, оскільки саме пропуск місячного строку є однією з найпоширеніших підстав для повернення позовних заяв у цій категорії спорів.

Охарактеризовано особливості правового статусу сторін у публічно-службових спорах, що відрізняються від загальних адміністративних спорів наявністю відносин влади й підпорядкування. Встановлено, що позивачем у таких справах виступає публічний службовець, який вважає, що суб'єкт владних повноважень порушив його права при прийнятті, проходженні або припиненні служби. Відповідачем є орган державної влади або орган місцевого самоврядування, що має спеціальну адміністративну правосуб'єктність як роботодавець. Наголошено, що обов'язок доказування у публічно-службових спорах здебільшого покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень, який має обґрунтувати правомірність своїх рішень, дій або бездіяльності.

Визначено предмет доказування у спорах зазначеної категорії, який включає: обставини, на яких позивач обґрунтовує свої позовні вимоги, а також обставини, на яких відповідач обґрунтовує свої заперечення; інші факти, що мають значення для правильного вирішення справи. Визначено, що доказами у таких справах є

будь-які фактичні дані, отримані у спосіб, передбачений законом, які дають змогу встановити наявність або відсутність обставин, що зумовлюють оцінку правомірності управлінських рішень щодо публічних службовців.

Здійснено дослідження правових підстав оскарження рішень суб'єктів призначення на етапі прийняття на службу, зокрема порушення процедури проведення конкурсу, недотримання вимог щодо оцінювання професійної компетентності та морально-етичних характеристик претендента. Проаналізовано внесені до КАС України зміни щодо розширення предметної юрисдикції адміністративних судів на спори про оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій, експертних команд з оцінювання повсякденного функціонування особи та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб. Окрема увага приділена аналізу підстав і порядку звільнення з публічної служби як однієї з найбільш конфліктних сфер публічно-службових правовідносин. Встановлено, що спеціальний порядок звільнення з публічної служби виконує гарантійну функцію, забезпечуючи незалежність службовця та захист від необґрунтованих управлінських рішень.

Сформульовано висновок про необхідність подальшого удосконалення адміністративного законодавства та розвитку єдиної судової практики щодо розгляду публічно-службових спорів. Акцентовано на важливості формування чітких процедур публічної служби, забезпечення прозорості конкурсних процедур, посилення гарантій правового статусу службовців та збалансування інтересів держави й особи в процесі реалізації публічної влади.

Ключові слова: адміністративне судочинство, правосуддя, публічна служба, конкурсна процедура, публічно-службові спори, право на публічну службу, оскарження рішень суб'єктів призначення.

SUMMARY

Master's thesis by Roksolana Domoradova on the topic: «Peculiarities of Resolving Disputes Concerning Admission to, Service in, and Termination of Public Service»

Master's research project for a master's degree in the specialty 281 «Public management and administration». – National University "Odesa Law Academy", Odesa, 2025.

The Master's thesis is devoted to a comprehensive analysis of the theoretical and practical aspects of the consideration and resolution of disputes related to admission to, service in, and termination of public service. The work consists of an introduction, two chapters containing six subsections, conclusions, and a list of references.

The relevance of the topic is driven by the fact that, under modern conditions, administrative procedural legislation is undergoing intensive renewal. At the same time, new strategic directions for the development of the state are emerging, among which the reform and modernization of the public administration system occupy a special place. Under these conditions, there is an objective need to rethink already-established scientific approaches and practical recommendations. These transformations make it necessary to conduct further comprehensive research aimed at analyzing the current state of legal regulation of disputes concerning the protection of the right to public service, as well as identifying the peculiarities of procedural mechanisms for resolving disputes related to the commencement, performance, and termination of public service. Such research is essential for shaping consistent law-enforcement practice, improving public service procedures, and strengthening guarantees of the legal status of public servants.

The thesis reveals the evolution of the term "public service," outlines scientific approaches to its interpretation, and determines its correlation with related categories of administrative law. It emphasizes that modern public service is understood as the professional activity of individuals entrusted with the tasks and functions of the state and

local self-government, aimed at ensuring the exercise of public authority, protecting human rights, upholding legality, and ensuring the effectiveness of public administration. Based on an analysis of current legislation, it is established that the concept of public service has a complex nature and encompasses state, municipal, and other service performed in the interests of society and the state on a professional basis.

The procedural aspects of resolving disputes arising in connection with admission to service, its performance, and dismissal are examined. It is demonstrated that such disputes fall within the category of cases of minor complexity and are therefore considered by administrative courts under simplified proceedings, usually without summoning the parties, yet with obligatory observance of the principles of completeness, objectivity, and timeliness of the review. The importance of adhering to statutory time limits for filing a claim is emphasized, as missing the one-month deadline is among the most common grounds for returning statements of claim in this category of disputes.

The specific features of the legal status of the parties in public service disputes are characterized, noting that such disputes differ from general administrative cases due to the presence of relations of authority and subordination. It is established that the plaintiff in such cases is a public servant who believes that a public authority has violated his or her rights during admission, service, or dismissal. The defendant is a state authority or local self-government body that possesses special administrative legal capacity as an employer. It is emphasized that the burden of proof in public service disputes generally lies with the defendant – the public authority – which must justify the lawfulness of its decisions, actions, or omissions.

The subject of proof in these disputes is defined to include: the circumstances on which the plaintiff bases the claims, the circumstances on which the defendant relies in asserting objections, and other facts relevant to the proper resolution of the case. It is established that evidence in such cases consists of any factual data obtained in a manner prescribed by law that make it possible to determine whether the circumstances influencing the

assessment of the legality of administrative decisions concerning public servants are present or absent.

Legal grounds for challenging decisions made by appointing authorities at the stage of admission to service are examined, including violations of competitive procedures and failures to comply with requirements for evaluating the professional competence and moral-ethical qualities of candidates. Amendments to the Code of Administrative Proceedings of Ukraine concerning the expansion of the jurisdiction of administrative courts to include disputes challenging decisions of attestation, competition, medical-social expert commissions, expert teams assessing a person's daily functioning, and other similar bodies whose decisions are binding on public authorities, local self-government bodies, and other persons, are analyzed. Special attention is paid to analyzing the grounds and procedures for dismissal from public service, as this is one of the most conflict-prone areas of public service relations. It is established that the special procedure for dismissal performs a protective function, ensuring the independence of the servant and shielding him or her from unjustified administrative decisions.

The thesis concludes that administrative legislation must continue to be improved and unified judicial practice regarding the review of public service disputes must be developed. Emphasis is placed on the importance of establishing clear public service procedures, ensuring transparency of competitive selection processes, strengthening guarantees of public servants' legal status, and balancing the interests of the state and the individual in the exercise of public authority.

Key words: administrative justice, judiciary, public service, competitive selection procedure, public service disputes, right to public service, appeal of appointing authorities' decisions.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ПРАВО НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ЯК ОБ'ЄКТ СУДОВОГО ЗАХИСТУ	8
1.1. Юрисдикція спорів пов'язаних із захистом права на державну службу.....	8
1.2. Строки звернення до суду у спорах, пов'язаних з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби.....	34
1.3. Загальна характеристика у спорах пов'язаних з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби.....	50
 РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ	 67
2.1. Спори, пов'язані з прийняттям на державну службу.....	73
2.2. Спори, пов'язані з проходженням державної служби.....	73
2.3. Спори, пов'язані із звільненням з державної служби.....	82
 ВИСНОВКИ.....	 98
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	 103

ВСТУП

Розвиток України як демократичної, правової та соціальної держави зумовлює необхідність подальшого удосконалення інституту державної служби, який виступає ключовим механізмом формування та реалізації державної політики, організації державного управління та належного забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. При цьому важливим є врахування як національної практики, так і позитивного зарубіжного досвіду. Публічна служба становить фундаментальну складову системи публічного адміністрування, адже саме від ефективності її функціонування залежить стабільний і послідовний розвиток держави. Вона виконує роль основної ланки взаємодії між державою в особі органів публічної влади та громадянами, забезпечуючи реалізацію їхніх конституційних прав, свобод та законних інтересів.

Враховуючи інтенсивне оновлення адміністративно-процесуального законодавства, яке останніми роками лише прискорюється, а також формування нових стратегічних орієнтирів розвитку держави, серед яких особливе місце займають реформа адміністративного судочинства та модернізація системи публічного адміністрування, постає потреба у переосмисленні вже сформульованих наукових підходів і рекомендацій. Зазначені трансформації зумовлюють необхідність проведення подальших комплексних досліджень, спрямованих передусім на аналіз сучасного стану правового регулювання спорів щодо захисту права на державну службу, а також на з'ясування особливостей процесуальних механізмів розгляду спорів, пов'язаних із проходженням та припиненням державної служби.

Особливої актуальності набуває дослідження питань, пов'язаних із дотриманням гарантій державних службовців, встановленням меж дискреції суб'єктів призначення, забезпеченням балансу між інтересами держави та правами службовців, а також підвищенням ефективності судового захисту у

випадках порушення прав під час вступу на службу, її проходження чи звільнення. У зв'язку з цим актуальною є необхідність вироблення узгоджених підходів до вирішення типових спорів, удосконалення правозастосовної практики та підвищення рівня правової визначеності у сфері публічної служби.

Теоретичною основою написання магістерського дослідження стали наукові роботи вчених, в яких проаналізовані загально-теоретичні питання адміністративного судочинства, а також окремі проблеми розгляду та вирішення публічно-правових спорів, В.М. Бевзенко, В.В. Квак, Н.В. Коваленко, І.О. Картузова, Р.С. Куйбіда, П.М. Мельник, А.Ю. Осадчий, М.І. Смокович, В.П. Тимошук, М.І. Цуркан та ін. Питання публічної служби досліджували такі науковці, як В.Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.С. Даниленко-Негара, С.В. Ківалов, О.О. Кравченко, Р.В. Негара, Л.В. Продаєвич, О.В. Петришин, Є.С. Черноног та інші. Безпосередньо проблемам вирішення спорів пов'язаних із захистом права на державну службу присвятили дослідження Є.В. Аблов, В.Ю. Поплавський, У.О. Умнова, І.П. Сімонова, М.І. Цуркан, І.Є. Черняхів та інші.

Водночас динамічні зміни законодавства у сфері адміністративного судочинства та активне оновлення нормативної бази, що регулює питання державної служби, які останніми роками лише посилюються, формують нові орієнтири розвитку держави. Суттєве значення при цьому надається реформуванню інституту державної служби та вдосконаленню засад публічного адміністрування. Зазначені процеси зумовлюють збільшення кількості публічно-правових спорів, пов'язаних із захистом права на державну службу, що потребує повторного переосмислення вже наявних наукових висновків, формулювання оновлених підходів та здійснення подальших досліджень у межах окресленої проблематики.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є здійснення теоретичного аналізу правового регулювання та особливостей реалізації

адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із прийняттям на публічну службу, проходженням служби та звільненням з неї, а також з'ясування специфіки судового захисту прав публічних службовців в Україні.

Мета магістерського дослідження зумовила виконання наступних завдань:

- визначити юрисдикцію спорів, що пов'язані із захистом права на публічну службу;
- визначити сучасний стан законодавчого регулювання публічної служби в Україні;
- розкрити правила обчислення строків звернення до суду у справах, що пов'язуються з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби;
- виявити особливості провадження у справах пов'язаних з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби;
- встановити склад учасників справах щодо захисту права на державну службу в Україні;
- здійснити аналіз публічно-правових спорів, що пов'язані з прийняттям на державну службу;
- з'ясувати особливості розгляду і вирішення публічно-правових спорів, пов'язаних з проходженням державної служби;
- охарактеризувати особливості розгляду і вирішення публічно-правових спорів, пов'язаних з проходженням державної служби.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що реалізуються у сфері адміністративного судочинства у справах щодо захисту права на державну службу в Україні.

Предмет дослідження – адміністративне судочинство у справах, щодо захисту права на державну службу в Україні.

Методи дослідження. Основою методологічної конструкції магістерської роботи виступає системний метод, який визначає стратегію всього дослідження,

зокрема, теоретико-методологічних і організаційно-правових засад дослідження спорів пов'язаних із захистом права на державну службу. Активно використовувався загальнонауковий діалектичний підхід, який дозволив проаналізувати сутність та види публічно-службових спорів. Застосовуючи метод аналізу та синтезу було з'ясовано особливості адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби в Україні, виділяючи найбільш важливі характеристики. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного охарактеризовано сутність та особливості конкретних публічно-службових спорів. Системно-структурний метод використовувався для виявлення особливостей статусу сторін, стадій та етапів доказування адміністративного судочинства у справах, прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби в Україні.

Нормативна база магістерської роботи ґрунтується на Конституції України, Кодексі адміністративного судочинства України, Кодексі законів про працю України, Законі України «Про державну службу» інших нормативно-правових актах, на основі яких здійснюється розгляд та вирішення справ, пов'язаних із прийняттям, проходженням та звільненням з публічної служби.

Емпіричну базу магістерської роботи становить узагальнена практика діяльності суддів адміністративних судів, відомості з Єдиного державного реєстру судових рішень України, статистичні матеріали та публічна інформація з офіційних ресурсів.

Структурно магістерська робота складається з двох розділів, які включають шість підрозділів. Роботу завершують висновки по результатах магістерського дослідження і список використаних при його виконанні джерел.

РОЗДІЛ 1.

ПРАВО НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ЯК ОБ'ЄКТ СУДОВОГО ЗАХИСТУ

1.1. Юрисдикція спорів пов'язаних із захистом права на державну службу.

Однією з ключових ознак правової держави є її спроможність нести відповідальність за власні рішення та дії перед суспільством і громадянами. Важливою формою забезпечення такої відповідальності виступає судовий контроль. Створення в Україні системи адміністративних судів як складової національної судової системи та ефективного механізму захисту прав і свобод людини зумовлює актуальність дослідження змісту права на судовий захист.

Право особи звернутися до адміністративного суду з позовом є складовою конституційного права на судовий захист, закріпленого у статті 55 Конституції України. У цій нормі підкреслюється, що суд забезпечує охорону прав і свобод людини та громадянина, і кожен має гарантовану можливість оскаржити в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також посадових і службових осіб [30].

Право на судовий захист є одним із базових прав людини, гарантованих міжнародними стандартами, зокрема Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, а також закріплених у Конституції України. Механізм реалізації цього права у сфері адміністративного судочинства визначається процесуальним законодавством, насамперед Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Саме КАС України встановлює механізми, інструменти та гарантії, які забезпечують ефективне звернення особи до адміністративного суду з метою захисту її прав, свобод та законних інтересів у публічно-правових спорах.

Проблематика визначення юрисдикції спорів, пов'язаних із захистом права на публічну службу, нерозривно пов'язана з тлумаченням та законодавчим

закріпленням самого права на публічну службу. Вона також залежить від визначення критеріїв, за якими особа може бути віднесена до кола публічних службовців. Чіткість цих критеріїв є визначальною для ідентифікації правового статусу учасників відповідних спорів, а відтак – для правильної кваліфікації правовідносин та належного визначення судової юрисдикції.

Щодо визначення дефініції «право на державну службу» то слід звернутися до аналізу ряду нормативно-правових актів. Так, це право задекларовано у ст. 21 Загальної декларації прав людини 1948 р. [22] і в ст. 25 Міжнародного пакту про цивільні й політичні права 1966 р. [35]. Таким чином законодавством встановлюється заборона будь-яких проявів дискримінації під час прийняття громадян на публічну службу. Забороняється обмеження доступу до неї за ознаками соціального положення, майнового статусу, расової чи національної належності, гендеру, політичних та релігійних поглядів, місця проживання та іншими критеріями, що не мають об'єктивного зв'язку з професійною придатністю особи до виконання службових обов'язків. (ст. 24 Конституції України [30], ст. 19 Закону «Про державну службу» [59]).

Відповідно до положень ст. 38 Конституції України встановлено, що громадяни мають рівний доступ до державної служби [30]. Ю.Г. Чердинцев звертає увагу на те, що лише в Основному Законі використовується формулювання «право рівного доступу до державної служби», підкреслюючи, що йдеться не про безумовне «право на державну службу», а про умовне «право доступу до державної служби» [100, с. 36]. Тобто громадянин має можливість претендувати на зайняття посади в органах державної влади, проте це не означає гарантованого права на її отримання. Це пов'язано з тим, що в такому випадку не діє класичне правило кореспонденції прав та обов'язків: наявність права в однієї особи не породжує безумовного обов'язку іншої сторони забезпечити реалізацію цього права.

Оскільки центральним елементом конституційного положення є формулювання «право рівного доступу», воно вимагає докладного тлумачення. Таке тлумачення надано Верховним Судом у справі № 826/5931/16, у якій зазначено, що право на доступ до публічної служби не означає гарантії обов'язкового призначення особи на посаду. Зміст цього права полягає у забезпеченні рівних можливостей для всіх кандидатів, що повинні ґрунтуватися на їхніх індивідуальних якостях та професійних досягненнях [87].

Положення ст. 19 Закону України «Про державну службу» деталізують зміст права громадян на участь в управлінні державними справами та рівний доступ до публічної служби, закріпленого у ст. 38 Конституції України та міжнародних договорах. Ця норма також прямо забороняє будь-які форми дискримінації під час реалізації відповідного конституційного права, гарантує рівність можливостей для всіх громадян щодо зайняття посад державної служби. Відповідно до Закону України «Про державну службу», право на державну службу мають громадяни України, які отримали необхідну освіту та професійну підготовку, а також пройшли конкурсний відбір або іншу процедуру, визначену Кабінетом Міністрів України [59]. Окрім наведених гарантій, Закон України «Про державну службу» закріплює вичерпний перелік обставин, що можуть бути підставами для обмеження доступу громадян до державної служби, тобто перешкодами для отримання статусу публічного службовця. До таких обмежень належать: 1) визнання особи недієздатною; 2) наявність у громадянина судимості; 3) наявність прямої підпорядкованості або службової залежності між кандидатом та його близькими родичами чи свояками у разі вступу на відповідну посаду; 4) в інших випадках, установлених законами України [100, с. 36].

Отже, право на державну службу – це міра можливої поведінки громадянина України щодо зайняття ним конкретної посади в органах публічної адміністрації та їх апараті, за умов проходження процедури вступу, наявності

відповідної освіти та рівня професійної компетентності, відсутності обмежень, передбачених законодавством.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про державну службу» визначається правовий механізм захисту державним службовцем свого права на державну службу у випадках, коли: 1) відбулося порушення його гарантованих законом прав; 2) виникли перешкоди у реалізації цих прав, тобто самі права формально не порушено, однак державний службовець позбавлений можливості повною мірою їх здійснювати. Відповідно до аналізованої норми, державний службовець наділений широким колом прав, що гарантують належні умови професійної діяльності та захищають його інтереси у сфері публічної служби. Зокрема, йдеться про такі основні права: на повагу до своєї честі та гідності, а також на справедливе й шанобливе ставлення з боку керівництва, колег та інших осіб; на чітке затвердження посадових обов'язків; на створення належних умов праці та забезпечення їх необхідними матеріально-технічними ресурсами. Державний службовець має право на оплату праці, що визначається з урахуванням посади, результатів професійної діяльності, стажу служби, на щорічні та інші види відпусток; на соціальне та пенсійне забезпечення. Серед інших гарантій – право на кар'єрне зростання, що здійснюється з урахуванням рівня його професійної підготовки та добросовісного виконання посадових обов'язків. Законодавство також передбачає можливість оскаржити в установленому порядку рішення про застосування дисциплінарного стягнення, звільнення або негативну оцінку результатів службової діяльності. Крім того, забезпечується захист від неправомірного тиску чи переслідування з боку органів державної влади або їх посадових осіб у випадках, коли державний службовець повідомляє про факти порушення законодавства у сфері державної служби [59]. Такий підхід спрямований на формування безпечного службового середовища, у якому працівники можуть добросовісно виконувати свої функції.

Слід зауважити, що даний перелік прав державного службовця не є вичерпним, державний службовець наділяється також іншими правами, які закріплюються у положеннях про структурні підрозділи органів публічного адміністрування та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

У разі порушення або перешкоджання реалізації права на державну службу публічний службовець має гарантовану можливість захисту своїх прав та законних інтересів як у вищестоящих органах державної влади, так і в судовому порядку. Національне законодавство передбачає два основні способи такого захисту: 1) реалізацію права на судовий захист; 2) реалізацію права на адміністративне оскарження. Державний службовець самостійно визначає найбільш ефективний порядок відновлення порушених прав. Судовий захист забезпечується відповідно до ст. 55 Конституції України, яка має пряму дію та гарантує кожному право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових та службових осіб [30]. Це право є універсальною конституційною гарантією, яка може бути реалізована незалежно від сфери правовідносин, у яких виник спір, та не потребує додаткового нормативного підтвердження. Другим способом захисту прав державного службовця, зокрема у сфері проходження служби, є адміністративне оскарження, що здійснюється на підставі положень Закону України «Про звернення громадян» [65].

Загальна адміністративна процесуальна правоздатність передбачає здатність особи звертатися до адміністративного суду для захисту своїх суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів, які можуть бути порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів публічної влади. Право на подання адміністративного позову є невід'ємною складовою права на судовий захист, гарантованого ст. 55 Конституції України. У цій статті зазначено, що «права і свободи людини і громадянина захищаються судом, а кожній особі гарантується

право оскаржити в суді дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [30]. Відповідно до ч. 1 ст. 5 КАС України, кожна особа може звернутись до адміністративного суду із зазначеними питаннями [28], що підтверджує широке коло суб'єктів, здатних реалізувати своє право на судовий захист у публічно-правових відносинах. Крім того, ч. 8 ст. 11 Закону України «Про державну службу» визначає, що «державний службовець має право звернутись до суду з метою захисту своїх порушених прав, наданих йому даним Законом» [59], підкреслюючи спеціалізовану юридичну гарантію захисту прав саме у сфері публічної служби. Таким чином, адміністративний суд виступає ключовим інструментом реалізації та захисту прав державних службовців, забезпечуючи законність і рівний доступ до правових засобів у публічно-правових відносинах.

Ефективний розгляд публічно-правових спорів, що стосуються реалізації права на державну службу, виступає ключовою умовою забезпечення реального та дієвого захисту цього права. У контексті зазначеного чинне законодавство передбачає можливість альтернативного застосування різних способів захисту, надаючи особі право самостійно обирати найбільш оптимальний механізм відновлення порушених прав. Так, відповідно до аналізу положень ст. 11 Закону України «Про державну службу» задекларовано два основні способи захисту права на державну службу: подання розову адміністративного суду та адміністративний порядок вирішення таких спорів [59].

