

Міністерство освіти і науки України
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КІВАЛО ЛЮДМИЛА ВІКТОРІВНА

УДК 347.122:342.922]:005.562(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОГО
ЗАХИСТУ ОСОБИ У СПОРАХ ЩОДО ЇЇ НЕЗАКОННОГО
ЗВІЛЬНЕННЯ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

Спеціальність 081 – «Право»

(Галузь знань 08 – Право)

Подається на здобуття доктора філософії

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

_____ Л. В. Ківало

Науковий керівник: Миколенко Олександр Іванович, доктор юридичних наук, професор

Одеса - 2024

АНОТАЦІЯ

Ківало Л. В. Адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – право (галузь знань 08 – Право). – Одеський національний університет імені І.І. Мечникова, Одеса, 2024.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню питань, що стосуються адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби.

До методологічних засад дослідження адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби віднесено: 1) використання системного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження; 2) використання комплексного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження; 3) використання термінології. Ці методологічні засади були використані при формуванні структури дисертаційного дослідження, де: в першому розділі роботи розкрито зміст основних понять, що закладаються в основу дослідження – «публічна служба», «публічний службовець», «матеріальні, процедурні, процесуальні адміністративні норми і правовідносини», «судовий захист» та «публічно-правовий спір» і «адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи»; в другому розділі роботи розкриті особливості матеріального і процедурного адміністративно-правового регулювання службових відносин; в третьому розділі дисертації розкрито специфіку процесуального адміністративно-правового регулювання порядку розгляду адміністративними судами спорів з приводу звільнення особи з посади публічної служби.

Запропоновано авторське визначення публічної служби, під якою слід розуміти: по-перше, професійну діяльність суддів, прокурорів, осіб на посадах державної служби, включаючи військову службу, а також осіб на посадах місцевого самоврядування, які передбачені абзацом четвертим частини першої статті 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; по-друге, діяльність на політичних посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування (народні депутати, міністри і їх заступники, урядові уповноважені, депутати місцевих рад і ін.); по-третє, патронатну службу в органах публічної влади (радники, консультанти і ін.); по-четверте, альтернативну (невійськову) службу. Наголошено, що при характеристиці правового статусу публічного службовця, а також особливостей його участі в адміністративних правовідносинах, необхідно розрізняти між собою, по-перше, матеріальні, процедурні і процесуальні норми адміністративного права, по-друге, матеріальні, процедурні і процесуальні адміністративні правовідносини. Зокрема, матеріальні норми – це норми, які фіксують (закріплюють) певний правовий стан, систему органів, перелік санкцій тощо. Процедурні норми – це норми, які спрямовані на забезпечення позасудової реалізації правового статусу суб'єкта права (наприклад, процедура звернення з заявою до адміністративного органу та порядок її розгляду). Процесуальні норми – це норми, які забезпечують судовий розгляд справи (правопорушення чи правового спору). Відповідно, суспільні відносини, які виникають під час реалізації вище озвучених норм адміністративного права, теж будуть поділятися на матеріальні, процедурні і процесуальні правовідносини.

Доведено, що правовий захист публічних службовців від незаконного звільнення це комплекс судових і позасудових засобів, механізмів і процедур передбачених чинним законодавством, які спрямовані на усунення та вирішення публічно-правового спору щодо звільнення особи з посади публічного службовця, а судовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади це комплекс судових засобів, механізмів і процедур

передбачених КАС України, які спрямовані на усунення та вирішення публічно-правового спору щодо звільнення особи з посади публічного службовця.

Публічно-правовий спір з приводу звільнення особи з посади публічної служби, характеризується змістом, який складається із трьох елементів: а) сторони (суб'єкти) спору – це учасники службових правовідносин, де один із учасників правовідносин наділений владними поважаннями стосовно звільнення з посади публічної служби іншого учасника (підлеглу особу); б) предмет спору – це рішення суб'єкта, який наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин щодо звільнення підлеглих осіб, яке, на думку іншого учасника правовідносин (підлеглої особи), порушує його права, свободи і законні інтереси; в) підстави виникнення спору – сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів особи, яка була звільнена з посади публічної служби. Відповідно, ці підстави поділяються на два види: 1) матеріальні – це фактичні або юридичні обставини, які вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів особи, яку звільнили з посади публічної служби; 2) процесуальні – це юридична обставина, яка свідчить про факт звернення особи до адміністративного суду за захистом.

Запропоновано авторське визначення службової дисципліни: «Службова дисципліна – це неухильне дотримання обмежень, які закріплені антикорупційним законодавством, та сумлінне виконання службових обов'язків, які передбачені нормами національного законодавства, правилами внутрішнього службового розпорядку, положеннями про структурні підрозділи державних органів, посадовими інструкціями, Присягою державного службовця, а також містяться в контракті про проходження державної служби». Це визначення розкриває як зв'язок службової дисципліни із адміністративно-правовим статусом публічного службовця, так

і зв'язок службової дисципліни із дисциплінарною відповідальністю публічного службовця у вигляді звільнення з посади публічної служби.

Запропоновано авторське визначення поняття «незаконне звільнення особи з посади публічної служби», під яким слід розуміти підтверджений судовим рішенням факт порушення прав, свобод і інтересів публічного службовця в службових правовідносинах, який набув свого прояву в порушенні: а) загальних підстав та/або процедури звільнення особи з посади публічної служби на загальних підставах; б) підстав та/або процедури притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади.

Виокремлено особливості розгляду та вирішення спорів щодо незаконного звільнення особи з публічної служби, які притаманні даній категорії справ, а саме: а) ці спори відносяться до публічно-правових спорів, пов'язаних з публічною службою; б) ці спори є складним явищем, яке включає в себе публічно-правові аспекти і акцентує зусилля на захисті прав громадян, зайнятих у секторі публічного управління; в) розгляд та вирішення таких адміністративних справ здійснюється адміністративними судами; г) темпоральні межі звернення до адміністративного суду стосовно звільнення з публічної служби – місяць; г) це справи незначної складності; д) як правило, ця категорія справ розглядається в порядку спрощеного провадження; е) процесуальний статус учасників цих спорів має свої характерні особливості, обумовлені поєднанням елементів загальної та спеціальної правосуб'єктності; е) ці спори виникають внаслідок конфлікту між публічним службовцем, незаконно відстороненим від виконання своїх обов'язків, та органом публічної влади тощо.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, адміністративні суди, державна служба, дисциплінарна відповідальність, звільнення з посади, категорія спорів, незаконне звільнення, політична служба, право на судовий захист, публічна служба, публічні службовці, публічно-правовий спір, службова дисципліна, судовий захист, юрисдикція.*

ABSTRACT

Kivalo L.V. Administrative and legal provision of judicial protection of a person in disputes regarding its illegal dismissal from the public service. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in the speciality 081 – law (field of knowledge – 08 Law). Odesa I.I. Mechnikov National University, Odesa, 2024.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of issues related to the administrative and legal provision of judicial protection of a person in disputes regarding his illegal dismissal from public service.

The methodological principles of the study of the administrative and legal provision of judicial protection of a person in disputes regarding his illegal dismissal from public service include: 1) the use of a systematic approach taking into account the specifics of the research object; 2) use of a comprehensive approach taking into account the specifics of the research object; 3) use of terminology. These methodological principles were used in the formation of the structure of the dissertation research, where: in the first chapter of the work, the content of the main concepts laid down in the basis of the research - "public service", "public employee", "material, procedural, procedural administrative norms and legal relations" is disclosed. "judicial protection" and "public legal dispute" and "administrative legal provision of legal protection of a person"; in the second section of the work, the features of material and procedural administrative-legal regulation of service relations are revealed; the third chapter of the dissertation reveals the specifics of the procedural administrative-legal regulation of the procedure for consideration by administrative courts of disputes regarding the dismissal of a person from a public service position.