Нині особливої актуальності набувають питання вирішення адміністративних справ щодо захисту права на державну службу, основний обов'язок розв'язання яких покладається на адміністративні суди. З огляду на значну кількість таких проваджень у судовій практиці постає об'єктивна потреба у формуванні та належному функціонуванні правового механізму, що забезпечуватиме правову визначеність і єдність підходів щодо визначення юрисдикції спорів, пов'язаних із захистом права на державну службу.

Одним із ключових питань, що виникає під час розгляду адміністративних справ, пов'язаних із прийняттям на публічну службу, її проходженням чи звільненням, є визначення юрисдикції адміністративних судів щодо їх розв'язання. Перш ніж перейти до аналізу компетентного суду, уповноваженого вирішувати спори, пов'язані із захистом права на державну службу, доцільно докладніше зупинитися на змісті та сутності поняття «юрисдикція» загалом.

У науковій літературі правова категорія «юрисдикція» розглядається як «визначена законом правомочність відповідних органів публічного адміністрування вирішувати публічно-правові спори та справи про адміністративні правопорушення, оцінювати правомірність чи неправомірність дій суб'єктів, застосовувати юридичні санкції до правопорушників, а також визначати територіальну підвідомчість певного органу публічної влади» [39, с. 110]. Юрисдикція охоплює відправлення правосуддя та інші форми діяльності, пов'язані з вирішенням публічно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення та застосуванням відповідних санкцій.

Попри багатовимірність поняття «юрисдикція», системний аналіз особливостей його застосування щодо компетенції судів, закріпленої в Конституції України та законах, дає підстави дійти висновку, що юрисдикція судів становить лише частину їхньої загальної компетенції. Зміст цієї частини визначається повноваженнями суду щодо категорій правових спорів, у межах яких він уповноважений здійснювати правосуддя.

Відповідно до ст. 124 Конституції України «юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи» [30]. Згідно зі ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», «суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення» [74]. Таким чином, специфіка справ, які підлягають судовому розгляду, визначає

основний критерій класифікації видів правосуддя та відповідних процедур судочинства. Відповідно, захист прав, свобод та законних інтересів громадян здійснюється різними ланками судової системи у межах визначених форм та видів судочинства.

З огляду на існування різних видів судочинства, у теорії та практиці розрізняють такі види судової юрисдикції: цивільну, кримінальну, господарську, адміністративну, а також юрисдикцію у справах про адміністративні правопорушення. Під юрисдикцією адміністративних судів (судовою адміністративною юрисдикцією) у правовій науці розуміють сукупність їхніх повноважень, що окреслюють коло правових питань і категорій справ, у межах яких адміністративні суди уповноважені здійснювати правосуддя [9, с. 56].

За своєю суттю певний вид судової юрисдикції, зокрема й адміністративна, є комплексним правовим утворенням, що визначає компетенцію судів у кількох вимірах: щодо предмета судового розгляду, характеру судової діяльності, а також з урахуванням інстанційної та територіальної структури судової системи. Закріпити у КАС України окремо повноваження кожного адміністративного суду щодо кола публічно-правових спорів, які він має вирішувати, хоча й можливо, однак недоцільно. Саме тому законодавець визначає юрисдикцію адміністративних судів шляхом встановлення системи загальних правил, які у своїй сукупності дозволяють визначити компетентний адміністративний суд для вирішення конкретного публічно-правового спору в певній судовій інстанції. Ці правила, закріплені в КАС України, поділяються на три групи, що відповідають різновидам судової адміністративної юрисдикції: предметній, інстанційній і територіальній. Правила предметної юрисдикції визначають коло справ, що підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Правила інстанційної юрисдикції дають змогу встановити ланку судової системи України, яка розглядатиме конкретну адміністративну справу у відповідній інстанції. Водночас правила територіальної юрисдикції встановлюють, який саме суд серед

судів однієї ланки здійснюватиме розгляд справи як суд першої інстанції [39, с. 110].

Здійснений аналіз чинного законодавства, наукових напрацювань і судової практики щодо вирішення спорів, пов'язаних із захистом права на державну службу, дозволяє стверджувати, що в Україні загалом сформовано законодавчі, організаційно-правові та процесуальні засади для розгляду цієї категорії адміністративних справ, і вони функціонують достатньо ефективно. Так, відповідно до положень КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на адміністративні справи, що виникають із відносин публічної служби, під якими фактично розуміється діяльність суб'єктів державної або муніципальної влади та їх посадових та службових осіб [28]. Разом з тим, окремі правовідносини, що стосуються прийняття громадян на публічну службу, проходження служби та звільнення з неї, не завжди отримують однозначну оцінку щодо належності їх до справ адміністративної юрисдикції. У зв'язку з цим ключове значення має аналіз судової практики, насамперед правових висновків Великої Палати Верховного Суду, а також тематичних оглядів судової практики Верховного Суду в адміністративних справах, присвячених ключовим питанням державної служби.

У низці постанов Велика Палата сформулювала підхід до визначення судової юрисдикції як інституту права, призначеного для розмежування компетенції не лише між окремими ланками судової системи, а й між різними видами судочинства: цивільним, кримінальним, господарським та адміністративним. Законодавство і судова практика визначають такі критерії розмежування судової юрисдикції: суб'єктний склад правовідносин, у межах яких виник спір; предмет публічно-правового спору; характер спірних матеріальних правовідносин, зокрема, чи є вони публічно-правовими або приватноправовими за своєю природою. У деяких випадках визначальним критерієм виступає пряма вказівка закону щодо того, в якому саме виді

судочинства має розглядатися відповідна категорія справ. Такий підхід забезпечує уніфікацію практики й сприяє більшій правовій визначеності у сфері спорів, пов'язаних з проходженням та припиненням публічної служби.

Відносини у сфері публічної служби, тобто діяльність у органах публічного адміністрування, регулюються нормами конституційного та адміністративного права. Трудове законодавство застосовується до цих відносин лише субсидіарно, у випадках, коли спеціальні норми законодавства про державну службу не містять регулювання відповідного питання. Однак таке додаткове застосування трудових норм не змінює правової природи цих відносин: вони залишаються відносинами публічної служби і не набувають статусу трудових. Саме тому питання визначення належної судової юрисдикції у спорах, що виникають у сфері публічної служби, традиційно залишається одним із найбільш дискусійних.

Відповідаючи на питання який суд буде розглядати публічно-правовий спір, адміністративний чи суд загальної юрисдикції, необхідно встановити суб'єктний склад таких відносин. Тому доцільно керуватися правовою позицією Верховного Суду, у якій зазначено, що «адміністративна юрисдикція поширюється на спори у сфері публічної служби незалежно від того, чи виконує відповідний орган владні управлінські функції у відносинах із державним службовцем» [47]. При вирішенні питання визначення компетентного суду слід враховувати постанову Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 року у справі № 815/6096/17, де сформульована позиція про те, що для надання спору статусу публічно-правового у сфері державно-службових правовідносин необхідно встановити наявність таких підстав: 1) проходження особою конкурсу на зайняття вакантної посади; 2) складання особою присяги державного службовця; 3) присвоєння державному службовцю рангу у межах відповідної категорії державних посад [47].

Крім того, Велика Палата Верховного Суду чітко окреслила категорії трудових спорів, які не відносяться до спорів щодо захисту права на державну

службу: 1) керівники та інші працівники державних і комунальних підприємств, установ та організацій; 2) працівники, які працюють за трудовим договором у державних органах та органах місцевого самоврядування; 3) працівники бюджетних установ та інші [51]. Слід звернути увагу, що навіть якщо однією із сторін публічно-правового спору виступає орган публічного врядування, проте в цих правовідносинах він діє не як суб'єкт владних повноважень, а як роботодавець у трудових відносинах, такий спір підсудний судам загальної юрисдикції та розглядається відповідно до правил цивільного судочинства.

Так, Верховний Суд опублікував результати узагальнення щодо проблем, які виникають під час застосування положень Закону України «Про державну службу» та іншого спеціального законодавства, що регламентує питання прийняття громадян на публічну службу, проходження служби та звільнення з неї. У цьому узагальненні наголошено на проблемності визначення юрисдикції у відповідних справах, у яких особи фактично не перебували на публічній службі, а працювали на підставі контракту [38].

Питання юрисдикції спорів, пов'язаних із захистом права на державну службу, традиційно належить до найбільш дискусійних. Це зумовлено насамперед тим, що законодавець досі не надав належного визначення юридичній категорії «публічна служба». Зокрема, КАС України оперує саме терміном «публічна служба», а не «державна служба», що об'єктивно зумовлює необхідність розмежування цих понять. Сутність терміну «публічна служба», її співвідношення з «державною службою», аналіз ознак, особливостей і різновидів публічної служби, а також виявлення проблемних аспектів, які виникають під час вирішення публічно-правових спорів у цій сфері, перебувають у центрі уваги вчених-адміністративістів. Тому для з'ясування змісту відповідних понять необхідним є аналіз законодавства, а також звернення до результатів наукових досліджень.

Так, відповідно до положень п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України законодавець визначає «публічну службу як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу державну службу, патронатну службу в державних органах, а також службу в органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування» [28].

Для якісного дослідження проблеми визначення юрисдикції спорів, пов'язаних із захистом права на державну службу, необхідним є аналіз співвідношення термінів «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування» та «політична служба». Так, С.В. Ківалов і Л.Р. Біла-Тіунова, розглядаючи питання співвідношення зазначених категорій, зазначають, що термін «публічна служба» є значно ширшим, ніж поняття «державна служба» чи «служба в органах місцевого самоврядування», оскільки охоплює останні як складові елементи. Такий підхід фактично відображає вузьке розуміння категорії «публічна служба», зведене переважно до її інституційно-організаційного наповнення [27, с. 339].

У спеціальній юридичній літературі існують різні підходи щодо визначення сутності та основних характеристик юридичної категорії «публічна служба», а також щодо особливостей публічної діяльності, при цьому більшість авторів обмежується лише переліком її видів. Так, І.Е. Черняхович визначає «ключові ознаки публічної служби», зокрема: по-перше, суб'єктом, який її здійснює, є особа, що обіймає певну посаду; по-друге, ця посада входить до структури органів публічного адміністрування» [102, с. 55]. Автор також зазначає, що окремими формами публічної служби є служба на державних політичних посадах та патронатна служба в державних органах.

Крім того, І.Е. Черняхович зазначає, що публічна служба характеризується виконанням завдань і функцій держави або органів місцевого самоврядування, що передбачає реалізацію владних повноважень та дотримання принципів

законності, неупередженості й ефективності у виконанні службових обов'язків [102, с. 55]. Особлива увага приділяється регламентації правового статусу публічних службовців, гарантіям їх прав та механізмам захисту у разі порушення, зокрема через адміністративне або судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів влади. Таким чином, публічна служба є не лише інституцією реалізації державної політики, але й сферою, де забезпечується баланс між інтересами держави та правами окремого службовця.

Правова категорія «державна служба» традиційно визначається як особливий вид професійної діяльності, що має низку специфічних ознак. По-перше, державна служба здійснюється на державних посадах в органах публічної адміністрації. По-друге, її зміст спрямований на безпосередню реалізацію завдань і функцій держави. По-третє, державна служба регламентується спеціальним законодавством, насамперед Законом України «Про державну службу» [59], а також іншими нормативно-правовими актами, що встановлюють особливості проходження служби. До характерних рис державної служби належать: особливий порядок вступу на державну службу, просування по службі та припинення службових відносин; наявність системи рангів, спеціальних або військових звань; вимога політичної нейтральності та безпартійності державних службовців; фінансування оплати їх праці виключно за рахунок державного бюджету.

У вітчизняній доктині адміністративного права сформульовано значну кількість визначень поняття «публічної служби», що пояснюється різними науковими підходами до розуміння її сутності та змісту. Найбільш розповсюдженим способом розкриття змісту цього поняття є його класифікація, тобто виокремлення окремих видів публічної служби. Однак слід враховувати, що така класифікація відсутня в чинному українському законодавстві. Відповідно, будь-який поділ публічної служби має виключно доктринальний характер і ґрунтується на результатах наукового абстрагування. Одним із

поширених підходів є поділ публічної служби залежно від її змістовного наповнення на два основні види: цивільна та мілітаризована публічна служба [24, с. 202–203]. Так, К. Владовська пропонує «...поділити всю державну службу на два основних типи – цивільну службу та мілітаризовану службу, а також третій, додатковий тип – спеціалізовану службу» [20]. Кожен із цих типів, за її підходом, далі поділяється на окремі види державної служби. Водночас Ю.П. Битяк пропонує інший підхід, ґрунтуючись на конституційному принципі розподілу державної влади: він класифікує державну службу як службу в органах законодавчої влади, служби в органах виконавчої влади та служби в органах судової влади [12, с. 47].

Муніципальна служба не пов'язана безпосередньо з державною діяльністю чи зайняттям державних посад і, як правило, не передбачає реалізації державних функцій та повноважень (за винятком делегованих). Її ключовими особливостями є: 1) спрямованість на забезпечення виконання завдань і функцій органів місцевого самоврядування, а також делегованих державою повноважень; 2) зайняття посад в органах місцевого самоврядування; 3) регламентація правового статусу відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [72]; 4) можливість заміщення посад шляхом виборів, поряд із конкурсом, призначенням або зарахуванням; 5) оплата праці за рахунок місцевого бюджету [12, с. 65].

Муніципальна служба, водночас, спрямована на забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування та задоволення потреб місцевої громади. Її суб'єктами є службовці, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, виконують адміністративні та організаційні функції, відповідають за реалізацію рішень місцевих рад і виконання місцевих програм. Особливістю муніципальної служби є те, що її правовий статус, порядок проходження служби, права та обов'язки службовців регламентуються спеціальним законодавством про службу в органах місцевого самоврядування та

підпорядковуюються принципам публічної служби, зокрема прозорості, підзвітності та ефективності.

Окреме місце у системі публічної служби посідає суддівська служба, яка стосується виключно професійних суддів у процесі здійснення правосуддя. Суддівська служба має особливу правову природу та характеризується такими ознаками: зайняттям суддею державної посади в державному органі – суді; віднесенням суддів до окремої категорії службовців, які не є ані державними службовцями, ані політичними діячами; спеціально визначеним порядком добору й призначення на посаду судді та проходженням суддівської кар'єри; принципом незалежності суддів і їх підкоренням виключно закону; встановленням, як правило, пожиттєвого статусу судді; фінансуванням їхньої діяльності з державного бюджету [12, с. 65].

Поняття політичної служби доцільно розглядати через призму її основних завдань, серед яких ключовими є формування та реалізація державної політики у важливих сферах суспільного життя. Науковці С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова наголошують, що політична служба характеризується низкою специфічних ознак, серед яких: особливості вступу на службу та її проходження; політична відповідальність, що є ключовою для політичних службовців; зайняття державних посад у органах влади з метою здійснення політичної діяльності; оплата праці з державного бюджету. Цей вид публічної служби, у свою чергу, класифікується на такі підвиди: служба на посаді Президента України; депутатська служба (посади народних депутатів у Верховній Раді України); урядова служба (посади членів Кабінету Міністрів України) [23, с. 338].

Цікавою є позиція В.Б. Авер'янова, який підкреслював, що до інституту державної служби не слід зараховувати осіб, які, хоч і виконують ключові державні функції, проте мають статус «політичних діячів», а не «державних службовців». До цієї категорії належать Прем'єр-міністр України, члени Уряду,

голови місцевих державних адміністрацій, народні депутати України та обрані посадові особи парламенту, включно з Головою Верховної Ради України [4, с. 104]. Найбільш оптимальною є позиція Л.Р. Білої-Тіунової щодо класифікації державної служби, яка виокремлює три основні види: 1) державну адміністративну службу; 2) державну спеціалізовану службу; 3) державну мілітаризовану службу [23, с. 393].

Важливо підкреслити, що правова категорія «державна служба» є складною правовою категорією, яка має внутрішню структурованість, що проявляється у виокремленні різних її видів. Кожен із цих видів має власні специфічні риси – такі як особливості правового регулювання, завдання і функції, порядок проходження служби, правовий статус державних службовців тощо [34, с. 146].

Таким чином, для визначення компетентного адміністративного суду, уповноваженого розглядати спори щодо захисту права на державну службу, ключовим є встановлення кола державно-службових відносин як предмета публічно-правового спору. Відповідно до положень п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України, законодавець достатньо чітко окреслює межі поняття «публічна служба» як критерію для віднесення державно-службових правовідносин до юрисдикції адміністративних судів [28].

У зв'язку з цим доцільно звернутися до аналізу основних ознак державної служби. Згідно з чинним законодавством України, однією з ключових ознак державної служби є її спрямованість на забезпечення виконання завдань і функцій держави. Це принципово відрізняє державну службу від служби в органах місцевого самоврядування, де визначальною рисою є реалізація територіальною громадою свого конституційного права на місцеве самоврядування [44, с. 53].

Аналіз положень п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України дозволяє виділити основні риси публічної служби: її здійснює конкретна особа, яка займає визначену

посаду, а сама посада належить до структури органів публічного адміністрування. До окремих форм публічної служби відносяться служба на державних політичних посадах та патронатна служба в державних органах. За визначенням О.В. Петришин, серед ключових ознак публічної служби слід виділити спрямованість на задоволення «чужих» інтересів та виконання обов'язків на посадах у державних органах та організаціях [42, с. 37-45].

Отже, виходячи з проаналізованих ознак публічної служби, необхідно виокремити державно-службові правовідносини як предмет публічно-правового спору, що є критерієм віднесення таких справ до компетенції адміністративних судів. Як зазначено в п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України, публічна служба охоплює діяльність на державних політичних посадах, службу в державних колегіальних органах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову та альтернативну службу, інші види державної служби, патронатну службу в державних органах, а також службу в органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування [28].

Таким чином, визначення предмета спору та чітке розмежування категорій публічної служби дозволяє законодавчо встановити юрисдикцію адміністративних судів, що розглядають справи щодо захисту прав на державну службу, забезпечуючи правову визначеність і єдність підходів у практиці адміністративного судочинства.

Для з'ясування особливостей державно-службових відносин важливо детально розглянути кожен із видів державної служби, оскільки саме вони визначають специфіку правового регулювання, порядок вступу на службу, проходження державної служби, просування по службі та припинення службових відносин. Кожен вид державної служби має свої особливості щодо правового статусу державного службовця, завдань та функцій органів, у яких він здійснює діяльність, а також визначає критерії віднесення спорів до компетенції адміністративних судів.

Характерними ознаками державної адміністративної служби є: регламентація нормами Закону України «Про державну службу»; здійснення діяльності як у державних органах (міністерства, служби, інспекції, агентства, місцеві державні адміністрації), так і в апаратах або секретаріатах державних органів (наприклад, апараті Верховної Ради України, апаратах військових формувань, апаратах судів); проходження служби пов'язане з присвоєнням рангів; характерною є наявність загальної дисциплінарної відповідальності [5, с. 233]. Зазвичай саме державна адміністративна служба підпадає під дію чинного Закону «Про державну службу», що пояснюється, зокрема, тим, що поняття «адміністративна служба» тісно пов'язане з терміном «адміністрація» (у значенні «державна адміністрація», тобто орган виконавчої влади) та визначає її зміст, завдання й функції, спрямовані на реалізацію повноважень держави. Водночас слід зазначити, що, окрім Закону «Про державну службу» державна адміністративна служба регламентується й іншими законодавчими актами: Законами України: «Про Кабінет Міністрів України» [67], «Про центральні органи виконавчої влади» [75], «Про дипломатичну службу» [60], «Про місцеві державні адміністрації» [69] тощо.

Державна спеціалізована служба має низку характерних особливостей, які дозволяють виокремити її як окремий вид державної служби. Зокрема, її правові засади регулюються спеціальними законами, що визначають діяльність конкретних органів, наприклад, прокуратури, поліції, державної кримінально-виконавчої служби [65], тоді як Закон «Про державну службу» встановлює лише загальні положення, що доповнюють ці спеціальні норми. Для цієї служби характерне присвоєння класних чинів та спеціальних звань, чітке законодавче регламентування, високий рівень субординації, у ряді випадків – носіння зброї, а також заборона членства в політичних партіях та політичних рухах. Спеціальна дисциплінарна відповідальність у деяких випадках встановлюється Дисциплінарними статутами [59]. Слід також підкреслити, що в органах

виконавчої влади, діяльність яких за спеціальними законами віднесена до державної спеціалізованої служби, водночас існує державна адміністративна служба. Це стосується осіб, які не належать до категорії атестованих, тобто яким не присвоюються класні чини або спеціальні звання, проте на яких покладено виконання державно-владних повноважень (п. 4 абз. 2 ст. 3 Закону «Про державну службу» [59]). Такі посадові особи визначаються штатним розписом, на них поширюється дія Закону «Про державну службу», і вони набувають статусу державного службовця державної адміністративної служби.

Мілітаризована служба розглядається вченими як один із різновидів державної служби, що має специфічний зміст і передбачає професійну діяльність громадян України, придатних за станом здоров'я та віком, яка спрямована на захист Вітчизни. Ознаки мілітаризованої служби збігаються з ознаками державної служби загалом, проте вона має й власні характерні риси, що обумовлюють її виділення як окремого різновиду державної служби. До характерних особливостей цієї служби слід віднести: її головну мету – оборону України, захист суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності держави; а також те, що суб'єктами служби виступають військовослужбовці та громадяни, які перебувають на обліку як військовозобов'язані; просування по службі здійснюється через присвоєння виключно військових звань; порядок проходження служби регламентується спеціальними нормами законодавства про публічну службу; характерним є строгий рівень субординації; передбачає можливість носіння та застосування зброї. Незважаючи на різноманіття військових формувань, спільними для них є просування по службі, присвоєння військових звань, дисциплінарної відповідальності та забезпечення соціально-правового захисту службовців [27, с. 233].

Мілітаризована служба в наукових дослідженнях розглядається як окремий різновид державної служби, що характеризується специфічним змістом і передбачає професійну діяльність громадян України, які за станом здоров'я та

віком придатні до виконання службових обов'язків, спрямованих на захист держави та її суверенітету. Особливостями цього виду публічної служби пов'язані з тим, що службовці мілітаризованої служби підпорядковуються чіткій ієрархічній структурі органів військового управління та керуються спеціальними нормативними актами щодо проходження служби, дисципліни та відповідальності. Виділяються особливості проходження служби, що проявляються в тому, що цей вид служби передбачає як щоденну професійну діяльність, так і участь у військових навчаннях, мобілізаційних заходах та оборонних операціях.

Із трьох названих різновидів державної служби особливе значення має саме державна адміністративна служба, оскільки вона становить основу функціонування органів публічної адміністрації та найбільш повно охоплюється регулюванням Закону України «Про державну службу».