The author's definition of public service is proposed, which should be understood as: firstly, the professional activity of judges, prosecutors, persons in public service positions, including military service, as well as persons in local self-

government positions, which are provided for in paragraph 4 of part 1 of Art. 3 of the Law of Ukraine "On service in local self-government bodies"; secondly, activity in political positions in the bodies of state power and local self-government (people's deputies, ministers and their deputies, government commissioners, deputies of local councils, etc.); thirdly, patronage service in public authorities (advisors, consultants, etc.); fourth, alternative (non-military) service. It is emphasized that when characterizing the legal status of a public servant, as well as the specifics of his participation in administrative legal relations, it is necessary to distinguish between, firstly, material, procedural and procedural norms of administrative law, and secondly, material, procedural and procedural administrative legal relations. In particular, material norms are norms that fix (consolidate) a certain legal status, a system of bodies, a list of sanctions, etc. Procedural norms are norms aimed at ensuring the extrajudicial implementation of the legal status of a legal entity (for example, the procedure for applying to an administrative body and the procedure for its consideration). Procedural norms are norms that ensure judicial consideration of a case (criminal offense or legal dispute). Accordingly, social relations that arise during the implementation of the above-mentioned norms of administrative law will also be divided into material, procedural and procedural legal relations.

It has been proven that the legal protection of public servants against illegal dismissal is a complex of judicial and extrajudicial means, mechanisms and procedures provided for by the current legislation, which are aimed at the elimination and resolution of a public legal dispute regarding the dismissal of a person from the position of a public servant, and the judicial protection of public servants against illegal dismissal is a complex of judicial means, mechanisms and procedures provided for by the Civil Code of Ukraine, which are aimed at eliminating and resolving a public legal dispute regarding the dismissal of a person from the position of a public servant.

A public-law dispute regarding the dismissal of a person from a public service position is characterized by a content that consists of three elements: a) the

parties (subjects) of the dispute are participants in an official legal relationship, where one of the participants in the legal relationship is endowed with authority regarding dismissal from a public service position services of another participant (subordinate person); b) the subject of the dispute is a decision of a subject who is empowered with authority in the field of official legal relations regarding the dismissal of subordinates, which, in the opinion of another participant in the legal relationship (subordinate person), violates his rights, freedoms and legitimate interests; c) the grounds for the dispute - a set of factual and legal circumstances indicating a probable violation of the rights, freedoms and legitimate interests of a person who was dismissed from a public service position. Accordingly, these grounds are divided into two types: 1) material - these are factual or legal circumstances that indicate a probable violation of the rights, freedoms and legitimate interests of a person who was dismissed from a public service position; 2) procedural is a legal circumstance that indicates the fact that a person has applied to an administrative court for protection.

The author's proposed definition of official discipline: "Official discipline is the strict observance of restrictions established by anti-corruption legislation and conscientious performance of official duties, which are provided for by the norms of national legislation, the rules of internal official procedures, regulations on structural units of state bodies, job instructions, the Oath of a civil servant, as well as contained in the civil service contract". This definition reveals both the relationship between official discipline and the administrative-legal status of a public servant, as well as the relationship between official discipline and the disciplinary responsibility of a public servant in the form of dismissal from a public service position.

The author's definition of the concept of "illegal dismissal of a person from a public service position" is proposed, which should be understood as the fact of violation of the rights, freedoms and interests of a public servant in official legal relations confirmed by a court decision, which manifested itself in the violation of: a) general grounds and/or procedures for dismissal persons from public service

positions on general grounds; b) the grounds and/or procedure for bringing a public servant to disciplinary responsibility in the form of dismissal from office.

Peculiarities of consideration and resolution of disputes regarding the illegal dismissal of a person from public service, which are inherent in this category of cases, are highlighted, namely: a) these disputes refer to public legal disputes related to public service; b) these disputes are a complex phenomenon that includes public-law aspects and emphasizes efforts to protect the rights of citizens employed in the public administration sector; c) consideration and resolution of such administrative cases is carried out by administrative courts; d) temporal limits of appeal to the administrative court regarding dismissal from public service - one month; e) these are matters of minor complexity; e) as a rule, this category of cases is considered in the order of simplified proceedings; f) the procedural status of the participants in these disputes has its own characteristics, due to the combination of elements of general and special legal personality; g) these disputes arise as a result of a conflict between a public official, illegally removed from the performance of his duties, and a public authority, etc.

Key words: administrative proceedings, administrative courts, civil service, disciplinary liability, dismissal from office, category of disputes, illegal dismissal, political service, right to judicial protection, public service, public servants, public legal dispute, official discipline, judicial protection, jurisdiction.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

публікації у фахових виданнях України:

1. Ківало Л. В. Незаконне звільнення з публічної служби як підстава звернення до адміністративного суду. *Правова держава*. 2022. № 47. С. 21-28.

2. Ківало Л. В. Правовий та судовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади: проблема змістовного визначення і співвідношення. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 501-506.

3. Ківало Л. В. Службова дисципліна та наслідки її порушення у вигляді звільнення з посади (адміністративно-правовий аспект). *Правові новели*. 2024. № 22. Том 3. С. 117-123.

4. Ківало Л. В. Адміністративно-правові засоби захисту прав державних службовців у сфері службових відносин та від незаконного звільнення з публічної служби. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 826-829.

наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Ківало Л.В. Особливості проходження публічної служби в умовах воєнного стану. Окремі підстави припинення державної служби. *The 16th International scientific and practical conference “Modern scientific research: achievements, innovations and development prospects”* (September 11-13, 2022) MDPC Publishing, Berlin, Germany. 2022. С. 313-320.

6. Ківало Л.В. Порушення присяги державного службовця як підстава звільнення особи з державної служби. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет конференції* (28 жовтня 2022 р., м. Одеса). Одеса : ОДУВС, 2022. С. 114-116.

7. Ківало Л.В. Практика адміністративного судочинства у справах щодо звільнення з публічної служби та її вплив на розвиток публічного права. *Право в умовах воєнного стану: проблеми та перспективи: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (12 травня 2023 р., м. Тернопіль). Ірпінь: Державний податковий університет, 2023. С. 75-82.

8. Ківало Л.В. Проблема визначення «законності» і «незаконності» рішення про звільнення публічного службовця в публічно-правових спорах. Збірник тез доповідей студентів, аспірантів та здобувачів – учасників 80-ї звітної конференції Одеського національного університету імені

І.І. Мечникова. Секція економічних і правових наук (23-25 жовтня 2024 р., м. Одеса). Одеса: Олді+, 2024. С. 172-175.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
Розділ 1. Теоретичні засади дослідження судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби	22
1.1 Публічна служба як категорія адміністративного права і публічний службовець як учасник адміністративних правовідносин.....	22
1.2 Правовий та судовий захист особи та його значення у спорах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби.....	40
1.3 Публічно-правовий спір як підстава для судового захисту особи у спорах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби.....	64
1.4 Бібліографічне підґрунтя та методологічні засади дослідження.....	82
Висновки до Розділу 1.....	105
Розділ 2. Матеріальні та процедурні норми адміністративного права, які враховуються при вирішенні спору щодо незаконного звільнення особи з публічної служби	117
2.1 Службова дисципліна як елемент реалізації адміністративно-правового статусу публічного службовця.....	117
2.2 Звільнення публічного службовця з посади: поняття, нормативне забезпечення, види та критерії законності.....	134
Висновки до Розділу 2.....	153
Розділ 3. Норми процесуального права, які регламентують порядок вирішення спору щодо незаконного звільнення особи з публічної служби	159
3.1 Особливості розгляду, доказування і вирішення спорів щодо незаконного звільнення особи з публічної служби.....	159

3.2 Особливості виконання судових рішень у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби.....	190
Висновки до Розділу 3.....	213
ВИСНОВКИ.....	217
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	222

ВСТУП

Актуальність теми. Реформування системи публічної влади в Україні вимагає не тільки удосконалення системи органів публічного управління та їх діяльності, підвищення рівня правового забезпечення відносин, що виникають між приватними особами та суб'єктами публічного управління, а й вдосконалення службових відносин, що виникають в суб'єктах публічної влади, і підвищення рівня захисту публічних службовців від свавілля їх керівників чи суб'єктів, які вправі застосовувати до публічних службовців дисциплінарні стягнення.