Насамперед слід підкреслити, що ст. 3 Закону України «Про державну службу» вперше окреслила орієнтовний перелік державних органів, на службовців яких поширюється дія закону. До них належать: Секретаріат Кабінету Міністрів України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації; органи прокуратури; органи військового управління; закордонні дипломатичні установи України. Крім того, до переліку віднесено державні органи, особливості проходження служби в яких визначено ст. 91 Закону, а також інші державні органи, діяльність службовців у яких регулюється відповідними положеннями Закону [59].

При цьому слід зауважити, що ст. 3 Закону України «Про державну службу» не містить вичерпного переліку державних органів, на яких поширюється дія цього Закону. Відповідно, державні службовці, що працюють у таких органах, відносяться до державної адміністративної служби. Зокрема, п. 8 абз. 2 ст. 3 передбачає, що дія закону поширюється й на «інші державні органи» [59]. Такий підхід є цілком правомірним і обґрунтованим, оскільки в державі

можуть утворюватися нові органи, не передбачені чинним Законом, або відбуватися реорганізація існуючих державних установ. Це забезпечує гнучкість правового регулювання та дозволяє поширювати правовий режим державної служби на службовців, зайнятих у будь-яких органах публічної влади, що виконують державно-владні функції.

Важливо не ототожнювати «поширення дії Закону «Про державну службу» на державні органи із «визнанням всіх службовців цих органів державними адміністративними службовцями». У такому державному органі, як міністерство, здійснюють діяльність три види службовців: 1) політичні діячі: міністр, його перший заступник і заступники; 2) державні службовці, які не належать до інших видів державної служби; 3) особи, що виконують функції з обслуговування [59].

Важливо підкреслити, що «поширення дії Закону «Про державну службу» на державні органи» не означає автоматичного визнання всіх службовців цих органів державними адміністративними службовцями. Наприклад, у структурі міністерства функціонують три категорії осіб: 1) політичні діячі: міністр, його перший заступник та заступники; 2) державні службовці, які не належать до інших видів державної служби; 3) особи, що виконують функції з обслуговування [59]. Таким чином, лише друга категорія відноситься до державної адміністративної служби, тоді як інші категорії службовців мають специфічний статус і регулюються відповідними нормами.

Отже, до сфери державної служби належать виключно державні службовці, а не всі працівники відповідного державного органу. Це означає, що статус державного службовця мають лише ті особи, які займають посади державної служби та реалізують владні повноваження або забезпечують виконання завдань і функцій держави у межах визначеної законом компетенції. Інші працівники, які виконують допоміжні, технічні чи господарські функції не мають правового статусу державних службовців.

Враховуючи те, що чинний Закон України «Про державну службу» уперше запровадив термін «працівники, що виконують функції з обслуговування», і цей термін має не лише практичне, а й доктринальне значення, доцільно детальніше зупинитися на його змісті та правовій природі. Насамперед варто мати на увазі, що «...функції з обслуговування – це діяльність працівників державного органу, яка не передбачає здійснення повноважень, безпосередньо пов'язаних з виконанням завдань і функцій держави», дане визначення закріплено в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» [59]. Таким чином, ці працівники не належать до категорії державних службовців, а їхня діяльність регламентується нормами КЗпП України [29]. Закріплення у законодавстві про державну службу поняття «функції з обслуговування» має чітко окреслену мету та є результатом прагнення законодавця впорядкувати кадрову систему в органах публічної влади та розмежувати посади державних службовців та посади працівників, які виконують функції з надання адміністративних послуг.

Слід підкреслити, що всі зазначені посадові особи виконують державні повноваження в межах відповідного державного органу та фінансуються за рахунок державного бюджету. У низці випадків, зокрема щодо гарантій їхньої діяльності, їхній статус частково наближається до статусу працівників правоохоронних органів (наприклад, САП або НАБУ). Призначення на посади та звільнення з посад таких осіб здійснюється державними органами або уповноваженими посадовими особами державної влади. Отже, їхня діяльність безперечно має риси публічної служби. У зв'язку з цим вчені їх відносять до окремої категорії публічних службовців, яку визначають як функціональні публічні службовці [17, с. 118]. Під цим поняттям розуміють посадових осіб, що здійснюють свою діяльність переважно в державних колегіальних органах, реалізуючи функції та завдання держави, але при цьому не належать ані до політичних діячів, ані до державних службовців у класичному розумінні.

Слід також звернути увагу на те, що поняття «державна служба» не слід ототожнювати зі службою в органах місцевого самоврядування. Відповідно до КАС України, публічна служба визначається як «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 та органах місцевого самоврядування» [17, с. 118]. Таке законодавче визначення фактично надає перелік окремих видів діяльності, які разом формують категорію публічної служби. Використовуючи термін «публічна служба», КАС України підкреслює саме характер цієї діяльності, а не її інституційне розташування. На сучасному етапі поняття публічної служби є доволі широким і охоплює не лише службу в органах державної влади, а й службу в органах місцевого самоврядування.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 19 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, предметом яких є відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям на державну службу, проходженням (зокрема просуванням) по службі та звільненням з державної служби [28]. Адміністративні суди мають компетенцію розглядати справи, пов'язані із забезпеченням законності та захисту прав державних службовців на всіх стадіях проходження ними публічної служби, від вступу на посаду до припинення службових відносин.

У цьому контексті слід наголосити на забезпечувальній природі державно-службових правовідносин. Вона полягає в тому, що відносини, які виникають безпосередньо у зв'язку з виконанням посадовими особами завдань і функцій держави (тобто реалізацією владних повноважень), хоча й пов'язані зі сферою державної служби, не підпадають під категорію державно-службових у розумінні предметної юрисдикції адміністративних судів. Публічно-правові спори, що виникають у таких випадках, слід розглядати у межах юрисдикції

адміністративних судів згідно з п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України. Пункт 17 ч. 1 ст. 4 КАС України чітко визначає рамки публічної служби як критерію для віднесення відповідних правовідносин до компетенції адміністративних судів [28]. Це забезпечує чітке розмежування між правами та обов'язками посадових осіб у контексті виконання владних функцій і правами державних службовців у сфері публічної служби.

Таким чином, питання прийняття на державну службу, її проходження та звільнення становлять об'єкт державно-службових відносин і, відповідно, виступають предметом юрисдикції адміністративних судів у тих випадках, коли вони стосуються таких категорій публічних службовців, як: державні політичні діячі та члени державних колегіальних органів; судді та прокурори; особи, які проходять військову або альтернативну (невійськову) службу, що хоча й не здійснюють владних управлінських функцій, але входять до системи публічної служби. Окремої уваги потребує положення п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України, де серед інших видів публічної служби згадується «інша державна служба», причому без уточнення, чи пов'язане відповідне місце роботи з виконанням владних управлінських повноважень. Законодавець розширює це поняття, залишаючи можливість віднесення до юрисдикції адміністративних судів правовідносин, що виникають у сфері публічної служби, навіть якщо конкретне місце роботи або посада не передбачають виконання владних функцій. При цьому керівним критерієм віднесення таких правовідносин до державно-службових є відповідність характеру роботи, виконання якої передбачає відповідна посада або місце роботи, а також відповідність основним ознакам державної служби, які визначені у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу».

У цьому контексті слід підтримати висновок Шостого апеляційного адміністративного суду, який підкреслює неможливість розмежування компетенції адміністративних судів та судів загальної юрисдикції залежно від підстав виникнення трудових відносин: чи то контракт, чи інші форми.

Натомість пріоритетним критерієм для визначення підсудності адміністративної справи має бути характер виконуваної роботи, зокрема, чи пов'язана вона безпосередньо з виконанням завдань і функцій держави [95]. Це означає, що юрисдикція адміністративних судів визначається сутністю владних повноважень, що реалізуються особою у межах її служби, а не формальною підставою працевлаштування.

У цьому контексті важливо врахувати висновки М.І. Цуркана, який систематизував особливості судового розгляду спорів щодо публічної служби та дав визначення самої категорії таких спорів. Автор визначає спір щодо публічної служби як «втілену в юридично значущих діях сторін суперечність щодо прийняття громадян на публічну службу, проходження публічної служби та її припинення» [99, с. 33]. Серед ключових характеристик таких спорів науковець виділяє: 1) наявність юридично значущих дій сторін, які породжують правові наслідки; 2) виникнення спору під час здійснення публічно-владних управлінських функцій; 3) теоретична рівність сторін, коли орган публічного управління у спорі реалізує ті ж права й обов'язки, що й фізична особа, без можливості односторонньо ліквідувати суперечку; 4) необхідність застосування специфічних процедур розв'язання спору, відмінних від приватноправових (зокрема адміністративного судочинства); 5) фактична нерівність сторін, незважаючи на законодавчо встановлену юридичну рівність; 6) предмет спору – публічна служба; 7) обов'язкова участь у спорі фізичної особи як однієї зі сторін [99, с. 34]. Таким чином, публічно-службові спори поєднують елементи як приватноправових, так і публічно-правових відносин, що зумовлює необхідність спеціалізованого підходу до їх розгляду та вирішення в межах адміністративного судочинства.

Черняхович І.Є. слушно зазначає, що предметом публічно-правового спору є адміністративно-правові відносини, об'єктом яких виступають прийняття на державну службу, проходження служби та її припинення. Це

охоплює: 1) державні політичні посади та посади у державних колегіальних органах; 2) посади суддів та прокурорів; 3) робочі місця в рамках військової або альтернативної (невійськової) служби, незалежно від владного характеру прав і обов'язків, що передбачаються відповідним місцем служби; 4) робочі місця в рамках іншої державної служби [102, с. 180]. На підтвердження практичного аспекту, В.П. Пікуль зазначає, що адміністративним судам підлягають спори публічно-службового характеру, зокрема коли публічні службовці оскаржують дії адміністрації як такі, що порушують їхні права [43, с. 47]. Таким чином, предмет публічно-службових спорів чітко обмежується відносинами, що виникають у межах державної служби, і підлягає розгляду саме в адміністративному судочинстві.

З огляду на різні тлумачення, правова категорія «публічна служба» може визначатися як здійснення владних функцій суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. У свою чергу, публічно-правовий спір щодо публічної служби розуміється як протиріччя, що втілене в юридично значущих діях сторін щодо прийняття, проходження або припинення публічної служби, і яке має правову форму.

Досліджуючи зміст норм КАС України та Класифікатора категорій адміністративних спорів, можливо здійснити класифікацію публічно-службових спорів за їх змістом. Відповідно, можна виділити такі основні види спорів у сфері публічної служби: 1) спори щодо прийняття на публічну службу, які пов'язані з процедурами зарахування громадян на державні або місцеві посади, їх відповідністю встановленим вимогам та дотриманням законодавчих процедур при прийнятті на службу; 2) спори щодо проходження публічної служби, що охоплюють питання виконання службових обов'язків, службової дисципліни, оцінювання результатів діяльності, просування по службі та реалізації інших прав і гарантій державних службовців; 3) спори щодо припинення публічної

служби – стосуються звільнення, розірвання контракту та інших заходів, що призводять до завершення публічно-службових відносин.

1.2. Строки звернення до суду у спорах, пов'язаних з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби

Аналізуючи правові аспекти визначення строку звернення до суду з адміністративним позовом у спорах, пов'язаних із прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби, слід насамперед уточнити зміст та сутність поняття «строк» в адміністративному судочинстві. У науковій літературі поняття «строк» розглядається у двох значеннях. По-перше, як певний період часу – відлік від конкретної події або моменту, протягом якого може бути реалізоване певне право чи виконано обов'язок. По-друге, як певний момент часу – конкретна дата або термін, до якого має бути вчинена юридично значуща дія. У правових джерелах строки зазвичай розглядають як різновид юридичних фактів – подій, оскільки вони мають об'єктивний характер і не залежать від волі суб'єктів права. Юридичні строки численні та різноманітні, і кожен із них має своє специфічне призначення та регламентує порядок реалізації прав або виконання обов'язків [11, с. 126].

Отже, правова категорія «строк» у правовому контексті виконує важливі регулювальні функції: він може визначати час виникнення, зміну або припинення прав і обов'язків суб'єктів права, встановлювати період для їх реалізації, а також часові межі для захисту порушених прав. Значення юридичних строків полягає в тому, що вони безпосередньо впливають на поведінку людей, забезпечують упорядкованість і передбачуваність суспільних відносин, а також підтримують динаміку правового регулювання, що особливо актуально у сфері адміністративного судочинства та захисту публічно-службових прав.

У пункті 45 рішення Європейського суду з прав людини "Перез де Рада Каванілес проти Іспанії" від 28 жовтня 1998 року, зазначено про те, що «строки позовної давності є обов'язковими для дотримання, а правила регулювання строків для подання скарги мають на меті забезпечити належне відправлення правосуддя і дотримання принципу юридичної визначеності, а також зацікавлені особи повинні розраховувати на те, що ці правила будуть застосовані» [83]. Таким чином, строки позовної давності виконують ключову функцію у підтриманні порядку й передбачуваності судового процесу.

У пункті 44 рішення Європейського суду з прав людини "Осман проти Сполученого королівства" від 28 жовтня 1998 року [82] та пункті 54 рішення "Круз проти Польщі" від 19 червня 2001 року [80] зазначено, що «реалізуючи пункт 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, кожна держава-учасниця цієї Конвенції вправі встановлювати власні правила судової процедури, в тому числі й процесуальні заборони і обмеження, зміст таких процедур – не допустити судовий процес у безладний рух» [82].

Зазвичай, під строком звернення до адміністративного суду розуміли проміжок часу, в межах якого може бути подана позовна заява до адміністративного суду [26, с. 116]. Проте з прийняттям ряду новел закріплених в КАС України на даний час дослідження особливостей обчислення строку звернення до адміністративного суду потребує уточнення в зв'язку з тим, що в передбачених законом випадках до адміністративного суду можна звертатись не тільки з позовною заявою, але й з такими процесуальними документами, як заявами в порядку особливого провадження та у провадженні з відновлення втраченого судового провадження.

Здійснюючи характеристику строків звернення до адміністративного суду, варто звернути увагу, що їх особливості, які наводяться вченими, зокрема, М.М. Аракелян виділила наспупні: 1) строк звернення до суду виступає матеріальним гарантом того, що особа матиме своєчасний доступ до суду для

відновлення порушених прав, а також сприяє встановленню об'єктивної істини в суді та тісно пов'язаний із процесуальними строками захисту; 2) наслідки спливу строку звернення до адміністративного суду. Якщо строк звернення до суду пропущено без поважної причини, позов може бути залишений без розгляду, що є прямим наслідком забезпечення правової визначеності та дисципліни у процесі. Водночас законодавство та судова практика передбачають можливість поновлення строку при наявності поважних причин, що дозволяє не обмежувати право особи на судовий захист; 3) обчислення строків звернення до суду (насамперед, встановлення початку перебігу позовної давності) залежить від змісту конкретного правовідношення та особливостей конкретних юридичних фактів, які його визначають [10, с. 120]. Для публічно-службових спорів це означає, що строк починає відлік від дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права, наприклад, з моменту отримання наказу про призначення, переведення, просування або звільнення з публічної служби.

Правову природу строку звернення до адміністративного суду вчені розглядають у двох підходах, що відображають різні акценти на його значенні: До першої групи можна віднести вчених, які розуміють строк звернення до адміністративного суду як матеріально-правовий строк та трактують його як гарантію реалізації права на судовий захист у визначений період часу. Тобто строк розглядається як інструмент, який захищає матеріальні права особи, забезпечує своєчасне відновлення порушених прав та встановлює часові межі виникнення, зміни чи припинення юридичних наслідків правовідносин [26, с. 116], а прихильники другої групи називають його процесуальним строком, який регламентує порядок звернення до суду, забезпечує дисципліну в процесі, запобігає безладному руху судового провадження та встановлює часові рамки для реалізації процесуальних прав сторін [11, с. 136].

Науковці, які підтримують матеріально-правову природу строку звернення до суду, послідовно підкреслюють, що цей строк за своїм змістом і

функціональним призначенням суттєво відрізняється від класичних процесуальних строків, незважаючи на його закріплення в нормах процесуального законодавства. Аргументація такої думки вченими вказується на те, що строк звернення до суду безпосередньо пов'язаний із реалізацією суб'єктивних прав і свобод, зокрема права на судовий захист, зміст, призначення та наслідки впливу строку звернення до суду мають матеріально-правовий характер, особливості поновлення строку звернення до суду також свідчать про його матеріально-правову природу. Механізм відновлення цього строку пов'язаний не лише з дотриманням процесуальної дисципліни, а насамперед із відновленням можливості захисту матеріальних прав. Це надає строку рис, характерних для матеріально-правових строків у класичному розумінні. Таким чином строки, які за своєю сутністю є матеріально-правовими, можуть міститися і в процесуальних актах – це не є визначальною ознакою. У працях представників цього підходу, строк звернення до адміністративного суду «не перестає бути матеріально-правовим, незважаючи на його закріплення у процесуальному законодавстві» [26, с. 122].

Наступна група науковці, які відносять строк звернення до адміністративного суду до процесуальних строків, виходять із того, що його природа визначається саме процесуальною сутністю дії, для здійснення якої він встановлений – тобто поданням адміністративного позову. Вчені наголошують, що строки, які визначають порядок організації та здійснення судочинства, за своєю природою є процесуальними. Оскільки строк звернення до суду встановлений саме в КАС України і спрямований на регулювання не матеріального змісту правовідносин, а форми їх судового захисту, то він має розглядатися як елемент процесуального механізму [11, с. 136].

З ухваленням чинної редакції КАС України від 3 жовтня 2017 року прихильники процесуальної природи строку звернення до адміністративного суду отримали додаткові аргументи на її підтвердження. Зокрема, вони

посилаються на зміст ст.ст 122-123 КАС України, які безпосередньо регламентують порядок обчислення строків звернення до суду, а також визначають наслідки їх пропуску [28]. Саме включення цих норм до процесуального законодавства свідчить про те, що законодавець розглядає строки звернення до суду як елемент адміністративного процесу, а не матеріально-правового регулювання. Також судова практика схиляється у сторону ототожнення строку звернення до суду з процесуальними строками, зокрема, це ми можемо прослідкувати у відповідних правових позиціях. Так, слід навести положення, які звкріплені в Постанові Великої Палати Верховного Суду від 08.08.2018 року у справі № П811/1680/17 під строком звернення до адміністративного суду розуміють «встановлений законом проміжок часу після виникнення спору у публічно-правових відносинах, протягом якого особа має право звернутися до адміністративного суду із заявою на розв'язання цього спору і за захистом своїх прав свобод чи інтересів» [47].

На жаль КАС України не надає визначення правової категорії «строк звернення до адміністративного суду», але таке визначення міститься в Постанові Великої Палати Верховного Суду від 04.10.2018 року у справі № 800/304/17, зокрема, під строком звернення до адміністративного суду розуміється «проміжок часу після виникнення спору у публічно-правових відносинах, протягом якого особі надається право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою за вирішенням цього спору і захистом своїх прав, свобод чи інтересів» [52].

Отже, строк звернення до адміністративного суду слід розуміти як визначений чинним законодавством проміжок часу, у межах якого особа має право подати до адміністративного суду позовну заяву або звернутися із заявою в межах непозовного провадження. Такий строк виконує функцію часової межі здійснення права на судовий захист і водночас є гарантією належної організації судового процесу. В КАС України строки звернення до адміністративного суду

визначені у ст. ст. 122–123, в яких йдеться про загальний порядок обчислення строків звернення до суду для фізичних та юридичних осіб, а також суб'єктів владних повноважень, наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду тощо [28]. Так, цитуючи положення ч. 2 ст. 122 КАС України, зокрема, «встановлюють загальні строки звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи – шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог» [28].

Відповідно до чинного процесуального законодавства, а саме ч. 3 ст. 122 КАС України, з метою належного та ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів особи, інші нормативно-правові акти можуть встановлювати спеціальні строки для подання позовної заяви до адміністративного суду. Якщо законом не передбачено іншого, перебіг такого строку починається з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів [28]. Такий підхід спрямований на забезпечення реальної можливості доступу до правосуддя.

Отже, строки звернення до адміністративного суду доцільно поділяти на два основні види – загальні та спеціальні. Такий поділ ґрунтується на джерелі їх нормативного закріплення, а також на особливостях їх обчислення та застосування. Загальний строк звернення до адміністративного суду визначається безпосередньо КАС України та має універсальний характер, а спеціальні строки встановлюються іншими законами чи окремими підзаконними нормативно-правовими актами, а також передбачають спеціальний порядок обчислення таких строків. Таким чином, поділ строків звернення до

адміністративного суду на загальні та спеціальні забезпечує більшу гнучкість правового регулювання, дозволяючи враховувати особливості різних категорій адміністративних спорів.

Щодо строків звернення до суду у справах щодо судового захисту права на державну службу в Україні, найперше варто вказати, що КАС України визначає строк звернення до адміністративного суду, відповідно до ч. 5 ст. 122 КАС України, для «звернення до адміністративного суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, просування по службі, звільнення з публічної служби встановлено строк в один місяць» [28]. Тому, зважаючи на особливий характер спорів щодо судового захисту права на державну службу в Україні, вважається, що до таких справ, пов'язаних з прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, належить застосовувати спеціальні строки.

Строки звернення до адміністративного суду окреслюють часові межі, впродовж яких правовідносини можуть вважатися спірними та підлягають судовому розгляду, після їхнього завершення, якщо ніхто не звернувся до суду за вирішенням спору, відносини стають стабільними. З аналізу положень процесуального законодавства (ст. 122 КАС України), слідує те, що законодавець виходить не тільки з безпосередньої обізнаності особи про факти порушення її прав, а й об'єктивної можливості цієї особи знати про ці факти.

Отже, відлік початок перебігу строків звернення до адміністративного суду починає відраховуватися з моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. 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, строк звернення до суду у справах щодо судового захисту права на державну службу починається з моменту не видачі наказу про звільнення та у випадку коли особа не була ознайомлена з його змістом. Ці

підстави не є перешкодою для своєчасного звернення до адміністративного суду, якщо особі було видано трудову книжку [11, с. 122].

Зважаючи на статистичні матеріали можна зробити висновок, що досить велика кількість спорів щодо прийняття громадян на публічну службу, її просування по службі, звільнення з публічної служби закінчуються в основному поверненням позовної заяви або залишення її без розгляду. У випадку, якщо особа пропустила строку звернення до адміністративного 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. Частина 5 ст. 122 КАС України встановлюється місячний строк для звернення до адміністративного суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється [28].