Надивлячись на суттєві зрушення у окресленій сфері, що помітно по інтенсивності та динамічності національного законодавства про публічну службу, на практиці виникають численні спірні ситуації в сфері прийняття, проходження і припинення публічної служби, які потребують вирішення в судовому порядку. Спори щодо звільнення особи з посади публічної служби є одним із розповсюджених публічно-правових спорів, які сьогодні розглядають адміністративні суди. Особа, яка вважає, що її незаконно звільнили з посади публічної служби, та адміністративний суд, який розглядає справу про звільнення особи з публічної служби, наштовхуються на однотипні проблеми, які ускладнюють, з одного боку, адміністративне правосуддя, а з іншого, реалізацію права особи на судовий захист. До таких загальних проблем можна віднести: а) відсутність систематизованого законодавства, яке б закріплювало поняття, засади, види публічної служби та правовий статус всіх видів публічних службовців [визначення поняття «публічна служба» закріплене тільки в Кодексі адміністративного судочинства України (далі також - КАС України, КАСУ)]; б) різне нормативне закріплення співвідношення понять «припинення публічної служби» та «звільнення з публічної служби»; в) відсутність в законодавстві

чітко визначених підстав застосування до публічного службовця дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення з публічної служби тощо.

Все це свідчить про існування проблем теоретичного і практичного характеру у сфері адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи від незаконного звільнення з посади публічної служби.

Характеризуючи стан наукового розроблення питань адміністративно-правового забезпечення та судового захисту права особи на доступ до публічної інформації, слід виділити щонайменше три комплекси джерел. По-перше, це праці, в яких аналізується публічна служба, її види, статус публічного службовця та особливості вступу до публічної служби і її проходження. Їх авторами є: Т.С. Аніщенко, О.В. Артеменко, О.І. Бедний, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.О. Галай, М.О. Германюк, А.Б. Грищук, О.О. Губанов, С.В. Данилів, О.О. Єрмак, В.Ю. Кікінчук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Л.М. Корнута, Т.В. Линник, У.І. Ляхович, С.І. Нечипоренко, О.В. Попова, О.С. Продаєвич, Ю.В. Ударцов, Г.В. Фоміч та ін.

По-друге, це наукові джерела, в яких аналізуються поняття «адміністративно-правовий захист», «судовий захист» та «адміністративне судочинство як форма захисту прав особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень». Серед зазначеної групи джерел були використані праці таких вчених як: В.М. Бевзенко, І.В. Завальнюк, К.М. Кобилянський, О.В. Константи́й, Є.В. Микитенко, Я.М. Ніколаєнко, Т.В. Новікова, Ю.В. Осіпов, Л.В. Півненко, О.М. Сибіга, О.Є. Смірнова та ін.

По-третє, це праці, в яких безпосередньо досліджуються питання, присвячені підставам, процедурі звільнення особи з посади публічної служби: М.Ю. Віхляєв, І.І. Задоя, О.Л. Кравчук, А.А. Куцевич, В.А. Христенко та ін.

Втім, в спеціальній літературі відсутні комплексні праці, які присвячені адміністративно-правовому забезпеченню судового захисту особи від незаконного звільнення з публічної служби. Це й зумовлює актуальність

проведення комплексного дослідження матеріальних, процедурних і процесуальних норм адміністративного права, які регулюють підстави і підстави звільнення особи з посади публічної служби, а також порядок захисту порушених прав публічного службовця в порядку адміністративного судочинства.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано згідно з планом науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова на 2018-2022 рр. «Дослідження механізму реалізації прав і свобод людини та громадянина в публічному та приватному праві» (номер державної реєстрації 0118U001224) та на 2023-2027 рр. «Дослідження євроінтеграційних шляхів розвитку публічного та приватного права України» (номер державної реєстрації 0123U102371).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у розкритті особливостей адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби, у розробці з урахуванням сучасних здобутків теорії адміністративного права і процесу наукових підходів до інституту звільнення з публічної служби, а також у вдосконаленні на цій підставі положень національного законодавства.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- охарактеризувати публічну службу як категорію адміністративного права і публічного службовця як учасника адміністративних правовідносин;
- розкрити сутність правового та судового захисту особи та визначити його роль у спорах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби;
- охарактеризувати публічно-правовий спір як підставу для судового захисту особи у спорах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби;
- визначити бібліографічне підґрунтя та методологічні засади