Враховуючи наявні статистичні дані, можна дійти висновку, що значна частина спорів, пов'язаних із прийняттям громадян на публічну службу, просуванням по службі чи звільненням, фактично закінчуються в основному поверненням позовної заяви або залишення її без розгляду, що здебільшого обумовлено пропуском строку звернення до адміністративного суду. Особливу увагу в цій категорії спорів слід приділити тому, що законодавець установлює скорочений строк звернення до суду в один місяць. Такий строк є спеціальним і прямо передбачений ч. 5 ст. 122 КАС України. Він істотно відрізняється від загального шестимісячного строку, встановленого для інших категорій адміністративних спорів, що зумовлює підвищені вимоги до своєчасності реалізації права на судовий захист у сфері публічної служби. На підтвердження цього твердження слід навести Рішення Конституційного Суду України №17-рп/2011 від 13 грудня 2011 р. яким визначено, що «держава може встановлювати відповідні процесуальні строки, які зменшують строк звернення до суду, що не впливає на зміст та обсяг конституційного права на судовий захист і реальний доступ до правосуддя» [86].

Законом України «Про державну службу» та іншими нормативними актами, що регулюють сферу публічної служби, не встановлено спеціальних строків звернення до суду за захистом прав публічних службовців. У зв'язку з цим законодавець передбачив єдиний для цієї категорії спорів спеціальний процесуальний строк в один місяць, визначений ч. 5 ст. 122 КАС України. Початком відліку даного строку є день, коли особа дізналась або повинна була дізнатись про порушення свого права. Відповідно до Постанови Верховного Суду від 29.11.2019 р. у справі №607/1402/16-а «строк звернення до адміністративного суду відноситься лише питання прийняття до розгляду або відмови у розгляді позовних вимог по суті, але не застосовується для прийняття адміністративним судом рішення про задоволення чи не задоволення таких позовних вимог, а також періоду протягом якого такі вимоги підлягають задоволенню» [51].

Для того щоб визначити початок перебігу строку звернення до адміністративного суду з позовною заявою, необхідно встановити момент, коли позивач дізнався або повинен був дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Водночас позивачу недостатньо лише посилатися на необізнаність про таке порушення. При зверненні до суду особа має довести, що вона не мала об'єктивної можливості дізнатися про порушення своїх прав і саме з цієї причини не звернулася до суду протягом установленого законом одномісячного строку від дати порушення його прав, свобод чи інтересів. В той же час, триваюча пасивна поведінка такої особи не свідчить про дотримання строку звернення до адміністративного суду з урахуванням наявної у неї можливості знати про стан своїх прав, свобод та інтересів.

Досить цікавою виступає позиція Верховного Суду щодо визначення строків звернення до адміністративного суду, зокрема, у Постанові Верховного Суду у складі Судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду від 31.03.2021 року у справі №240/12017/19, зазначено наступне, «...при вирішенні питання щодо дотримання строку

звернення до адміністративного суду необхідно чітко диференціювати поняття «дізнався» та «повинен був дізнатись». Так, під поняттям «дізнався» необхідно розуміти конкретний час, момент, факт настання обізнаності особи щодо порушених її прав, свобод та інтересів. А поняття «повинен був дізнатися» тлумачиться як неможливість незнання, високу вірогідність, можливість дізнатися про порушення своїх прав. Зокрема, особа має можливість дізнатися про порушення своїх прав, якщо їй відомо про обставини прийняття рішення чи вчинення дій і у неї відсутні перешкоди для того, щоб дізнатися про те, яке рішення прийняте або які дії вчинені» [52].

Відповідно до положень ч. 1 та ч. 2 ст. 123 КАС України існують випадки, коли особа звертається до суду з адміністративним позовом після закінчення встановленого законом строку, а також без подання клопотання про його поновлення. Крім того, якщо особа подає таке клопотання, але вказані в ньому підстави суд визнає неповажними, суд постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху. У такому разі особа протягом десяти днів з моменту отримання відповідної ухвали має право звернутися до суду з клопотанням про поновлення строку звернення до адміністративного суду або надати інші підстави, які обґрунтовують необхідність його поновлення. Відповідно до ч. 4 ст. 123 КАС України «...якщо після відкриття провадження у справі суд дійде висновку, що викладений в ухвалі про відкриття провадження у справі висновок суду про визнання поважними причин пропуску строку звернення до адміністративного суду був передчасним, і суд не знайде інших підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, суд залишає позовну заяву без розгляду» [28].

Слід звернути увагу, що поважними причинами пропуску строку звернення до адміністративного суду можуть визнаватися лише ті обставини, які мають об'єктивний, непереборний характер і не залежать від волевиявлення особи, що звертається до суду. Такі обставини повинні створювати реальні,

істотні перешкоди або утруднення, через які особа не могла вчасно здійснити необхідні процесуальні дії для захисту своїх прав та інтересів. Крім того, наявність цих обставин має бути підтверджена відповідними належними доказами.

У разі, якщо позивач не подасть позовну заяву у встановлений строк або якщо підстави, на які він посиляється для поновлення пропущеного строку, будуть судом визнані неповажними, адміністративний суд ухвалює рішення про повернення позовної заяви. Відповідно до ч. 6 ст. 161 КАС України «у випадку пропущення строку звернення до адміністративного суду особа зобов'язана додати до позову заяву про поновлення цього строку та докази поважності причин його пропуску» [28]. При цьому закон не містить конкретного переліку поважних причин, їх визначає суд у кожному конкретному випадку, виходячи з обставин, які мають юридичне значення. Причини пропуску строків слід визнавати поважними лише тоді, коли вони об'єктивно непереборні, не залежать від волевиявлення скаржника, пов'язані з реальними суттєвими перешкодами або труднощами для своєчасного здійснення процесуальних дій і підтверджені належними доказами.

Р.В. Негара зазначає, що в сучасних реаліях здійснення адміністративного судочинства, слід також враховувати, що більшість публічно-правових спорів, які розглядають адміністративні суди, виникають між приватними особами та суб'єктами владних повноважень у зв'язку з порушеннями з боку останніх. Тому питання належного регулювання строків звернення до адміністративних судів з урахуванням воєнного стану є особливо актуальним. Безумовно, воєнний стан, пов'язані з ним заходи та обставини, що стали підставою для його запровадження, можуть визнаватися поважними причинами для поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду [37, с. 165]. Однак це все ж не гарантує рівного підходу законодавця до осіб, чий права та інтереси захищаються за різними процесуальними правилами.

Аналізуючи судову практику Європейського суду з прав людини, слід підкреслити, що право особи на звернення до суду не є абсолютним і може бути обмежене, зокрема шляхом встановлення строків для подання позову з метою захисту порушених прав, свобод та інтересів справа «Стаббіґс на інші проти Великобританії», справа «Девеер проти Бельгії»). Далі, продовжуючи аналіз практики ЄСПЛ, варто зазначити, що хоча саме національні суди приймають рішення щодо поновлення пропущеного строку оскарження, їхня дискреція не є необмеженою. Національні суди зобов'язані обґрунтовувати своє рішення, перевіряючи, чи виправдовують підстави для поновлення строку оскарження втручання у принцип *res judicata*, особливо у випадках, коли національне законодавство не встановлює чітких обмежень щодо часу або підстав для поновлення строків звернення до адміністративного суду. Це підтверджується рішенням ЄСПЛ у справі «Пономарьов проти України» (*Ponomaryov v. Ukraine*), заява №3236/03, п. 41, від 03.04.2008 р. [84].

Отже, термін «строк звернення до адміністративного суду» визначається як певний проміжок часу, що надається особі після виникнення спору у публічно-правових відносинах для подання до адміністративного суду позовної заяви з метою вирішення спору та захисту своїх прав, свобод і законних інтересів. Інститут строків у адміністративно-процесуальному праві сприяє встановленню юридичної визначеності у публічно-правових відносинах та стимулює учасників цих відносин добросовісно виконувати свої обов'язки. Дотримання встановленого строку є важливою умовою реалізації права на адміністративний позов, що, у свою чергу, безпосередньо пов'язане з забезпеченням права на справедливий суд.

Спірними залишається питання додержання позивачем строку звернення до суду з позовом про захист права на державну службу, а також щодо достатності підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними.

Доцільним буду звернутися до правової позиції Верховного Суду щодо проблемних питань дотримання строку звернення до адміністративного суду. Так, «Верховний Суд розглянув справу за позовом ОСОБА_2 до суду з позовом до Головного управління Національної поліції в Донецькій області, в якому просив: визнати незаконними та скасувати накази ГУ НП в Донецькій області, 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» [38].

Донецький апеляційний адміністративний суд прийняв ухвалу залишити без змін постанову Донецького окружного адміністративного суду, при цьому позовну заяву залишено без розгляду відповідно до ч. 3 ст. 123 КАС України через пропуск позивачем встановленого строку звернення до суду.

Не погодившись із прийнятими у справі судовими рішеннями, ОСОБА_2 подала касаційну скаргу до Верховного Суду. У скарзі вона посилалась на неправильне застосування судами норм матеріального та процесуального права й просила скасувати рішення судів першої та апеляційної інстанцій, а справу – направити до суду першої інстанції для продовження розгляду або нового розгляду.

Заслухавши суддю-доповідача, дослідивши вимоги касаційної скарги в межах повноважень касаційного перегляду, а також перевіривши на підставі встановлених фактичних обставин правильність застосування судами норм матеріального й процесуального права, колегія суддів дійшла висновку, що підстав для її задоволення немає, у зв'язку з чим касаційну скаргу залишено без задоволення.

Обґрунтовуючи причини пропуску строку, встановленого для звернення до суду, ОСОБА_2 зазначив, що з наказом від 24 липня 2017 року № 355 о/с «По особовому складу» його ознайомлено 24 липня 2017 року та цього ж дня видано

трудова книжка, при цьому з наказом від 24 липня 2017 року №1351 «Про порушення службової дисципліни працівником Дружківського відділення поліції Краматорського ВП ГУ НП в Донецькій області та заходи реагування», в якому містилися обґрунтування підстав звільнення, про що позивача не було ознайомлено. Позивач неодноразово звертався до ГУ НП в Донецькій області щодо надання йому копії вказаного наказу. Отримавши, 24 листопада 2017 року копію оскаржуваного наказу від 24 липня 2017 року та висновки перевірки, звернувся до суду з цим позовом. Викладені обставини справи позивач вважає обґрунтованими та зазначає, що строк звернення до суду за цим позовом був пропущений причин, які є поважними.

Суд першої інстанції, залишаючи позовну заяву без розгляду, дійшов висновку, що ОСОБА_2 пропустила встановлений законом місячний строк звернення до суду та не навела об'єктивних підстав для його поновлення. Такий висновок було підтримано й Донецьким апеляційним адміністративним судом, який, здійснивши апеляційний перегляд ухвали, погодився з аргументацією суду першої інстанції та залишив її без змін.

Розглянувши касаційну скаргу, Верховний Суд підтримав рішення судів попередніх інстанцій та наголосив на таких ключових положеннях. По-перше, відповідно до КАС України та інших нормативно-правових актів, для забезпечення належного захисту прав, свобод і інтересів особи можуть встановлюватися спеціальні строки звернення до адміністративного суду. Якщо інше не передбачено законом, такі строки обчислюються з дня, коли особа фактично дізналася або об'єктивно повинна була дізнатися про порушення своїх прав. По-друге, у справах, що стосуються прийняття громадян на публічну службу, їхнього проходження чи звільнення, закон прямо визначає скорочений строк звернення до адміністративного суду – один місяць. Верховний Суд підкреслив, що під час оцінки дотримання цього строку суди повинні враховувати не лише реальну обізнаність позивача про порушення його прав, але

й те, чи мав він об'єктивну можливість про це дізнатися. Таким чином, пропуск строку без доведення наявності об'єктивно непереборних обставин є підставою для залишення позову без розгляду.

Згідно із ч. 3 ст. 123 КАС України якщо позивачем було пропущено строк звернення до адміністративного суду буде виявлено адміністративним судом після відкриття провадження в адміністративній справі і позивач не заявить про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, вказані ним у заяві, будуть визнані судом неповажними, суд залишає позовну заяву без розгляду [28]. Згідно з чинним процесуальним законодавством поважними причинами являються лише такі обставини, які є об'єктивно непереборними, а також не залежать від волевиявлення особи, яка звертається до адміністративного суду, та пов'язані з дійсними істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного звернення до суду та підтверджені належними та допустимими доказами.

Відповідно до положень ч. 3 ст. 123 КАС України, якщо факт пропуску позивачем строку звернення до адміністративного суду буде встановлено вже після відкриття провадження, і при цьому позивач не подасть заяву про поновлення пропущеного строку або ж зазначені ним підстави для поновлення цього строку будуть визнані судом неповажними, суд зобов'язаний залишити позовну заяву без розгляду [28]. Чинне процесуальне законодавство чітко визначає, що поважними причинами пропуску строку можуть бути лише ті обставини, які: є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення особи, яка звертається до суду, пов'язані з реальними, істотними перешкодами чи труднощами, які унеможливили своєчасне звернення до суду, а також належним чином підтверджені допустимими доказами. Отже, тільки за наявності таких об'єктивних обставин і за умови їх документального підтвердження суд може визнати причини пропуску строку поважними та поновити його.

Судова практика виходить із того, що саме на позивача покладається обов'язок доведення поважності причин пропуску строку звернення до суду. Зокрема, у справі, що розглядається, суди всіх інстанцій зазначили, що позивач ні під час звернення до суду, ні під час подання апеляційної чи касаційної скарги не навів жодних обставин, які б свідчили про існування об'єктивних перешкод для своєчасного подання позову. Більше того, позивач не надав жодних належних і допустимих доказів, що підтверджували б об'єктивну неможливість дотримання встановленого законом строку звернення до адміністративного суду. За відсутності таких доводів та доказів суди дійшли висновку, що підстави для поновлення строку відсутні, а тому позовна заява обґрунтовано була залишена без розгляду.

Верховний Суд оцінив доводи скаржника, наведені в касаційній скарзі, зокрема твердження про те, що відсутність наказу про звільнення, що унеможливила своєчасне звернення до суду. Суд наголосив, що невидання такого наказу не є об'єктивною перешкодою, яка могла б унеможливити подання позову в установлені законом строки. Позивач мав як фактичну можливість, так і достатню обізнаність щодо підстав виникнення спору, а тому міг своєчасно реалізувати своє право на судовий захист.

Отже, Верховний Суд дійшов висновку, що суди першої та апеляційної інстанцій обґрунтовано відмовили у поновленні строку звернення до суду, оскільки скаржником не наведено жодних переконливих і підтверджених доказами причин, які б свідчили про неможливість своєчасного подання позову.

У підсумку, аналіз судової практики свідчить, що у справах, пов'язаних із прийняттям, проходженням та звільненням з публічної служби, дотримання строків звернення до адміністративного суду має принципове значення, оскільки саме своєчасне подання позову є однією з ключових умов реалізації права на судовий захист. Законодавець установив для таких категорій спорів місячний строк, який обчислюється з моменту, коли особа дізналася або повинна була

дізнатися про порушення своїх прав, а поновлення цього строку можливе лише за наявності об'єктивно непереборних обставин, підтверджених належними доказами. Судова практика демонструє суворий підхід до оцінки таких причин та наголошує, що пасивна поведінка особи, недостатня обізнаність чи формальні недоліки з боку роботодавця (наприклад, невидання наказу про звільнення) не звільняють від обов'язку своєчасно звертатися до суду. Таким чином, своєчасність подання позову є визначальним чинником у забезпеченні ефективного захисту прав державних службовців.

1.3. Загальна характеристика провадження у спрах пов'язаних з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з державної служби

Судова практика свідчить, що на сьогодні існують певні проблемні питання розгляду публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. Вони стосуються не лише визначення юрисдикції окремих категорій спорів, а й здатності конкретних суб'єктів бути стороною у справі, що безпосередньо впливає як на визначення юрисдикції публічно-правового спору, так і на можливість відкриття провадження у відповідній адміністративній справі.

Оновлення положень КАС України актуалізує необхідність ґрунтовного дослідження правового становища сторін у справах, пов'язаних із прийняттям, проходженням та звільненням громадян з державної служби. Правовий статус суб'єктів адміністративного процесу, хоч і визначається насамперед законодавчо, водночас реалізується через їхню фактичну поведінку в процесі, активну чи пасивну участь у виконанні процесуальних прав і обов'язків. Від того, наскільки ефективно учасники процесу користуються наданими їм процесуальними інструментами, значною мірою залежить повнота судового розгляду, можливість відновлення їхніх прав та досягнення справедливого результату [6, с. 44].

Відповідно до ч. 1 ст. 46 КАС України, «сторонами у адміністративній справі є позивач і відповідач» [28]. Можливість брати участь у адміністративному судочинстві визначається поняттям адміністративної правосуб'єктності, що складається з адміністративної процесуальної правоздатності та адміністративної процесуальної дієздатності (ст. 43 КАС України). Відповідно до ч. 1 ст. 42 КАС України, сторони віднесені до особливих учасників судового адміністративного процесу – учасників справи.

Правовий статус сторін у адміністративному процесі доцільно розглядати крізь призму їхнього основного функціонального призначення – ефективного захисту своїх суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів. Саме на це спрямоване завдання адміністративного судочинства, яке полягає у справедливому, неупередженому та своєчасному вирішенні спорів, що виникають у сфері публічно-правових відносин. Метою такого судового механізму є гарантування дієвого захисту фізичних та юридичних осіб від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів публічного адміністрування.

Черняхів І.Е. зазначає, «сторонами публічно-правового спору щодо прийняттям, проходженням та звільненням громадян з державної служби, за загальним правилом, є два суб'єкти, один з яких у матеріально-службових правовідносинах – це суб'єкт владних повноважень, а інший (публічний службовець) перебуває в підлеглому щодо нього стані» [99, с. 122].

Аблов Є.В. справедливо зазначає, що «сторонами публічно-службового спору є орган державної влади, місцевого самоврядування та публічний службовець, між якими виникають, змінюються чи припиняються публічно-службові, ієрархічно підпорядковані, адміністративні правовідносини. У більшості випадків в адміністративних справах, пов'язаних із проходженням публічної служби в Україні, публічний службовець є позивачем, а орган державної влади та місцевого самоврядування (як суб'єкт призначення або роботодавець) є відповідачами в цих категоріях справ» [1, с. 66].

Характерними ознаками спорів, що пов'язані з публічною службою є те, що позивачем може бути фізична особа – громадянин України. Тобто позивачем у п'ятих спорах є публічний службовець, оскільки тільки громадяни України мають право на публічну службу. Фізична особа – позивач може й не мати статусу службовця, якщо йдеться про претендента на відповідну посаду.

Характерними ознаками спорів, пов'язаних із проходженням публічної служби, є те, що їхнім позивачем, як правило, виступає фізична особа – громадянин України, оскільки саме громадяни України відповідно до законодавства мають право на публічну службу. Водночас позивач не обов'язково повинен фактично перебувати на публічній службі: право на звернення до адміністративного суду мають також особи, які лише претендують на зайняття відповідної посади, але вважають, що їхні права були порушені під час процедури добору, конкурсу, призначення чи відмови у призначенні. Таким чином, коло суб'єктів, здатних ініціювати публічно-правовий спір у сфері публічної служби, охоплює як чинних службовців, так і кандидатів.

У науковій доктрині адміністративного права категорія «публічний службовець» розглядається як ключовий елемент інституту публічної служби, незважаючи на відсутність її прямого законодавчого визначення. Вчені-адміністративісти трактують цього суб'єкта як громадянина України, який на професійній основі виконує публічні функції, займаючи посаду в органі державної влади чи місцевого самоврядування та будучи наділеним відповідними владними повноваженнями для реалізації покладених на нього завдань і функцій [13, с. 39]. До категорії публічних службовців також традиційно відносять осіб, що обіймають державні політичні посади, суддів, прокурорів, військовослужбовців, дипломатичних працівників, службовців органів влади Автономної Республіки Крим, працівників місцевого самоврядування та інших суб'єктів, які реалізують публічну владу чи забезпечують її функціонування.

Суб'єктами звернення до суду в справах, пов'язаних із відносинами публічної служби, найчастіше є особи, які перебувають на такій службі та вважають, що орган публічної влади порушив їхні права чи інтереси під час прийняття на службу, її проходження або звільнення. Однак позивачами можуть бути й інші категорії осіб, наприклад, громадяни, які претендували на зайняття певної посади, але не були призначені, або особи, звільнені з публічної служби. Окрему групу становлять справи щодо припинення повноважень посадових осіб у зв'язку з порушенням вимог несумісності, де позивачем виступає вже орган публічної влади, а відповідачем – відповідна посадова особа. Незважаючи на різноманітність суб'єктів і характеру спорів, завдання адміністративного суду залишається незмінним, тобто встановити наявності чи відсутності законних підстав для прийняття оскаржуваного рішення та запобігти протиправним діям у сфері публічної служби.

Адміністративна правосуб'єктність державного службовця як позивача в адміністративному судочинстві безпосередньо впливає з норм чинного законодавства, передусім зі ст. 38 Конституції України, яка гарантує громадянам право рівного доступу до державної служби [30]. При цьому важливими для визначення адміністративної правосуб'єктності державного службовця є також положення щодо принципу рівності доступу до державної служби закріплені у п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», що передбачає «заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження» [59]. З іншого боку, встановлено вимоги, яким мають відповідати усі претенденти на публічну службу: наявності освіти за відповідним напрямом та професійної підготовки, проходження конкурсного відбору або іншої процедури, передбаченої законом.

Слід детальніше зупинитися на характеристиці спеціальної правосуб'єктності позивача – державного службовця. Спеціальна

правосуб'єктність у цьому випадку виникає раніше за загальну процесуальну правосуб'єктність, оскільки саме вона визначає здатність особи виступати позивачем у справах, пов'язаних із публічною службою. Спеціальна адміністративно-процесуальна правосуб'єктність державного службовця як сторони у справі, пов'язаній з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби, є специфічною й виникає під час проходження публічної служби, тобто в середині публічно-службових правовідносин із наданням публічному службовцю владних повноважень [44, с. 65].

Отже, ключовою особливістю правосуб'єктності державного службовця як позивача у справах про захист права на державну службу є його подвійний характер: поєднання загальної правосуб'єктності, визначеної адміністративно-процесуальним законодавством (процесуальна правоздатність та дієздатність) та спеціальної правосуб'єктності, яка впливає з адміністративно-правового статусу державного службовця як носія владних повноважень у процесі виконання службових обов'язків на публічній службі.

Переважною є кількість адміністративних справ, у яких позивачем виступає державний службовець або фізична особа, які діють на захист власного права на доступ до державної служби. У такому випадку необхідно вказати про реалізацію державним службовцем загального та спеціального адміністративного законодавства, що надає йому можливість щодо звернення до адміністративного суду. При цьому слід приєднатись до висловлюваної в юридичній літературі позиції щодо поєднання у такому випадку фізичною особою свого як загального правового статусу, так і спеціального (як державного службовця) [77, с. 14].

Переважна кількість адміністративних справ стосується випадків, коли позивачем виступає державний службовець або фізична особа, яка захищає своє право на доступ до державної служби. У таких випадках реалізація прав позивача здійснюється через застосування як загального адміністративного законодавства,

що регулює порядок звернення до суду, так і спеціальних норм, що визначають статус державного службовця. При цьому слід підтримати позицію науковців, які відзначають, що в таких справах фізична особа поєднує у своїй правосуб'єктності як загальні повноваження, так і спеціальні – як державного службовця [77, с. 14].

Попри те, що переважна більшість адміністративних позовів у сфері державної служби подається самими державними службовцями, існують також випадки, коли до суду звертається суб'єкт владних повноважень. Відповідно до ч. 4 ст. 5 КАС України, такі суб'єкти можуть ініціювати судовий розгляд лише у випадках, прямо передбачених законом. Наразі єдиний перелік таких випадків відсутній, оскільки вони визначаються спеціальним адміністративним законодавством, яке регламентує діяльність конкретного органу публічної влади. Згідно з ч. 4 ст. 55 КАС України, «держава бере участь в адміністративному судовому процесі через свій орган, від імені якого звертається його представник або керівник» [28]. Типовими є випадки звернення від конкретного органу влади його керівника. У цьому разі до адміністративного суду звертається, державний службовець, хоча суб'єктом звернення необхідно визнати саме державу.

В адміністративних справах, що стосуються прийняття, проходження та звільнення громадян з публічної служби, відповідачем, як правило, виступає суб'єкт владних повноважень. Особливість його адміністративної процесуальної правоздатності полягає у специфічній конструкції, відповідно до ч. 4 ст. 5 КАС України, такий суб'єкт може звертатися до суду лише у випадках, прямо передбачених законом за для реалізації конкретних повноважень у конкретних випадках [28]. Це означає, що загальне конституційне право на звернення до суду до суб'єкта владних повноважень не застосовується, і тому немає підстав говорити про наявність у нього загальної адміністративної правоздатності.

Здійснюючи характеристику адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень, слід виокремити його види. Основним критерієм такого поділу виступає поняття «здійснення владних управлінських функцій».

Ключовим у цьому випадку є саме владні управлінські функції, які дозволяють відмежовувати їх від внутрішньо-організаційних (внутрішньоапаратних) управлінських функцій. Таким чином, види суб'єктів владних повноважень у адміністративному процесі прямо залежать від того, чи їх діяльність включає реалізацію публічно-владних функцій. Відповідно до цього критерію можливо виділити наступні види: 1) органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, органи виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, місцеві державні адміністрації, місцеві органи центральних органів виконавчої влади); 2) органи місцевого самоврядування (виборні та інші органи територіальних громад, наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення); 3) інші державні органи (Президент України, Національний банк України, Рада національної безпеки і оборони України, Рахункова палата, комунальні підприємства, яким делеговані владні управлінські функції) та ін. Зазначену категорію суб'єкта об'єднує те, що їх не наділено чітко вираженими управлінськими функціями.

У цьому контексті слід підкреслити, що суб'єкти владних повноважень, виконуючи свої безпосередні функції, водночас можуть здійснювати окремі владні управлінські дії, що породжують правові наслідки та можуть слугувати підставою для виникнення публічно-правових спорів. Наприклад, Конституція України визначає, що Президент України не належить до виконавчої гілки влади і не здійснює безпосереднє публічне адміністрування, проте, як глава держави, він має повноваження призначати та звільняти з посад окремі категорії політичних і державних службовців. Таким чином, Президент здійснює державне керівництво відповідно до своїх конституційних повноважень [98, с. 130-131.].

Відповідно до ст. 285 КАС України, провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі порушення ним вимог щодо несумісності має свої особливості. Зокрема, адміністративний позов у таких справах може бути поданий виключно головою Верховної Ради України,

що підкреслює специфічний порядок звернення до суду та обмежену правоздатність інших суб'єктів щодо ініціювання цього провадження [28].

Отже, у спорах, пов'язаних із прийняттям на публічну службу, її проходженням та звільненням, відповідачем виступає орган, з яким службовець перебуває у публічних правовідносинах (субординаційних) або претендував на посаду. Стороною такого публічно-службового спору є суб'єкт владних повноважень, а саме юридична особа, яка є органом державної влади або місцевого самоврядування, виступаючи як орган призначення та роботодавець, між якими виникають адміністративно-трудова правовідносини. Цей орган наділяється спеціальною адміністративною правосуб'єктністю, що визначає його статус як суб'єкта владних повноважень та регламентує умови реалізації публічно-службової діяльності.

Окрім основних сторін – позивача та відповідача у публічно-службових спорах можуть брати участь й інші суб'єкти. Зокрема, третьою особою без самостійних вимог на стороні відповідача може бути залучена посадова особа, яка безпосередньо прийняла оскаржуване рішення щодо службовця. Її участь спрямована на надання суду необхідної інформації та пояснень щодо обставин прийняття рішення [7, с. 90].

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, які передбачені КАС України, зокрема, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Відповідно до положень зазначеного кодексу, спрощене позовне провадження спрямоване перш за все, для розгляду та вирішення справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення публічно-правових спорів. КАС України надає легальне визначення справам незначної складності, та 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 [28].

Адміністративне судочинство здійснюється відповідно до правил, передбачених КАС України, зокрема у порядку позовного провадження: загального або спрощеного. Спрощене позовне провадження застосовується передусім для розгляду справ незначної складності та інших справ, у яких пріоритетним є швидке вирішення публічно-правових спорів [28]. КАС України надає легальне визначення справам незначної складності, до яких належать, зокрема, справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби, за винятком випадків, коли позивачами є службові особи, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище у розумінні Закону України «Про запобігання корупції» [62].

Таким чином, справи, пов'язані з прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби, відносяться до категорії справ незначної складності. Адміністративна справа незначної складності характеризується тим, що її спірні правовідносини, предмет доказування та склад учасників не потребують проведення підготовчого провадження або тривалого судового засідання для всебічного встановлення обставин. У зв'язку з цим такі справи розглядаються у порядку спрощеного судового провадження, що дозволяє суду прийняти рішення протягом розумного строку, який не перевищує 60 днів від дня відкриття провадження у справі.

Отже, при визначенні, чи розглядати справу за правилами спрощеного або загального позовного провадження, адміністративний суд керується комплексним підходом. Таким чином, адміністративний суд враховує: 1) значення справи для сторін; 2) обраний позивачем спосіб захисту; 3) категорію та складність справи; 4) обсяг і характер доказової бази у справі, зокрема, чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо; 5) кількість сторін та інших учасників адміністративної справи; 6) чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; 7) думку сторін щодо потреби розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження [28]. Такий підхід

дозволяє суду обрати оптимальний порядок розгляду, забезпечуючи своєчасний та ефективний захист прав учасників адміністративного судочинства.

Відкриття провадження у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, їх просування чи звільнення відбувається лише за наявності письмового звернення – позовної заяви зацікавленої особи. Тобто провадження ініціюється здійсненням процесуальних дій, що формалізуються поданням адміністративного позову до суду [8, с.68]. Питання про відкриття скороченого провадження у даних справах вирішується суддею одноособово. Ця процесуальна дія має ключове значення, оскільки саме з моменту ухвали про відкриття провадження виникають матеріально-правові наслідки, пов'язані з порушенням адміністративної справи. Зазвичай ухвала про відкриття скороченого провадження не підлягає оскарженню.

Таким чином, справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення розглядаються без підготовчого засідання. Розгляд по суті у порядку спрощеного позовного провадження починається з першого судового засідання, а підготовче засідання не проводиться. Якщо судове засідання у спрощеному провадженні не призначається, процесуальні дії, строки виконання яких обмежуються першим судовим засіданням, можуть здійснюватися протягом 30 днів, а у випадках, передбачених ст. 263 КАС України протягом 15 днів від дня відкриття провадження [28]. Перше судове засідання у адміністративній справі має відбутися не пізніше ніж через 30 днів від дня відкриття провадження. За клопотанням однієї зі сторін суд може відкласти розгляд справи, щоб надати додатковий час для подання відповіді на відгук та (або) заперечення, якщо вони не були подані до першого засідання з поважних причин.

Розгляд публічно-службових спорів у спрощеному позовному провадженні, як правило, проводиться за наявними матеріалами справи без повідомлення сторін, якщо жодна зі сторін не заявила про інше. За клопотанням

сторони або з ініціативи суду розгляд може відбуватися у судовому засіданні з повідомленням 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 5 днів від дня отримання відзиву [97, с. 228].

У спрощеному позовному провадженні адміністративний суд досліджує надані докази та письмові пояснення сторін, а у разі розгляду публічно-службових спорів із викликом учасників справи, суд заслуховує усні пояснення учасників справи. Судові дебати при цьому не проводяться. Таким чином, розгляд даних справ, переважно відбувається за правилами спрощеного судового провадження в більшості випадків без повідомлення та виклику сторін або за їх клопотанням чи з ініціативи суду з їх викликом, однак без проведення судових дебатів, а з безпосереднім дослідженням доказів по справі.

У справах, пов'язаних із захистом права на державну службу, докази відіграють ключову роль при ухваленні правосудних рішень. Процес доказування в адміністративному судочинстві, зокрема щодо справ прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення, здійснюється послідовно та включає взаємопов'язані етапи: 1) збирання та закріплення доказів, коли суд і учасники справи здійснюють дії для виявлення доказів; 2) дослідження доказів, під час якого суд і сторони безпосередньо аналізують та сприймають надані докази; 3) оцінка доказів, коли здійснюється розумова діяльність суду та учасників справи з метою визначення належності, допустимості, достовірності кожного доказу окремо, а також достатності і взаємозв'язку доказів у їхній сукупності [8, с. 122]. На всіх етапах процесу доказування одночасно присутня як процесуальна діяльність, так і розумова діяльність учасників та суду.

У контексті дослідження справ, пов'язаних із захистом права на державну службу, важливо чітко визначити поняття «докази». В адміністративному судочинстві докази «становлять систему взаємопов'язаних елементів, до яких

належать відомості про фактичні обставини справи та процесуальна форма їх отримання» [2, с. 82]. Відповідно до ч. 1 ст. 72 КАС України, докази – це будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність фактів і обставин, що обґрунтовують вимоги та заперечення учасників справи, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [28].

При аналізі особливостей доказування у справах, пов'язаних із захистом права на державну службу, важливо розглянути різні наукові підходи до визначення поняття «докази». Так, О. Умнова визначає «судові докази у справах про поновлення на публічну службу як фактичні дані (відомості), здатні прямо чи опосередковано підтвердити факти, важливі для вирішення справи, що виражені у передбаченій законом процесуальній формі (засобах доказування) та отримані й досліджені у встановленому процесуальному порядку» [96, с. 12]. У свою чергу, М. Цуркан підкреслює, що доказами у справах щодо проходження публічної служби є «... будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги та заперечення учасників спору, а також інші обставини, важливі для правильного вирішення справи, за умови їх належності та допустимості» [98, с. 37]. Є. Аблов, досліджуючи специфіку проваджень у справах, пов'язаних із проходженням публічної служби, пропонує власний підхід до розуміння доказів. На його думку, доказами в таких категоріях спорів виступають «фактичні дані, які є об'єктивними та неупередженими й слугують підставою для встановлення, підтвердження або спростування судом обставин адміністративної справи» [2, с. 17]. Автор визначає, що докази лежать в основі вимог і заперечень як публічного службовця, так і органу влади, що виступає суб'єктом призначення, а також охоплюють інші факти, які мають суттєве значення для правильного, своєчасного, всебічного й достовірного розгляду адміністративної справи [2, с. 17].

Отже, у публічно-службових справах, доказами визнаються будь-які фактичні дані, отримані з передбачених законом і допустимих засобів доказування. Саме на підставі цих даних адміністративний суд встановлює існування чи відсутність обставин, що підтверджують або спростовують вимоги й заперечення сторін, а також інші факти, які мають значення для повного, об'єктивного та правильного вирішення публічно-правового спору. Докази у справах, пов'язаних із захистом права на державну службу повинні відповідати таким властивостям: 1) достовірності; 2) достатності; 3) належності; 4) допустимості. Єдиною загальною вимогою недопустимості доказів є виявлення порушень закону при їх збиранні [98, с. 88].

Всебічне й повне дослідження доказів, на основі яких суд ухвалює рішення у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження чи звільнення, можливе лише за умови використання усіх передбачених процесуальним законом засобів доказування. КАС України визначає вичерпний перелік таких засобів, зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 72 КАС України, до них належать: показання свідків, письмові докази, речові докази, електронні докази та висновки експертів [28].

У судовій практиці під час розгляду справ, щодо прийняття громадян на публічну службу, проходження служби чи звільнення, провідне значення зазвичай мають письмові докази. Саме вони найчастіше формують основну доказову базу, оскільки кадрові рішення, результати конкурсів, службові розслідування, дисциплінарні процедури та інші аспекти публічної служби майже завжди документально фіксуються. Другим за поширеністю засобом доказування виступають пояснення сторін, третіх осіб та їх представників, які дозволяють уточнити або конкретизувати обставини справи з урахуванням позиції кожного учасника справи. Натомість показання свідків, висновки експертів та речові докази застосовуються значно рідше. Це пояснюється тим, що більшість фактів, пов'язаних із проходженням публічної служби,

підтверджуються документально, а потреба у свідках чи експертах виникає лише тоді, коли письмових даних недостатньо або вони суперечливі. Таким чином, характер таких спорів зумовлює переважання письмових доказів.

На думку О.М. Круглова, одним із найбільш інформативних джерел доказів у справах про дисциплінарні проступки посадових осіб є речові докази [33, с. 97]. У свою чергу В.О. Поплавський зазначає, що «у справах про прийняття громадян на публічну службу, просування по службі та звільнення такі джерела доказування, як показання свідка, висновки експерта, речові докази майже не використовуються, натомість практично у всіх випадках юридичні факти предмету доказування встановлюються на підставі письмових доказів» [44, с. 60].

Оскільки прийняття громадян на публічну службу, проходження цієї служби та звільнення є формами діяльності, що мають суворо регламентований і офіційний характер, усі відповідні процедури підлягають документальному оформленню. Саме тому офіційні документи виступають засобом фіксації адміністративного акта, рішення чи певної дії суб'єкта владних повноважень у межах службових правовідносин. Відповідно, вони є головним та найчастіше вирішальним доказом у цій категорії справ, оскільки відображають юридично значущі факти, порядок ухвалення рішень і послідовність дій органу влади, який здійснює кадрові повноваження щодо публічного службовця [88, с. 97].

Відповідно до ч. 1 ст. 94 КАС України письмовими доказами визнаються документи (не слід отожднювати їх з електронними документами), у яких міститься інформація про обставини, що мають значення для правильного розгляду та вирішення публічно-правового спору [28]. Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інформацію», документом є матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого виступають її збереження та передавання у часі й просторі [66]. Важливою особливістю письмових доказів як документів є те, що інформація в них зафіксована за допомогою умовних знаків:

літер, цифр, символів, ієрогліфів тощо, що забезпечує можливість її багаторазового відтворення.

На думку Н. Скорейко, письмовими доказами у адміністративному судочинстві можуть виступати різні види документів, які відображають організаційну, службову чи управлінську діяльність суб'єктів владних повноважень. Зокрема, до таких документів дослідниця відносить: організаційні документи (положення, статут, правила); розпорядчі документи (розпорядження, наказ, витяг із наказу, вказівка); довідково-інформаційні документи (акт, відзив, висновок, довідка, доповідь; службова, доповідна та пояснювальна записки; запрошення (повідомлення), пропозиція, звіт, огляд, план роботи, оголошення, протокол та витяг із протоколу, службові листи (офіційна кореспонденція), телеграма, факс, телефонограма; документи з кадрово-контрактних питань (автобіографія, заява, посвідчення, характеристика, контракт, трудова угода); особисті офіційні документи. У нормативних актах також зустрічаються й інші види документів, які можуть бути джерелом доказів в адміністративному судочинстві [88, с. 77].

Вчені відмічають, що важливим засобом доказування у публічно-службових справах є проведення експертизи. Згідно з КАС України експертизи призначаються для з'ясування обставин, що мають значення для справи і потребують спеціальних знань у галузі науки, мистецтва, техніки та ін. Висновок експерта у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, просування по службі та звільнення для адміністративного суду не є обов'язковим і оцінюється за загальними правилами, за якими ніякий доказ не має наперед встановленої сили. Адміністративний суд може не погодитися з висновком експерта і без призначення повторної експертизи вирішити справу на підставі інших доказів. У випадку, коли адміністративний суд не погоджується з висновком експерта, він повин вмотивувати цю незгоду в рішенні або ухвалі.

У науковій літературі наголошується, що одним із важливих засобів доказування у справах, пов'язаних із прийняттям громадян на публічну службу, проходженням служби та звільненням, є судова експертиза [96]. Її призначення зумовлене необхідністю встановлення обставин, які мають значення для правильного вирішення справи, але потребують спеціальних знань. Відповідно до положень КАС України, експертиза призначається тоді, коли без спеціальних знань неможливо з'ясувати істотні для спору факти. У справах щодо публічної служби це можуть бути, наприклад, експертизи, пов'язані з перевіркою автентичності документів, визначенням часу створення документів, дослідженням електронних доказів, фінансово-економічними питаннями тощо.

Згідно з вимогами КАС України, у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги або заперечення. Цей принцип ґрунтується на загальному правилі змагальності сторін та рівності їхніх процесуальних прав. Водночас учасники справи зобов'язані подавати докази своєчасно, не зловживаючи процесуальними правами і не затягуючи розгляд спору. Особливістю доказування у справах, пов'язаних із публічною службою, є специфічний розподіл обов'язку доказування. Відповідно до КАС України, у справах про прийняття на службу, проходження та звільнення обов'язок доведення правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень, тобто на відповідача [28]. Це зумовлено тим, що саме орган влади ухвалює рішення, має доступ до службових документів, процедурної інформації та кадрових матеріалів. У свою чергу, позивач – публічний службовець або претендент на службу повинен належним чином обґрунтувати свої вимоги, подати докази порушення прав, вказати на незаконність або необґрунтованість рішень чи дій органу влади.

Публічно-службові спори, що стосуються прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення, мають специфічні процесуальні особливості, зумовлені їхнім публічно-правовим характером. По-перше, позивачем у таких справах зазвичай є публічний службовець або претендент на

службу, права якого порушено, відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень – орган державної влади чи місцевого самоврядування, який є роботодавцем або суб'єктом призначення. По-друге, доказування у таких справах здійснюється за загальними правилами КАС України, але з урахуванням специфіки відносин публічної служби. Основний обов'язок доведення правомірності своїх рішень та дій покладається на відповідача, суб'єкта владних повноважень. Найчастіше суди використовують письмові докази, які відображають офіційну службову діяльність та кадрові рішення. По-третє, справи щодо прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення віднесено до справ незначної складності, тому вони за загальним правилом розглядаються у спрощеному позовному провадженні. Такий порядок характеризується відсутністю підготовчого засідання, можливістю розгляду справи без повідомлення сторін, скороченими строками та письмовим характером процесу. Судове засідання проводиться лише за клопотанням сторін або з ініціативи суду. Судові дебати не проводяться, а розгляд обмежується дослідженням доказів та пояснень.

РОЗДІЛ 2.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ

2.1. Спори, пов'язані з прийняттям на державну службу

У сфері публічної служби може виникати доволі широкий спектр суперечливих та проблемних питань, а саме: з прийняття громадян на публічну службу, оплати праці службовця, притягнення його до дисциплінарної відповідальності, надання відпустки, просування по публічній службі, проходження кваліфікаційної атестації, переведення на іншу посаду, звільнення з посади, призначення та виплати пенсії тощо. У зв'язку слід приділити увагу деяким проблемним питанням, що виникають під час розгляду спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу.

Відповідно до положень ст. 19 КАС України компетенція адміністративних судів поширюється на спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби [28]. Таким чином, прийняття громадян на посаду публічної служби є одним із первинних етапів її проходження, а правовідносини, що виникають на цій стадії, мають публічно-правовий характер.

У науковій літературі виокремлюються особливості розгляду справ, пов'язаних із прийняттям громадян на публічну службу. Вони насамперед стосуються правового статусу позивача, який бере участь у таких спорах. З огляду на предмет оскарження, позивачем в адміністративних справах цієї категорії виступає кандидат на зайняття посади публічної служби, який вважає, що суб'єкт владних повноважень неправомірно відмовив йому у прийнятті або порушив процедуру конкурсного відбору [98, с. 16].

Особливістю розгляду адміністративних справ, пов'язаних із прийняттям громадян на публічну службу, є правовий статус відповідача. Відповідачем у

таких справах визначається орган, рішення якого є обов'язковим для призначення особи на посаду публічної служби. До системи органів, які беруть участь у формуванні публічної служби, входить розгалужена мережа органів державної влади та місцевого самоврядування. Призначення на посаду залежить від функцій, які покладатимуться на службовця. Водночас реформа публічного управління, розпочата у 2015 р. та спрямована на євроінтеграційні процеси, закріпила на законодавчому рівні вимогу дотримання кандидатами на державну, мілітаризовану та інші види публічної служби норм професійної етики.

Розгляд адміністративно-правових спорів щодо відбору кандидатів на посади публічної служби належить до компетенції адміністративних судів, водночас закон передбачає можливість оскарження рішень до вищого органу управління або безпосередньо до органу, який проводить конкурс. У рамках реформування судової системи, розпочатого у 2016 році, одним із нововведень стало запровадження перевірки кандидатів на відповідність критеріям доброчесності. Для цього створено Громадську раду доброчесності, повноваження якої, відповідно до ст. 87 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», включають визначення відповідності кандидата або судді критеріям професійної етики та доброчесності під час проходження служби [74]. Таким чином, головним завданням діяльності Громадської ради доброчесності є перевірка кандидата на посаду судді на відповідність його вимогам професійної етики. Відповідність вимогам професійної етики оцінюється і під час прийняття на посаду, не лише судді, а й посадової особи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки України тощо.

Особливості розгляду адміністративно-правових спорів щодо відбору кандидатів на посади публічної служби пов'язані з компетенцією адміністративного суду, водночас у окремих випадках передбачено можливість оскарження рішень до вищого органу управління або безпосередньо до органу, який проводить конкурс.

Підставою для судового оскарження є порушення умов або процедурного порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати. Під результатами конкурсу розуміється як визначення переможця (абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про державну службу»), так і будь-який інший наслідок для кандидата, зокрема недопуск до конкурсу, відсторонення від подальшого проходження або недопуск до чергового етапу [59].

Спочатку слід розмежувати поняття «умови» та «порядок» проведення конкурсу. Умови конкурсу, визначені п. 1 ч. 3 ст. 22 Закону України «Про державну службу» та Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 [63], затверджуються наказом або розпорядженням суб'єкта призначення та включають інформацію, що зазначається в оголошенні: найменування і місцезнаходження органу, назву посади, посадові обов'язки, умови оплати праці, вимоги до професійної компетентності, строк призначення тощо. Недотримання цих умов, наприклад, неправильно визначені вимоги до компетентності, вважається порушенням умов конкурсу. Порядок проведення конкурсу – це процедура, яка визначена Порядком, що встановлює послідовність дій та етапів, порушення якої, як-от допуск до наступного етапу без успішного проходження попереднього, розцінюється як порушення порядку проведення конкурсу. Таким чином, умови конкурсу стосуються змісту та критеріїв, а порядок – процедурної реалізації конкурсу, дотримання якої гарантує прозорість, рівність та законність відбору кандидатів на посади публічної служби. Порушення будь-якого з цих елементів може стати підставою для оскарження результатів конкурсу.

Отже, в контексті оскарження результатів конкурсу на посади державної служби позивачем, відповідно до абз. 1 ч. 6 ст. 28 Закону України «Про державну службу» [59] є кандидат, якого не визначено переможцем конкурсу, тобто особа, яка подала необхідну інформацію для участі у конкурсі (п. 8 Порядку № 246 [63]),

та яку не визначено переможцем, при цьому, вбачається неважливим, на якому саме етапові проведення конкурсу такого кандидата не визначено переможцем. Відтак, кандидат, який оскаржує результати конкурсу, не зобов'язаний обґрунтовувати, відповідно до ч. 1 ст. 2 та п. 9 ч. 5 ст. 160 КАС України [28] порушення оскаржуваними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень його прав, свобод та інтересів, адже це презюмується, оскільки його не визначено переможцем конкурсу. Ця теза підтверджується і правовим висновком Верховного Суду, викладеним у постанові від 19.09.2019 р. у справі № 820/4038/18 [53]. Проте, в іншому правового висновку зазначається, що «якщо позивач скористався своїм правом щодо вступу на державну службу, взявши участь у конкурсі на заміщення вакантної посади, то порушення Закону в частині встановленого строку подання документів, яке не дало змоги взяти участь у конкурсі іншим особам, не мало наслідком порушення прав саме позивача, отже із цих підстав позовні вимоги про скасування результатів спірного конкурсу задоволенню не підлягають» (постанова Верховного Суду від 20.12.2018 р. у справі № 815/4701/16 [54]).

Таким чином, окрім кандидатів, позивачами у справах щодо оскарження конкурсу на державну службу можуть бути лише ті особи, яких безпосередньо позбавили права взяти участь у конкурсі, наприклад, через порушення строків подання документів або невірне застосування умов конкурсу. Право на звернення до суду виникає лише у тих осіб, право, свободи або інтереси яких безпосередньо зачеплені оскаржуваним рішенням. Водночас інші особи, включно з громадськими об'єднаннями чи організаціями, не мають права виступати позивачем у справах про оскарження результатів конкурсу, оскільки вони не є учасниками спірних правовідносин і їхні права безпосередньо не зачіпаються.

Відповідно до загальних правил, відповідачем у справах про оскарження результатів конкурсу на державну службу виступає суб'єкт владних повноважень – орган державної влади чи місцевого самоврядування, його посадова або

службова особа, або інший суб'єкт, який здійснює публічно-владні управлінські функції на підставі закону. Судова практика показує, що у справах щодо конкурсів на посади категорії «А» відповідачем зазвичай є Комісія, а на посади категорій «Б» та «В» — відповідний державний орган, де проводився конкурс; у рідкісних випадках відповідачем може бути й конкурсна комісія. Як постійно діючий колегіальний орган, Комісія володіє адміністративною процесуальною дієздатністю, тому може виступати відповідачем у справах щодо оскарження її рішень, дій чи бездіяльності. За словами Ю.І. Цвіркуна, діяльність Комісії як органу публічної адміністрації спрямована не лише на формування високопрофесійного вищого корпусу державних службовців, а й на забезпечення реалізації права особи на рівний доступ до публічної служби [97, с. 288].

У справах про оскарження результатів конкурсу треті особи це, учасники процесу, які не заявляють самостійних вимог, але чії права, свободи, інтереси або обов'язки можуть бути прямо чи опосередковано зачеплені рішенням суду. Залежно від предмета та підстав позову, до участі у справі як третіх осіб залучаються: 1) державний орган, у якому проводився конкурс на посаду категорії «А»; 2) Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) та його територіальні органи, якщо до них позивач попередньо звертався зі скаргою; 3) особа, визначена переможцем конкурсу. Таким чином, участь третіх осіб забезпечує баланс інтересів та повноту судового розгляду, дозволяючи суду врахувати всі сторони, на які може вплинути оскаржуваний акт.

Таким чином, оскарження результатів конкурсу в кращому разі для позивача може завершитися скасуванням результатів конкурсу, що є підставою для обов'язкового оголошення повторного конкурсу на цю посаду протягом 10 календарних днів (ч. 2 ст. 30 Закону України «Про державну службу» [59]), який проводитиметься у загальному порядку. При цьому позивач матиме лише можливість взяти участь у повторному конкурсі ще раз, на загальних підставах, з усіма іншими особами. З цього приводу Р.В. Негара справедливо зазначає, що

оскарження результатів конкурсу не забезпечує ефективного захисту та поновлення порушених прав та інтересів відповідних осіб, а спрямовується лише на створення можливості реалізувати своє право на рівний доступ до державної служби повторно, не враховуючи попередніх порушень [36, с. 270].

Отже, оскарження результатів конкурсу у публічній службі для позивача не гарантує автоматичного поновлення на посаді або безпосереднього відновлення порушених прав. Найбільш очікуваним результатом є скасування результатів конкурсу, що стає підставою для обов'язкового оголошення повторного конкурсу на ту саму посаду протягом 10 календарних днів (ч. 2 ст. 30 Закону України «Про державну службу» [59]). У цьому випадку позивач отримує лише право знову взяти участь у конкурсі, але вже на загальних підставах разом із іншими кандидатами. Як слушно зазначає Р.В. Негара, така «процедура не забезпечує ефективного захисту вже порушених прав чи інтересів особи, а лише створює можливість реалізувати право на рівний доступ до державної служби повторно, не враховуючи попередніх процедурних порушень» [36, с. 270]. Тобто, законодавство забезпечує формальне поновлення конкурсу, але не гарантує повне відновлення індивідуальних прав кандидата, що ставить під сумнів ефективність судового захисту у таких спорах.

КАС України додатково відносить до предметної компетенції адміністративних судів повноваження з розгляду спорів щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб (п. 10 ст. 19 КАС України) [28].

Виділення в окрему категорію таких публічно-правових спорів є новелою чинного законодавства у сфері адміністративного судочинства. Однак особливостей судового розгляду не встановлюється КАС України (гл. 11) [28], враховуючи, що дана категорія спорів є відносно новою для чинного законодавства. Крім того, рівень правової активності населення України свідчить про низьку ефективність такої норми законодавства. Для оптимізації механізму

реалізації права на оскарження формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб (п. 10 ст. 19 КАС України) необхідно передбачити особливості розгляду такої категорії спорів, які суб'єкти можуть бути позивачами, в яких випадках допустимим є подання таких позовних заяв, визначення особливостей доказування, а також формулювання видів судових рішень, прийняття яких є найбільш ефективним, у тому числі встановлення меж судового втручання у публічно-владні управлінські відносини.

Отже, виділення окремої категорії публічно-правових спорів, пов'язаних із формуванням складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обранням, призначенням та звільненням їх посадових осіб, є новелою чинного адміністративного судочинства. Проте КАС України (гл. 11) [28] не містить спеціальних положень, що регламентують особливості судового розгляду таких справ, що ускладнює їх практичне застосування. Наявна практика та низький рівень правової активності населення свідчать про обмежену ефективність існуючої норми (п. 10 ст. 19 КАС України), яка визначає право на оскарження рішень щодо формування публічних органів та посадових осіб.

2.2. Спори, пов'язані з проходженням публічної служби.

Будь-яка процедура, що здійснюється в межах публічного адміністрування, потребує обов'язкового правового регулювання. Поняття «проходження публічної служби» охоплює комплекс питань, пов'язаних із просуванням публічних службовців по службі, зміною істотних умов їхньої служби, направленням у службові відрядження, проведенням оцінювання результатів службової діяльності, організацією оплати праці, визначенням режиму робочого часу та часу відпочинку, забезпеченням службової дисципліни та іншими аспектами їх професійної діяльності. Проходження публічної служби є складною

процедурою, кожна стадія якої детально врегульована нормами законодавства з метою забезпечення прозорості, послідовності та законності рішень у сфері публічної служби.

Питанню проходження публічної служби як складової предмета адміністративно-правового регулювання приділялася значна увага вченими-адміністративістами. У науковій літературі цей термін тлумачиться як будь-які переміщення на публічній службі після первинного призначення на державну посаду (прийняття на державну службу) [14, с. 233]. Вченими визначається проходження публічної служби як тривалий, «послідовний процес, що починається з виникнення державно-службових відносин – моменту заміщення посади публічного службовця, а також включає подальше переміщення по службі, проведення оцінювання та атестації, а завершується припиненням зазначених правовідносин» [12, с. 55].

Для дослідження особливостей спорів, пов'язаних із проходженням публічної служби, насамперед необхідно з'ясувати, які процеси регулюються адміністративно-правовими нормами, тобто виокремити основні стадії проходження публічної служби. Вчені визначають «проходження державної служби» як систему юридичних фактів, що зумовлюють виникнення, зміну та припинення державно-службових правовідносин. Відповідно, він виділяє такі стадії: прийняття (зарахування) на публічну службу; атестація; переміщення; стимулювання службової діяльності; притягнення публічних службовців до відповідальності; припинення публічної служби» [6, с. 155]. С.Г. Стеценко пропонує іншу класифікацію, «поділяючи стадії проходження публічної служби на обов'язкові та факультативні. До обов'язкових він відносить: прийняття на службу; просування по службі; припинення служби. До факультативних – атестацію та підвищення кваліфікації службовців; переведення на іншу посаду в межах служби; заохочення; притягнення до відповідальності» [94, с. 344].

О.С. Продаєвич, розглядаючи проходження публічної служби як систему «взаємопов'язаних, взаємообумовлених і взаємодоповнювальних елементів», пропонує розгорнуту структуру її етапів. Науковець виокремлює такі стадії проходження служби: 1) встановлення публічної посади; 2) прийняття на службу (призначення, зарахування, вибори); 3) прийняття присяги; 4) правообмеження; 5) випробний термін; 6) стажування; 7) перепідготовка та підвищення кваліфікації; 8) атестація; 9) щорічна оцінка діяльності публічного службовця; 10) службова кар'єра; 11) ротація; 12) службове розслідування; 13) заохочення; 14) юридична відповідальність; 15) припинення публічної служби» [77, с. 6].

Аналіз положень КАС України (зокрема п. 1 ч. 6 ст. 12, п. 2 ч. 1 ст. 19, ч. 5 ст. 122) свідчить, що законодавець виокремлює три ключові етапи публічної служби: прийняття на публічну службу, проходження публічної служби та звільнення з публічної служби [28]. До змісту етапу проходження публічної служби вченими відносяться такі елементи: атестація; відпустка; переведення на іншу посаду; грошове утримання; соціальний захист; матеріальне забезпечення; пенсійне забезпечення; дисциплінарна відповідальність [4, с. 309].

Вченими зазначається протилежне твердження, що відносини з пенсійного та соціального забезпечення слід розглядати як складову процедури проходження публічної служби [89, с. 123]. Підтвердженням наведеного є рішення Конституційного Суду України від 6 липня 1999 р. у справі № 8-рп/99 [85], у якому наголошено, що пенсійне та соціальне забезпечення публічних службовців слід розглядати не як етап проходження публічної служби, а як гарантію належного захисту їхніх соціально-трудових прав. Аналогічного підходу дотримався і Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду, сформулювавши відповідний висновок у зразковій справі № 820/6514/17 [91].

Аналіз наукових підходів до визначення поняття «проходження публічної служби» дає змогу виокремити два його трактування: широке та вузьке. У

широкому розумінні проходження публічної служби охоплює весь цикл службових відносин, включно з етапами прийняття на посаду та звільнення (припинення служби) [102, с. 54]. У вузькому розумінні під проходженням публічної служби маються на увазі будь-які переміщення та зміни у службовому становищі після первинного призначення на посаду [34, с. 122]. Зокрема, Л.Р. Біла-Тіунова справедливо зауважує, що «кар'єра державного службовця фактично і становить процес проходження служби [14, с. 241]. З огляду на предмет даного дослідження, категорія «проходження публічної служби» використовується саме у вузькому значенні, тобто у тому змісті, в якому її застосовує КАС України.

Серед вимог до публічних службовців особливе значення має дотримання норм професійної етики, порушення яких може стати підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. У контексті проходження публічної служби важливе значення мають процедури прийняття управлінських рішень різними органами, зокрема керівником, суб'єктом призначення, конкурсними комісіями, медико-соціальними експертними комісіями та іншими подібними структурами. Рішення таких органів є обов'язковими для виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими відповідними особами.

Стаття 44 Закону України «Про державну службу» встановлює обов'язковість щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Основні цілі такого оцінювання: 1) визначення рівня якості виконання службових завдань; 2) ухвалення кадрових рішень щодо преміювання, визначення потреби в додатковому навчанні; 3) планування подальшої кар'єри державного службовця (просування, ротація, підвищення кваліфікації тощо) [59]. Оцінювання проводиться за показниками результативності, ефективності та якості роботи, а також дотримання етичних норм, вимог антикорупційного законодавства, виконання індивідуальної програми професійного розвитку та показників контракту, якщо він укладений.

Таким чином, оцінювання є не лише контролюючим, а й мотиваційним та управлінським інструментом.

Щорічне оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у системі проходження державної служби є ключовим етапом для процедури проходження служби, оскільки результати оцінювання можуть вплинути на розмір премії або її ненарахування, підтвердити або спростувати відповідність особи займаній посаді та стати підставою для планування підвищення, ротації чи навчання. У разі негативного оцінювання може слугувати підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності або навіть звільнення за невідповідність займаній посаді (у випадках, визначених законом).

Проведення оцінювання державних або публічних службовців передбачає систематичну перевірку їхньої професійної компетентності, відповідності займаній посаді, дотримання норм етики та ефективності виконання службових обов'язків.

Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців проводять уповноважені керівники органів, зокрема, безпосередній керівник, вища адміністративна або атестаційна комісія – у разі проведення комплексного оцінювання, особливо для вищих посад державної служби, інші уповноважені органи – наприклад, служби управління персоналом, відділи контролю та аудиту.

Проведення атестації в Україні регламентується законодавством як обов'язкова процедура у певних випадках, зокрема для забезпечення права на доступ до публічної служби. Наприклад, особа, яка претендує на посаду державного службовця, проходить атестацію для оцінки рівня володіння державною українською мовою. Атестаційна процедура може здійснюватися як на етапі прийняття на посаду, так і під час проходження публічної служби. У зв'язку з великою кількістю спорів, предметом яких є оскарження рішень атестаційних комісій органів Національної поліції, Вищий адміністративний суд

України на підставі узагальнення судової практики прийняв Постанову Пленуму від 29.09.2016 № 11, яка регламентує порядок розгляду таких справ [73] .

Аналіз судової практики свідчить, що під час розгляду справ щодо публічної служби першочергове значення має перевірка дотримання матеріальних норм права, зокрема встановлення правомірності підстав проведення атестації державних службовців. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію», атестування поліцейських проводиться: «1) під час призначення на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу; 2) для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність; 3) для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність; 4) для визначення відповідності займаній посаді» [70].

У період дії воєнного стану проведення атестування поліцейських призупиняється. Усі рішення щодо їх переведення на інші, у тому числі вищі, посади ухвалюються уповноваженими керівниками з огляду на першочергові потреби служби та оперативну необхідність. Разом із тим законодавець встановлює обов'язок для поліцейських, яких під час воєнного стану переведено на вищі посади без проходження атестації: вони повинні пройти атестування у загальному порядку протягом 60 днів після припинення або скасування воєнного стану. Це забезпечує подальше дотримання стандартів професійної компетентності, службової відповідності та доброчесності, водночас не перешкоджаючи оперативному кадровому реагуванню в умовах воєнних дій.

У Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 11 «Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України щодо звільнення працівників поліції у зв'язку з непроходженням атестації» зазначено, що призначення атестування має бути обґрунтованим. Тобто у випадку звільнення поліцейського необхідно встановити наявність реальних підстав для

застосування цього заходу дисциплінарної відповідальності, при цьому непроходження атестації слугує додатковим підтвердженням невідповідності особи займаній посаді [73].

Слід зазначити, що чинне законодавство не передбачає ініціювання процедури атестації поліцейських за заявою самої особи, яка обіймає посаду або претендує на неї. Водночас у судовій практиці застосовується поняття «переатестація», яке відсутнє в нормативних актах. Фактично цей термін використовується для визначення процедури призначення на посаду поліцейського осіб, що проходили службу в органах внутрішніх справ до набрання чинності Законом України «Про Національну поліцію» [90].

Так, у справі № 815/1119/16 П'ятий апеляційний адміністративний суд на основі аналізу наведеного положення пункту 9 Прикінцевих і перехідних положень Закону України «Про Національну поліцію» дійшов висновку, що ним прямо та безпосередньо передбачено, що одним із варіантів прийняття «колишніх» працівників міліції на службу до поліції є переатестація [90]. Однак при цьому утворення складу атестаційної комісії прямо чинним законодавством не визначено, і необхідно враховувати, що для того, щоб було прийнято компетентне рішення про відповідність рівня професіоналізму особи посаді, на яку він претендує, до складу комісії мають входити відповідні спеціалісти.

Слід зазначити, що чинне законодавство не передбачає ініціювання процедури атестації поліцейських за заявою самої особи, яка обіймає посаду або претендує на неї. Водночас у судовій практиці застосовується поняття «переатестація», яке відсутнє в нормативних актах. Фактично цей термін використовується для визначення процедури призначення на посаду поліцейського осіб, що проходили службу в органах внутрішніх справ до набрання чинності Законом України «Про Національну поліцію» [].

Окремої уваги потребує питання забезпечення гарантій неупередженості атестаційних комісій. Законодавство фактично не містить норм, які б надавали

особі право заявляти відвід членам атестаційної комісії, хоча така процесуальна можливість є необхідною для дотримання принципу справедливого та об'єктивного оцінювання. Вимога закріплення подібного механізму ґрунтується, зокрема, на практиці Європейського суду з прав людини. У рішенні у справі «Олександр Волков проти України» (заява №21722/11) Суд наголосив на обов'язку держави гарантувати безсторонність органів, що ухвалюють рішення щодо проходження публічної служби, а також на необхідності існування реального інструменту для усунення потенційно упереджених членів таких органів [81].

Положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлюють, що кваліфікаційне оцінювання є невід'ємною умовою перебування судді на посаді. Згідно ст. 89 цього Закону, особа, яка не пройшла кваліфікаційне оцінювання, втрачає право надалі претендувати на зайняття посади судді. Разом із тим, закон не містить чіткого визначення, чи є така заборона довічною, чи вона застосовується на певний визначений строк, що створює прогалину в правовому регулюванні та допускає різні підходи до її тлумачення [74].

Чинним законодавством встановлюється, випадки, коли Вища кваліфікаційна комісія суддів України може за власним рішенням призначити кваліфікаційне оцінювання судді, визначені у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (ст.ст. 89-90) [74]. До них належать: періодичне кваліфікаційне оцінювання; за наявності підстави для сумніву щодо відповідності судді займаній посаді, коли якщо наявна інформація про дисциплінарну провину, порушення професійної етики, сумнів щодо доброчесності; оцінювання після дисциплінарного стягнення, коли дисциплінарний орган встановив порушення, але суддя залишений на посаді; передбачені законом випадки щодо суддів, які повернулись з відрядження або були відсторонені; оцінювання проводиться у

випадках, коли суддя завершує п'ятирічний строк повноважень і вирішується питання щодо безстрокового призначення.

Основною метою періодичного оцінювання є забезпечення того, щоб кожний суддя: 1) відповідав займаній посаді, зокрема вимогам незалежності, професійної компетентності та доброчесності; 2) підтримував належний рівень професійних знань і навичок під час перебування на посаді; 3) дотримувався етичних стандартів, що визначені Кодексом суддівської етики.

Чинним законодавством передбачено, що регулярне кваліфікаційне оцінювання судді проводиться один раз на три роки тривалістю не менше 40 академічних годин (ч. 1 ст. 90 Закону України «Про судоустрій та статус суддів») [74]. Метою такого оцінювання є визначення рівня професійної компетентності, етики та доброчесності судді, а також моніторинг якості здійснення правосуддя протягом періоду перебування на посаді. Процедура регулярного оцінювання має комплексний характер і включає кілька джерел інформації: Регулярне оцінювання здійснюється викладачами (тренерами) Національної школи суддів України. Саме ці фахівці Національної школи суддів України проводять аналіз професійних знань та навичок судді за результатами виконання ним навчальних завдань під час підготовки, а також оцінюють рівень його теоретичної підготовки та здатності застосовувати норми права. Також регулярне оцінювання може проводитися іншими суддями відповідного суду через анкетування, передбачено заповнення спеціальних анкет колегами судді, що дозволяє отримати інформацію про професійне середовище, стиль роботи судді, дотримання ним етичних норм, взаємодію з учасниками процесу та навантаження. Наступний вид регулярного оцінювання – анкета самооцінки судді, суддя самостійно заповнює анкету, в якій відображає власне бачення результатів діяльності, аналізує складність розглянутих справ, дотримання строків розгляду, професійні досягнення, участь у підвищенні кваліфікації, а також зазначає обставини, які могли впливати на здійснення правосуддя. Такий елемент забезпечує можливість оцінити здатність

судді до самоаналізу та усвідомлення професійної відповідальності. Останній вид це незалежне оцінювання громадськими об'єднаннями, які можуть проводити моніторинг відкритих судових засідань та фіксувати дотримання суддею принципів відкритості, коректності, неупередженості та процесуальної дисципліни. Результати такого оцінювання мають дорадчий характер, однак є важливим джерелом інформації про публічну поведінку судді. Однак у чинному законодавстві прямо не визначено спеціальних наслідків саме непроходження регулярного оцінювання судді, передбаченого ст. 90 Закону України «Про судоустрій та статус суддів».

Віднесення до предметної юрисдикції адміністративних судів розгляду спорів щодо оскарження «рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших осіб», після внесення змін до КАС України з 7 грудня 2017 р. [57], фактично розширило компетенцію адміністративних судів. У результаті було усунено численні колізії та спори щодо визначення належної юрисдикції між цивільним і адміністративним судочинством.

Таким чином, ключовим критерієм віднесення публічно-правового спору до адміністративної юрисдикції при вирішенні питання, чи здійснює суб'єкт публічно-владні управлінські функції, має бути орієнтація на зміст категорії «задоволення публічного інтересу».

2.3. Спори, пов'язані із звільненням з державної служби.

Спори щодо звільнення з публічної служби мають комплексний характер, оскільки ґрунтуються одночасно на конституційних, адміністративних та трудових нормах. Конституція України (ст. 43) «гарантує кожному право на працю, захист від незаконного звільнення та право на своєчасну оплату праці.

Використання примусової праці забороняється. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення. Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом [30]. Ці положення формують базові гарантії для осіб, які оскаржують припинення публічної служби. Додатково, ст. 24 Європейської соціальної хартії закріплює «право кожного працівника на захист у разі звільнення» [21]. В адміністративному судочинстві спори цієї категорії систематизовані за Класифікатором адміністративних справ, затвердженим рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114, де пункт 12.3 охоплює, зокрема, спори про поновлення на службі, виплату невикладених сум при звільненні, а також інші вимоги, пов'язані з процедурою та підставами припинення публічної служби [68]. Це підкреслює важливість належного дотримання матеріальних і процесуальних норм при прийнятті рішень про звільнення, оскільки будь-яке порушення може стати підставою для судового оскарження.

Проведення атестації в Україні регламентується законодавством як обов'язкова процедура у певних випадках, зокрема для забезпечення права на доступ до публічної служби. Наприклад, особа, яка претендує на посаду державного службовця, проходить атестацію для оцінки рівня володіння державною українською мовою. Атестаційна процедура може здійснюватися як на етапі прийняття на посаду, так і під час проходження публічної служби. У зв'язку з великою кількістю спорів, предметом яких є оскарження рішень атестаційних комісій органів Національної поліції, Вищий адміністративний суд України на підставі узагальнення судової практики прийняв Постанову Пленуму від 29.09.2016 № 11 [73], яка регламентує порядок розгляду таких справ.

Проведення атестації в Україні визначено законом як обов'язкова процедура у певних випадках, насамперед для забезпечення реалізації права на доступ до публічної служби. Так, кандидати на посади публічної служби мають проходити атестацію щодо рівня володіння державною мовою, що є необхідною

умовою їх призначення. Атестація може проводитися як під час вступу на публічну службу, так і в процесі її проходження проводиться щорічне цінювання результатів службової діяльності державних службовців з метою оцінювання професійної компетентності, відповідності займаній посаді або прийняття кадрових рішень. У зв'язку зі значною кількістю спорів щодо оскарження рішень атестаційних комісій Національної поліції, Вищий адміністративний суд України, проаналізувавши судову практику, ухвалив Постанову Пленуму від 29.09.2016 № 11, якою були визначені підходи до розгляду таких категорій справ та стандарти оцінювання правомірності рішень атестаційних комісій [73].

Науковці та судді підкреслюють, що справи щодо звільнення з публічної служби є найбільш поширеною категорією адміністративних спорів, пов'язаних із публічною службою. Вони охоплюють два основні напрями: спори про поновлення на службі у випадку неправомірного припинення публічної служби та спори про стягнення належних, але не виплачених при звільненні коштів, які є обов'язковими виплатами при припиненні службових відносин. Такий підхід до класифікації відображає як захист права особи на публічну службу, так і гарантії належного матеріального забезпечення при її припиненні [89, с. 124].

У процесі дослідження особливостей розгляду публічно-правових спорів щодо звільнення з публічної служби важливо визначити, які саме норми застосовуються у кожній конкретній ситуації: загальні підстави звільнення, закріплені трудовим законодавством, чи спеціальні підстави, визначені законодавством про публічну службу. Адміністративні суди, розглядаючи такі спори, повинні враховувати сформульовану Верховним Судом правову позицію, відповідно до якої «пріоритет завжди надається нормам спеціального законодавства, що регулює статус і проходження публічної служби. Норми Кодексу законів про працю України застосовуються лише тоді, коли спірні відносини не врегульовані спеціальними законами або коли спеціальне законодавство прямо передбачає можливість застосування трудових норм» [29].

Такий підхід забезпечує узгодженість правозастосування та враховує особливу правову природу публічної служби.

Відповідно до напруцювань вчених, що досліджують публічно-службові відносини, слід зазначити, що вони поділяють підстави звільнення державного службовця на дві групи. Так, до першої групи відносяться загальні підстави звільнення до яких належать підстави, визначені ст. ст. 36-41 Кодексу законів про працю України [29]. До другої групи, спеціальні підстави, належить укладення трудового договору (контракту), всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року зі дня її припинення; а також із підстав, передбачених Законом України «Про очищення влади» [71], до яких, зокрема, належить перебування на керівних посадах за радянських часів, тощо [33, с. 120].

Науковці, які досліджують публічно-службові правовідносини, пропонують класифікувати підстави звільнення державних службовців на дві основні групи. До першої групи належать загальні підстави, визначені статтями 36-41 КЗпП України, які застосовуються у випадках, коли спеціальні норми не містять відповідного регулювання. Друга група охоплює спеціальні підстави звільнення, що прямо впливають зі статусу публічного службовця та спрямовані на забезпечення доброчесності й законності у публічній службі [33, с. 120]. До таких спеціальних підстав належить, зокрема, укладення трудового договору (контракту) всупереч обмеженням, визначеним Законом України «Про запобігання корупції», упродовж року після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування. Спеціальні підстави включають також випадки, передбачені Законом України «Про очищення влади», серед яких – зайняття керівних посад у період існування радянської системи та інші критерії, спрямовані на унеможливлення перебування у публічній службі осіб, діяльність яких несумісна з принципами демократичної держави [71].

Наявність спеціальних підстав для звільнення з публічної служби зумовлює й особливий порядок оскарження рішень суб'єктів владних повноважень щодо припинення державної служби. Відповідно до ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» визначено вичерпний перелік підстав припинення проходження державної служби, який має пріоритет над нормами загального трудового законодавства [59]. Зазначена норма не передбачає можливості звільнення державного службовця за підставами, встановленими Кодексом законів про працю України, зокрема статтями 36-41 КЗпП [29]. Це означає, що при вирішенні спорів щодо звільнення публічних службовців застосовуються передусім спеціальні норми, а норми трудового законодавства можуть бути використані лише у випадку, якщо спеціальний закон прямо допускає їх застосування або не містить відповідного регулювання. Такий підхід формує чітку правову межу між трудовими та публічно-службовими відносинами, що впливає на характер і процедуру судового контролю за рішеннями про звільнення з публічної служби.

Спеціальні закони, зокрема Закони України «Про прокуратуру» та «Про судоустрій і статус суддів», містять норми, які не допускають або прямо забороняють застосування положень трудового законодавства. Це означає, що звільнення таких категорій службовців можливе виключно за підставами, прямо визначеними спеціальними законами, і жодні загальні норми КЗпП не можуть бути застосовані. Водночас інша група спеціальних законів, зокрема Закони України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», допускає застосування норм трудового законодавства до службових правовідносин. У таких випадках підстави для припинення служби поділяються на дві групи: загальні, які передбачені КЗпП, та спеціальні, які закріплені у відповідних спеціальних законах. Враховуючи це, адміністративним судам під час вирішення спорів необхідно чітко визначати, до якої категорії належить конкретна публічна служба, та застосовувати пріоритетно норми

спеціального законодавства, а трудові норми, лише за умови, що спеціальний закон прямо передбачає можливість їх використання.

Наявність спеціальних підстав звільнення з публічної служби зумовлена особливим характером завдань, які покладаються на публічних службовців: реалізацією функцій держави, забезпеченням належного рівня гарантій прав і законних інтересів людини, підтриманням режиму законності та утвердженням принципу верховенства права. Саме тому застосування звільнення у порядку, визначеному спеціальним законодавством, розглядається як важлива гарантія незалежності публічного службовця під час прийняття управлінських рішень та виконання покладених на нього повноважень. Такий спеціальний порядок покликаний убезпечити службовців від необґрунтованого чи політично мотивованого звільнення, забезпечити стабільність проходження публічної служби та створити умови для ефективного й неупередженого виконання службових обов'язків.

Аналіз чинного законодавства дає змогу визначити, що звільнення публічного службовця відбувається за спеціально встановленою процедурою, яка враховує специфіку публічно-службових правовідносин та підвищену відповідальність службовця перед державою і суспільством. Такий спеціальний порядок звільнення передбачає чітко врегульовані підстави, серед яких: 1) за власним бажанням службовця; 2) за ініціативою суб'єкта призначення; 3) з причин, що не залежать від волі учасників службових правовідносин; 4) з причин передбачених контрактом про проходження служби.

Для оптимізації процедури розгляду адміністративних справ із питань визначення правомірності застосування процедури звільнення з посади публічної служби допускається її розгляд у порядку письмового провадження. У суді першої інстанції письмове спрощене провадження допускається за ініціативою позивача, якщо справа за своєю сутністю є нескладною.

Для підвищення ефективності та швидкості розгляду адміністративних справ, пов'язаних із визначенням правомірності застосування процедури звільнення з посади публічної служби, законодавством передбачена можливість їх розгляду в порядку письмового провадження. Такий формат є доцільним у випадках, коли справа не потребує додаткового з'ясування фактичних обставин чи дослідження значного обсягу доказів. У судах першої інстанції письмове спрощене провадження може бути застосоване за ініціативою позивача за умови, що справа є нескладною.

У сучасних умовах особливої актуальності набуває забезпечення правового механізму судового захисту щодо правомірності звільнення з посад осіб, які обіймають високі державні посади. Це необхідно для запобігання необґрунтованим «політичним» звільненням і гарантування стабільності публічної служби. У зв'язку з цим було прийнято низку нормативно-правових актів, серед яких Закон України «Про очищення влади» [71], Закон України «Про запобігання корупції» [61], Закон України «Про відновлення довіри до судової системи» [56] та інші.

З метою запобігання необґрунтованому застосуванню процедури звільнення з публічної служби прийнято Закон України «Про очищення влади», який у ч. 1 ст. 1 визначає люстрацію як встановлену законом або рішенням суду заборону окремим фізичним особам обіймати певні посади (крім виборних) в органах державної влади та місцевого самоврядування [71]. Закон також визначає конкретний перелік посад, на яких заборона діє, строки її застосування та категорії публічних службовців, для яких вона встановлюється.

Так, установлено, що забороняється перебування протягом 10 років на посадах: Президента України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України; міністра, керівника центрального органу виконавчої влади, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, Голови Національного банку України, Голови

Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, їх першого заступника, голови або члена національної комісії, що здійснює відповідно державне регулювання природних монополій, державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг; членів Вищої ради правосуддя, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, суддів, Голови Державної судової адміністрації України, його першого заступника, заступника; членів Центральної виборчої комісії, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, голів та членів національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, державне регулювання у сферах зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг, – публічних службовців, які в період з 25 лютого 2010 р. по 22 лютого 2014 р. протягом одного року обіймали посади, визначені ч. 1 ст. 3 Закону України «Про очищення влади» [71].

До осіб, які зазначені в ч. 2 ст. 3 Закону України «Про очищення влади», якщо вони у період з 21 листопада 2013 р. по 22 лютого 2014 р. обіймали відповідні посади публічної служби та не були звільнені у цей період із відповідної посади (посад) за власним бажанням [71]. Перелік таких посад є ще більш розширеними і стосується фактично всіх категорій публічної служби, серед яких, зокрема, встановлено «посади секретаріатів центральних органів виконавчої влади, зокрема Секретаря Ради національної безпеки і оборони України, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України, міністра; члена Вищої ради юстиції (крім Голови Верховного суду України), члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України, його першого заступника, заступника; керівника державного підприємства, що належить до сфери управління суб'єкта надання адміністративних послуг, яке відповідно до законодавства вчиняє дії, необхідні для надання адміністративних послуг» та ін.

Запровадження таких люстраційних заходів є припустимим у світлі забезпечення очищення влади від минулих недемократичних політичних режимів [78], при цьому необхідним є визначення відповідності заходів з очищення влади принципам верховенства права.

Водночас, відповідно до п. 17 висновку Венеціанської комісії, окремі положення Закону України «Про очищення влади» потребують перегляду. Зокрема, йдеться про недоцільність поширення заборони на зайняття виборних посад та на кандидатів на такі посади, оскільки ці норми суперечать ст. 21 Загальної декларації прав людини, яка гарантує доступ кожного громадянина до публічної служби. Значна кількість адміністративних справ стосується оскарження п. 2 ч. 5 ст. 5 Закону, де передбачено перевірку відомостей щодо майна, доходів та витрат осіб, фактично дублюючи положення Закону України «Про запобігання корупції». У висновку Венеціанської комісії також підкреслено надмірно широкий спектр дії Закону «Про очищення влади» [40].

Проведення таких перевірок та результати їхньої реалізації неодноразово стають предметом оскарження публічними службовцями, причому у рішеннях Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду ці позови часто задовольняються. Наприклад, у справі № К/9901/1425/18 та ін., сформована єдина судова практика, відповідно до якої інформація про нібито недостовірні відомості щодо майна або майнових прав у декларації, а також невідповідність їх вартості доходам, отриманим законним шляхом, не може автоматично слугувати підставою для застосування заборони без врахування обов'язкових умов: майно повинно бути набуто під час перебування на посадах, зазначених у п. п. 1-10 ч. 1 ст. 2 Закону «Про очищення влади» [71]. Таким чином, незазначення майна у декларації не тягне автоматичної відповідальності за Законом «Про очищення влади», оскільки питання декларування врегульоване окремо Законом «Про запобігання корупції».

Ще однією особливістю розгляду адміністративних справ про оскарження рішень щодо звільнення з публічної служби є обов'язок суду перевірити, чи вказані в судовому рішенні підстави для припинення публічної служби передбачені законом та чи застосовані вони належним чином. Судова практика свідчить, що однією з найпоширеніших підстав для поновлення службовців, звільнених через нібито вчинення грубого дисциплінарного проступку, є те, що відповідач не зміг довести факту вчинення позивачем такого проступку [93].

Разом із тим, поширеною підставою для задоволення позовів про поновлення на публічній службі є встановлення судом факту застосування до службовця надмірно суворого дисциплінарного стягнення, зокрема звільнення. У таких випадках суди визнають, що дисциплінарний проступок дійсно мав місце, однак його характер і ступінь тяжкості не були достатніми для застосування найсуворішої міри відповідальності [14, с. 112]. Показовою є справа № 821/1180/18, у якій Верховний Суд розглядав звільнення працівника поліції через невиконання наказу про направлення на стажування. Верховний Суд переглядав спір між Головним управлінням Національної поліції в Херсонській області та працівником поліції щодо звільнення останнього. Підставою звільнення слугувало невиконання працівником поліції наказу про направлення для проходження стажування до ГУНП у Луганській області. Судами було встановлено, що позивач не належав до категорії працівників, які підлягають стажуванню, однак апеляційний суд визнав звільнення правомірним. Верховний Суд, скасовуючи це рішення, наголосив, що звільнення зі служби є крайнім заходом дисциплінарного впливу, який допускається лише у разі неможливості застосування м'якших стягнень і за умови належного обґрунтування. Оскільки наказ про стажування був протиправним, а під час службового розслідування це не було з'ясовано, застосування звільнення як дисциплінарного стягнення було визнано непропорційним і надмірним [38].

Саме проблематика застосування дискреційних повноважень є надзвичайно актуальною і потребує новітніх наукових досліджень, що зумовлює необхідність її детального розгляду. У науковій юридичній літературі термін «дискреція» трактується як можливість посадової особи або органу вирішувати справу на власний розсуд, що передбачає вибір одного з кількох допустимих законом варіантів поведінки [84]. Дискреційними визнаються такі «повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які реалізуються у межах адміністративного розсуду й застосовуються тоді, коли від публічного органу не вимагається ухвалення управлінського рішення в чітко визначеній формі або зі строго визначеним змістом» [23, с. 287]. Чинне законодавство встановлює повноваження публічної адміністрації не як абсолютно конкретизовану модель дій, а як можливість вибору альтернативних форм управлінського рішення, кожна з яких визнається правомірною, якщо відповідає меті та принципам законодавства. Дискреція у сфері публічної служби проявляється такими повноваженнями як – встановлення диспозитивності проведення службового розслідування у разі притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності [89].

Дискреція у сфері публічної служби проявляється, зокрема, у таких повноваженнях, як встановлення диспозитивності проведення службового розслідування у разі притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності [89]. Це означає, що законодавство не завжди вимагає обов'язкового проведення службового розслідування, а надає органу публічного адміністрування право самостійно визначати доцільність його проведення залежно від конкретних обставин. Під час виконання дискреційних повноважень орган публічного адміністрування: 1) здійснює виконання наданих владних повноважень; 2) дотримується принципу об'єктивності та неупередженості; 3) дотримується принципу рівності перед законом, не допускаючи несправедливої дискримінації; 4) забезпечує належну рівновагу між несприятливими наслідками, які можуть

настати для прав, свобод та законних інтересів осіб, і метою, настання якої переслідується; 5) приймає рішення відповідно до контексту питання, що вимагає вирішення; 6) забезпечує узгодженість застосування загальних адміністративних приписів, ураховуючи конкретні обставини кожної визначеної справи [16, с. 112].

У ході розгляду адміністративних спорів, пов'язаних із публічною служби, адміністративні суди виходять із того, що непроведення суб'єктом призначення службового розслідування не може бути самостійною підставою для визнання неправомірним притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності, якщо закон не встановлює обов'язку його проведення. Адміністративний суд не має права задовольняти позов виключно на підставі того, що службове розслідування не було здійснене, за умови, що воно носить диспозитивний характер і не є обов'язковою стадією дисциплінарного провадження. На підтвердження цієї тези слід навести судову практику. Зокрема, постанова Верховного Суду у справі К/9901/1747/18 колегією суддів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду встановлено, що «накладенню дисциплінарного стягнення може передувати службове розслідування, однак його проведення не є обов'язковим і прийняття рішення про необхідність його проведення належить до дискреційних повноважень посадової особи, уповноваженої приймати рішення про притягнення відповідного військовослужбовця до дисциплінарної відповідальності» [38].

Наступною поширеною підставою звернення до адміністративного суду є звільнення особи у зв'язку з ліквідацією чи реорганізацією органу публічного адміністрування або скороченням штатів. Нормативне регулювання припинення публічної служби з цих підстав у спеціальному законодавстві фактично відсутнє. У зв'язку з цим під час розгляду публічно-правових спорів зазначеної категорії суди застосовують положення КЗпП України [76] як загального акта, що встановлює гарантії для працівників у разі ліквідації установи, реорганізації чи скорочення чисельності або штату працівників.

Таким чином реорганізація одного структурного підрозділу органу публічного адміністрування на 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 можуть бути підставою для звільнення особи з публічної служби за п. 1 ч. 1 ст. 40 КЗпП України [29]. Однак звільнення за цим пунктом чи зміна істотних умов праці не виключаються у разі реорганізації одного структурного підрозділу органу на інший або у разі його перепрофілювання, якщо це супроводжується скороченням чисельності чи штату публічних службовців, змінами у їх складі за посадами, спеціальностями, кваліфікацією, професіями тощо.

Таким чином, реорганізація одного структурного підрозділу органу публічного адміністрування в інший, якщо при цьому повністю збігаються мета його створення, функції та завдання, організація роботи, штатна чисельність, а також повноваження публічного службовця, не є зміною в організації виробництва і праці. Відповідно, така реорганізація не може бути підставою для звільнення особи з публічної служби за п. 1 ч. 1 ст. 40 КЗпП [29]. Водночас, звільнення за цим пунктом або зміна істотних умов праці допускаються, якщо реорганізація структурного підрозділу або його перепрофілювання фактично супроводжуються скороченням чисельності чи штату публічних службовців, зміною їх кваліфікаційних вимог, спеціальностей або іншими об'єктивними змінами, що впливають на можливість подальшого проходження служби.

Адміністративні суди, розглядаючи публічно-правовий спір щодо звільнення публічного службовця у зв'язку з ліквідацією органу публічного адміністрування, повинні: 1) перевірити наявність або відсутність факту ліквідації юридичної особи публічного права, з урахуванням вимог Конституції України та нормативних актів; 2) встановити, чи вжила адміністрація публічного

органу всіх можливих заходів для переведення, переміщення або іншого працевлаштування публічного службовця (ч. 2 ст. 40 КЗпП України) [29].

За результатами розгляду публічно-правового спору суд ухвалює рішення, яким визнає звільнення незаконним та поновлює громадянина на публічній службі, якщо встановлено, що керівництво не запропонувало йому рівнозначних посад за наявності таких вакантних посад. Показовою є постанова Верховного Суду від 15 травня 2019 року у справі № 479/432/16-а, у якій Верховний Суд погодився з висновком апеляційної інстанції про те, що на «момент звільнення у штатному розписі відповідача були наявні вакантні посади, однак вони не були запропоновані позивачці. За таких обставин рішення про поновлення її на публічній службі було визнано законним» [38].

Досить актуальною є правова позиція прийнята Верховним Судом у постановах від 16 травня 2019 року у справі № 823/5361/15 та від 16 травня 2019 року [49] у справі № 820/10744/15 [38], встановив, що існує 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) щодо працевлаштування працівників ліквідованої установи. При цьому у разі незаконного звільнення працівника, його порушене право повинно бути відновлене шляхом поновлення його на посаді, з якої його було незаконно звільнено. Прикладом зазначеної правової позиції можливо навести ліквідацію органів міліції і 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.

Досить актуальною є правова позиція, сформована Верховним Судом у постановах від 16 травня 2019 року у справах № 823/5361/15 та № 820/10744/15 [49, 38], відповідно до якої сама по собі ліквідація державної установи (організації) з одночасним створенням іншої, що фактично продовжує виконувати її повноваження та завдання, не виключає, а навпаки, передбачає

обов'язок роботодавця (держави) забезпечити працевлаштування працівників ліквідованої установи. У разі незаконного звільнення працівника його порушене право підлягає поновленню шляхом повернення на посаду, з якої його було звільнено. Показовими прикладами реалізації цієї правової позиції є процеси ліквідації органів міліції та створення органів поліції.

Також у зазначених спорах на суд не покладається обов'язок з власної ініціативи залучати до участі у справі як співвідповідача чи третю особу без самостійних вимог орган, з яким позивач перебуває або перебував у службових відносинах, але який не приймав оскаржуване рішення, якщо не стоїть питання про вирішення питань про права, інтереси чи обов'язки такого органу. До прикладу, якщо у публічно-правовому спорі щодо незаконного 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 [39].

Після звільнення працівника між ним та колишнім роботодавцем може виникнути спір щодо несвоєчасного або неповного проведення розрахунку при звільненні (наприклад, виплати вихідної допомоги, компенсації за невикористану відпустку, тощо). Такі спори не належать до категорії спорів, передбачених ч. 2 ст. 233 КЗпП України, що встановлює право працівника у разі порушення законодавства про оплату праці звернутися до суду без обмеження будь-яким строком для стягнення належної йому заробітної плати [29]. У зазначених категоріях спорів на суд також не покладається обов'язок з власної ініціативи залучати до участі у справі як співвідповідача або третю особу без самостійних вимог орган, у якому позивач перебував або перебуває на службі, але який не

ухвалював оскаржуваного рішення, якщо лише не вирішуються питання про його права, інтереси чи обов'язки [29].

Судові рішення про поновлення на посаді публічної служби або про припинення повноважень посадовця у разі порушення вимог несумісності підлягають негайному виконанню. Аналогічно, негайному виконанню підлягають рішення про присудження виплати пенсій та інших періодичних платежів із державного бюджету або позабюджетних фондів у межах суми за один місяць, а також рішення про присудження виплати заробітної плати чи іншого грошового утримання у відносинах публічної служби у межах суми за один місяць (ст. 371 КАС України) [28]. Таким чином, під час розгляду адміністративних справ із питань оскарження правомірності застосування звільнення публічного службовця з посади адміністративні суди мають діяти в межах наданих їм повноважень, не втручатися у здійснення дискреційних повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

ВИСНОВКИ

У магістерському дослідженні були розглянуті теоретичні та практичні аспекти вирішення спорів, пов'язаних із захистом права на державну службу в Україні. На підставі проведеного аналізу можливо зробити наступні висновки.

Відповідно до положень КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори, що виникають із відносин публічної служби, під якою розуміється діяльність суб'єктів державної або муніципальної влади та їх посадових осіб. Для визначення компетентного адміністративного суду у справах, пов'язаних із захистом права на державну службу, важливим є чітке визначення кола державно-службових відносин як предмета публічно-правового спору. При цьому КАС України (п. 17 ч. 1 ст. 4) встановлює конкретні рамки публічної служби, що слугують критерієм віднесення державно-службових правовідносин до юрисдикції адміністративних судів.

Визначено, що безпосереднім предметом публічно-службового спору є публічна служба як ціннісний об'єкт державно-службових правовідносин. Саме щодо цього об'єкта виникає юридичний спір, який підлягає розгляду та вирішенню у порядку адміністративного судочинства.

Встановлено, що публічна служба – це здійснення владних повноважень суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців. Спір щодо публічної служби являє собою протиріччя між сторонами з приводу прийняття, проходження або припинення публічної служби, яке втілюється в юридично значущих діях та реалізується у правовій формі. Аналіз положень КАС України та Класифікатора категорій адміністративних справ дозволив здійснити класифікацію публічно-службових спорів за змістом. Так, можна виділити такі види спорів з відносин публічної служби: 1) спіри щодо прийняття на публічну службу; 2) спіри щодо проходження публічної служби; 3) спіри щодо припинення публічної служби.

Розкрито поняття публічно-службового спору як виду публічно-правового спору, на який поширюється юрисдикція адміністративного суду. Такий спір виникає між суб'єктом владних повноважень та публічним службовцем щодо застосування адміністративно-правових норм у питаннях прийняття на публічну службу, її проходження та припинення. Реалізація права на захист відбувається шляхом звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом у встановленому законом порядку.

Особливості публічно-службового спору дають змогу виокремити його серед інших видів публічно-правових спорів. До основних характеристик такого спору належать: 1) юридична природа спору, що втілюється в протиріччях між сторонами в юридично значущих діях, які породжують правові наслідки; 2) даний спір виникає саме у процесі реалізації суб'єктом владних повноважень своїх публічно-владних управлінських функцій щодо публічного службовця; 3) юридична рівність сторін у спорі, так як орган публічного адміністрування у спорі реалізує не тільки владні повноваження, а такі ж права й обов'язки, що має й інша сторона, тобто права й обов'язки, що виражаються у формулюванні, обґрунтуванні і доведенні своїх вимог і заперечень, а тому й не має можливості в односторонньому порядку ліквідувати публічно-службовий спір. Водночас зберігається фактична нерівність сторін, зумовлена домінуючим становищем суб'єкта владних повноважень; 4) необхідність застосування специфічних процедур розв'язання спору, відмінних від приватноправових, передусім правових процедур у формі адміністративного судочинства; 5) предметом спору, виступає публічна служба в аспекті її прийняття, проходження або припинення; 6) обов'язкова участь фізичної особи – публічного службовця чи кандидата на посаду публічного службовця.

Визначено, що звернення до адміністративного суду у разі виникнення публічно-службового спору щодо прийняття, проходження або звільнення з публічної служби має спеціальний строк – один місяць. Законодавець установив

саме такий строк, вважаючи його достатнім для того, щоб особа, яка вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи чи інтереси, могла визначитися з необхідністю подання адміністративного позову з метою їх захисту. Початок перебігу цього строку пов'язується з днем, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права. Такий підхід законодавця спрямований на забезпечення балансу між стабільністю службових правовідносин та правом особи на ефективний судовий захист. Водночас судова практика демонструє, що застосування місячного строку звернення до адміністративного суду є одним із найбільш проблемних аспектів у спорах, пов'язаних із публічною службою. Судові органи фіксують значну кількість випадків повернення позовних заяв саме через пропуск цього спеціального строку на звернення до суду..

Охарактеризовано особливості провадження у справах, пов'язаних із захистом права на державну службу та визначено, що такі адміністративні справи, законодавець відносить до категорії справ незначної складності. Адміністративні суди розглядає такі справи протягом розумного строку, але не більше 60 днів від дня відкриття провадження у справі. У зв'язку з цим судовий розгляд публічно-службових справ здійснюється за правилами спрощеного позовного провадження, як правило, без повідомлення сторін, а за клопотанням сторін або з ініціативи суду з їх викликом, але за відсутності підготовчого засідання, без проведення судових дебатів, із безпосереднім дослідженням доказів.

Виявлено, що доказами в адміністративних справах щодо захисту права громадян на публічну службу, виступають будь-які фактичні дані, отримані з передбачених законом і допустимих засобів доказування. Саме на підставі таких даних адміністративний суд установлює наявність або відсутність обставин, які обґрунтовують вимоги та заперечення сторін, а також інших обставин, що мають значення для правильного, об'єктивного, своєчасного й достовірного вирішення

справи. Предмет доказування в справах, пов'язаних із прийняттям громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням, охоплює: 1) обставини, на яких позивач обґрунтовує свої вимоги (підстави адміністративного позову); 2) обставини, на яких відповідач обґрунтовує свої заперечення (підстави заперечення); 3) інші обставини, що мають значення для правильного та об'єктивного вирішення спору.

Визначено, що обов'язок доказування у публічно-службових справах, пов'язаних із прийняттям, проходженням та звільненням громадян з публічної служби, покладається насамперед на відповідача, яким зазвичай виступає суб'єкт владних повноважень (роботодавець). Саме він повинен довести правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності, але цьому обов'язку відповідача кореспондує обов'язок позивача – всебічно й належним чином обґрунтовувати свої вимоги.

Проаналізовано особливості правового становища сторін у справах, пов'язаних із прийняттям, проходженням та звільненням громадян з державної служби. У публічно-службовому спорі завжди беруть участь два суб'єкти, між якими існують матеріально-службові правовідносини: з одного боку – суб'єкт владних повноважень, а з іншого публічний службовець, що перебуває у підлеглому щодо нього стані, а також кандидат на публічну службу. Позивачем в адміністративних справах цієї категорії є фізична особа, публічний службовець або кандидат на публічну службу, який вважає, що суб'єкт владних повноважень, з яким він перебуває у відносинах публічної служби, порушив його права, свободи чи інтереси. Іншою стороною спору виступає відповідач – переважно суб'єкт владних повноважень. Ним є юридична особа публічного права: орган державної влади або орган місцевого самоврядування, який виступає суб'єктом призначення та роботодавцем публічного службовця, між ним і службовцем виникають адміністративно-трудові правовідносини. Орган державної влади чи місцевого самоврядування наділений спеціальною адміністративною правосуб'єктністю як суб'єкт владних повноважень, що визначає межі та умови

реалізації публічно-службової діяльності, а також його роль у виникненні та вирішенні публічно-службових спорів.

Визначено, що підставами для оскарження рішень суб'єкта призначення на етапі прийняття особи на посаду публічної служби є порушення процедури проведення спеціальних конкурсів на зайняття відповідних вакансій. Новелою чинного законодавства у сфері публічної служби є оцінювання не лише професійної компетентності претендента на посаду, а й його морально-етичних якостей. Розгляд спорів щодо відбору осіб на посади публічної служби пов'язується як із компетенцією адміністративного суду, так і в окремих випадках, з реалізацією повноважень відповідних центральних органів виконавчої влади, у тому числі органу, уповноваженого проводити відповідний конкурс. Таким чином, механізм захисту прав осіб, які беруть участь у конкурсі, включає як судові, так і адміністративні процедури оскарження, що забезпечує багаторівневий контроль за дотриманням вимог законодавства у сфері формування кадрового складу публічної служби.

Проаналізовано внесення змін до п. 9 ч. 1 ст. 19 КАС України, спрямованих на чітке визначення предметної юрисдикції адміністративних судів у справах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій, експертних команд з оцінювання повсякденного функціонування особи та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб. Обґрунтовано доцільність визначення категорії «проходження публічної служби» у вузькому розумінні, як складної сукупності обов'язкових та факультативних стадій, що можуть включати атестацію, переведення або переміщення на іншу посаду, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо.

Крім того, необхідно зазначити, що спеціальні підстави звільнення з публічної служби спрямовані на забезпечення балансу між правами службовця

та публічним інтересом. Вони гарантують, що службовець може виконувати свої обов'язки без ризику свавільного звільнення, зберігаючи політичну та професійну нейтральність. Адміністративні суди, розглядаючи справи щодо оскарження звільнення, зосереджують увагу на законності формальних процедур і дотриманні встановлених норм, водночас утримуючись від оцінки доцільності управлінського рішення.

Також слід підкреслити, що контроль суду охоплює перевірку наявності підстав для звільнення, правильності оформлення документів, дотримання строків та процедур, передбачених законодавством. Такий підхід забезпечує захист прав публічних службовців, зменшує ризик зловживання владними повноваженнями, водночас не порушуючи принцип автономії адміністративного органу у здійсненні його дискреційних функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аблов Є.В. Адміністративно-правовий та процесуальний статус сторін судового розгляду справ пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні. Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 7-8 квіт. 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 65-67.
2. Аблов Є.В. Особливості доказів і доказування в адміністративних справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні. Науковий вісник публічного та приватного права. 2019. Том. 1. С.81-85.
3. Авер'янов В.Б. Фактори централізації та децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління. У кн.: Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ, 1997. С. 103.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. К.: Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
6. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов (та ін.); за заг. ред. О.М. Пасенюка. К.: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
7. Адміністративне судочинство. за ред. Н.Б. Писаренко. Х.: Право, 2016. 312 с.
8. Адміністративне судочинство: Навчально-методичний посібник до програми підготовки здобувачів вищої освіти першого (бакалаврського) рівня / А. Осадчий, О. Закаленко, Т. Латковська, Д. Козачук, В. Веселий. Чернівці, 2024.

277 с. – Режим доступу: <https://doi.org/10.32837/11300.29174> (дата звернення: 23.10.2025).

9. Адміністративний процес: навчальний посібник, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2022. 412 с.

10. Аракелян М.М. Види строків в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми держави і права. 2013. Вип. 34. С. 118-123.

11. Берназюк Я.О. Строки звернення до адміністративного суду: проблеми теорії та практики. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені ЕО Дідоренка. 3 (2018). С.135-142.

12. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

13. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.

14. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання: дис. ... д-ра. юрид. наук. Одеса, 2012. 545 с.

15. Біла-Тіунова Л.Р., Васильківська В.В. Щодо належності справ про публічно-правові спори у патронатній службі до предметної юрисдикції адміністративних судів. Актуальні питання юридичної науки. 2024. № 22. Т. 2. С. 229-238.

16. Булгаков О.С. Адміністративні спори у сфері публічної служби: поняття, підстави виникнення та види. *Європейські перспективи*. 2017. № 3. С. 111–116.

17. Васильківська В.В. Вимоги, що висуваються до державного службовця: закордонний досвід та перспективи розвитку в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 1 (26). С. 118-122.

18. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків: Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право / редкол.: Ю.П. Битяк (голова) та ін. 960 с.

19. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре». 2002. 668 с.
20. Владовська К. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. №2. С. 124-128.
21. Європейська соціальна хартія від 03.05.1996. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062. (дата звернення: 23.10.2025).
22. Загальна декларація прав людини : Прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text(дата звернення: 23.10.2025).
23. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс, 2023. 792 с. Режим доступу : <https://doi.org/10.32837/11300.2554> (дата звернення: 23.10.2025).
24. Загальне адміністративне право: підручник / І.С.Гриценко, Р.С. Мельник, А.А.Пухтецька та ін.; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
25. Золотухіна Л.О. Проблеми строку звернення до суду у справах про звільнення. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 1. С. 104-109.
26. Картузова І.О. Поняття, види та наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду. *Юридичний вісник*. 2013. Вип. 1. С. 115-120.
27. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. Одеса: Юрид. л-ра, 2009. 735 с.

28. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. (дата звернення: 23.10.2025).
29. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 22.10.2025р.).
30. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%D1%80>. (дата звернення: 23.10.2025).
31. Кузнєцов Д. В. Загальна характеристика стадії відкриття скороченого провадження. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 4. С. 225-230.
32. Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. Центр політико-правових реформ: офіційний веб-сайт. 2021. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622>-(дата звернення: 23.10.2025).
33. Круглов О.М. Доказування і докази у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 223 с.
34. Малиновський В. Я. Концептуалізація поняття "публічна служба". *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2020. № 2. С. 145-150.
35. Міжнародний пакт про цивільні й політичні права від 16.12.1966 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_065
36. Негара Р.В. Конкурсна комісія як відповідач у справах щодо оскарження конкурсу у державній службі. Публічна служба і адміністративне

судочинство: здобутки і виклики: зб. матеріалів І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5-6 лип. 2018 р.). Київ: ВД «Дакор», 2018. 494 с. С. 270–275.

37. Негара Р.В. Строк звернення до адміністративного суду під час дії воєнного стану. Актуальні питання розвитку правової системи в сучасній Україні : Міжнар. наук.-практ. конф. Науково-дослідний інститут публічного права (4 лютого 2025 р. Львів –Торунь) Liha-Pres, 2025. С. 164-168.

38. Огляд судової практики Верховного Суду у справах щодо державної служби (прийняття на державну службу). Рішення, внесені в ЄДРСР, з лютого 2019 року до квітня 2025 року / Упоряд.: управління аналітичної та правової роботи Касаційного адміністративного суду департаменту аналітичної та правової роботи апарату Верховного Суду. Київ, 2025. 33 с.

39. Осадчий А.Ю. Щодо категорій публічно-правових спорів, віднесених до адміністративної юрисдикції. *Юридичний вісник*. 2013. Вип. 1. С. 107-114.

40. Остаточний висновок щодо Закону України «Про очищення влади» (Закону «Про люстрацію») з урахуванням змін, внесених до Верховної Ради України 21 квітня 2015 р.: Схвалено Венеціанською комісією на її 103-му пленарному засіданні (Венеція, 19-20 червня 2015 р.). URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsuB826C8AC787257D8703>. (дата звернення: 23.10.2025).

41. Петелька В.І. Особливості адміністративних справ, що розглядаються в адміністративних судах. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2025. № 2. с. 56-61.

42. Петришин О. Поняття посадової особи державного апарату. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 2(21). С. 37-45.

43. Пікуль В.П. Види та аналіз проблем реалізації права на працю державними службовцями в умовах євроінтеграції України. *Трудове право; право соціального забезпечення*. 2024. № 4. С. 43-49.

44. 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, 2019. 215 с.
45. Постанова Верховного Суду від 04.10.2018 р. у справі № 800/304/17 Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65743908> (дата звернення 15.10.2025).
46. Постанова Верховного Суду від 04.10.2018 р. у справі № 800/304/17 Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65743908> (дата звернення 15.10.2025).
47. Постанова Верховного Суду від 08.08.2018 р. у справі № П811/1680/17 Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65764328> (дата звернення 15.10.2025).
48. Постанова Верховного Суду від 14.11.2018 р. у справі № 757/70264/17-ц Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65743908> (дата звернення 15.10.2025).
49. Постанова Верховного Суду від 16.05.2019 р. справі № 820/10744/15 Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/098887654_164 (дата звернення 11.10.2025).
50. Постанова Верховного Суду від 27.02.2019 р. у справі № 815/6096/17 Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65743908> (дата звернення 15.10.2025).
51. Постанова Верховного Суду від 29.11.2019 р. у справі №607/1402/16-а Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/656348> (дата звернення 04.10.2025).
52. Постанова Верховного Суду від 31.03.2021 р. у справі №240/12017/19 Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/987643> (дата звернення 04.10.2025).

53. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 19.09.2019 р. у справі № 820/4038/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84405872> (дата звернення 12.11.2025).

54. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20.12.2018 р. у справі № 815/4701/16. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/78771572> (дата звернення 12.11.2025).

55. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3659-12> (дата звернення: 17.10.2025р.).

56. Про відновлення довіри до судової системи: Закон України від 08.04.2014 р. № 1188-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 23. Ст. 870.

57. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Проект Закону України від 23.03.2017 р. № 6232. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415

58. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів: Закон України від 07.12.2017 р. № 2234-VIII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2234-19> (дата звернення: 23.10.2025).

59. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. (дата звернення: 23.10.2025).

60. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2728-14> (дата звернення: 17.11.2025 р.).

61. Про Дисциплінарний статус органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3460-15> (дата звернення: 17.11.2025р.).

62. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 23.10.2025).

63. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>.

64. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування: Постанова Кабінету Міністрів від 13.06.2000 р. № 950. Офіційний вісник України. 2000. № 24. С. 146. Ст. 1004. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF>

65. Про звернення громадян : Закон України від 04.10.1996 р. № 889-VIII Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88%D0%B2%D1%80#Text>(дата звернення: 23.10.2025).

66. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/2657-112> (дата звернення: 17.10.2025 р.).

67. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 17.11.2025р.).

68. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>. (дата звернення: 23.10.2025).

69. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 05.04.1999 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 17.11.2025 р.).
70. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 17.11.2025 р.).
71. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text> (дата звернення: 17.11.2025 р.).
72. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. 11.10.2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення 01.11.2025 р.).
73. Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29.09.2016 № 11. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum_11_29-09-2016/ (дата звернення: 23.10.2025).
74. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>. (дата звернення: 17.11.2025 р.).
75. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua /laws/show/3166-17> (дата звернення: 17.11.2025 р.).
76. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15> (дата звернення: 17.10.2025 р.).

77. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук; Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2008. 19 с.

78. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 20 с.

79. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи 1096 (1996) про заходи з ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/9CCC0522> (дата звернення: 23.10.2025).

80. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Круз проти Польщі» від 19.06.2001 р., заява № 37565/05. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/9766553_443 (дата звернення 30.10.2025).

81. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11): від 09.01.2013 р. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_947 (дата звернення: 23.10.2025).

82. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Осман проти Сполученого королівства» від 28.10.1998 р., заява № 24465/04. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_рпв5432 (дата звернення 30.10.2025).

83. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Перез де Рада Каванілес проти Іспанії» від 28.10.1998 р., заява № 200655/04. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_443 (дата звернення 30.10.2025).

84. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пономарьов проти України» від 03.04.2008 р., заява №3236/03. Офіційний веб-портал

Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/12347653_443 (дата звернення 30.10.2025).

85. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень ст. 5 Закону України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист»: від 27.02.2003 р. № 4-рп/2003 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-03>

86. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України "Про судоустрій і статус суддів", Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України від 13.12.2011 р. №17-рп/2011 Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-11> (дата звернення: 23.10.2025).

87. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 826/13806/16 від 27.03.2019 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 23.10.2025).

88. Скорейко Н.І. Ознаки документів як джерел доказів у адміністративному судочинстві. *Наука і правоохорона діяльність*. 2024. № 4. С. 95-99.

89. Скочиляс-Павлів О.В., Сало П.І. Проблемні питання судового розгляду адміністративних справ щодо проходження публічної служби. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2023. №6. с. 123-129.

90. Справа № 815/1119/16: Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 16.05.2016 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57699282> (дата звернення: 23.10.2025).

91. Справа № 820/6514/17: Рішення Верховного Суду від 15.02.2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72290243> (дата звернення: 23.10.2025).

92. Справа К/9901/1425/18 815/3268/15: Постанова колегії суддів касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 31.01.2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71979644> (дата звернення: 23.10.2025).

93. Справа К/9901/1747/18: Постанова колегії суддів касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 31.01.2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71938974> (дата звернення: 23.10.2025).

94. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2007. 624 с.

95. Узагальнення щодо виявлення проблем, які виникають під час застосування положень Закону "Про державну службу", іншого спеціального законодавства, що регулює питання прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення із публічної служби: лист Львівського апеляційного адміністративного суду від 01.02.2014 р. Закон і Бізнес. 2014. 02. 15. № 07.

96. Умнова О.В. Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2015. 20 с.

97. Цвіркун Ю.І. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації: дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 545 с.

98. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2009. 19 с.

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

100. Чердинцев Ю.Г. Право на державну службу в митних органах: окремі аспекти визначення та правового регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2025 № 76. С. 35-40

101. Черняхович І.Е. Державно-службові відносини як предмет публічно правового спору. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С.179-183.

102. Черняхович І.Е. Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства: дис. ... д-ра філософії (081 – право). Запоріжжя, 2020. 221 с.