дослідження;

- охарактеризувати службову дисципліну як елемент реалізації адміністративно-правового статусу публічного службовця;
- визначити зміст поняття законне і незаконне звільнення публічного службовця з посади;
- розкрити особливості розгляду, доказування і вирішення спорів щодо незаконного звільнення особи з публічної служби;
- охарактеризувати особливості виконання судових рішень у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі адміністративно-правового забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів осіб в публічно-службових правовідносинах.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби.

Методи дослідження. Для обґрунтування достовірності, рекомендацій і результатів наукового дослідження використовувались філософські, загальнонаукові та спеціальні наукові методи пізнання. Зокрема, використання діалектичного методу дозволило дослідити такі явища як «адміністративно-правове забезпечення», «судовий захист», «публічно-правовий спір» та «звільнення з публічної служби» у їх загальному зв'язку та розвитку (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 3.1, 3.2). Загальні логічні прийоми (синтез, аналіз, індукція, дедукція) були використані для уточнення змісту понять «публічна служба», «адміністративно-правовий статус», «службова дисципліна», «доказування», а також для усунення існуючих протиріч в теоретичних питаннях та для послідовної аргументації авторських теоретичних позицій (підрозділи 1.1, 2.1, 3.1). Історико-правовий метод дозволив розкрити історичні аспекти розвитку національного законодавства про публічну службу та тенденції розвитку наукової думки про адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи від

незаконного звільнення з публічної служби (підрозділи 1.1, 1.4). Системно-структурний метод дозволив дослідити і охарактеризувати публічну службу, правовий статус публічного службовця, службову дисципліну і адміністративне судочинство щодо вирішення спору про незаконне звільнення особи з публічної служби як системні правові явища, елементи якої тісно взаємопов'язані між собою (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 3.1, 3.2). Порівняльно-правовий метод дозволив здійснити порівняльну характеристику видів публічної служби і публічних службовців, правового захисту і судового захисту особи, видів публічно-правового спору, обов'язків та обмежень як елементів адміністративно-правового статусу публічного службовця (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також міжнародні нормативно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності адміністративних судів, довідкові видання та статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у науці адміністративного права і процесу цілісним комплексним дослідженням, яке присвячене аналізу особливостей адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби, розробці на підставі сучасних досягнень адміністративно-правової науки засобів правового захисту особи від незаконного її звільнення з посади публічної служби, а також вдосконаленню на цій підставі положень національного адміністративного законодавства у сфері публічної служби та адміністративного судочинства. У результаті проведеного дослідження особисто здобувачем сформульовано нові наукові положення і висновки, зокрема:

уперше:

– запропоновано визначення правового захисту публічних службовців від незаконного звільнення, що дозволило розкрити суттєві відмінності між правовим та судовим захистом даних осіб, а також конкретизувати предмет дисертаційного дослідження;

- розкрито і охарактеризовано зміст публічно-правового спору з приводу звільнення особи з посади публічної служби, що дозволило визначити його суттєві відмінності від інших видів публічно-правових спорів, які розглядаються адміністративними судами з приводу вступу та проходження публічної служби;

– на підставі аналізу представлених в науковій літературі наукових думок та положень чинного законодавства запропоновано авторське визначення поняття «службова дисципліна», яке включає до свого змісту не тільки сумлінне виконання службових обов'язків, а й неухильне додержання обмежень, які закріплені антикорупційним законодавством;

– запропоновано визначення поняття «незаконне звільнення особи з посади публічної служби», яке відсутнє в положеннях чинного законодавства та не є предметом досліджень в науці адміністративного права і процесу;

удосконалено:

– положення щодо визначення публічної служби, яке, на думку здобувача, має, по-перше, теоретичне значення, адже намагається врахувати всі суперечності, що існують сьогодні між окремими видами публічної служби, по-друге, може бути враховане на практиці, а саме, в положеннях ст. 4 КАС України для визначення публічної служби;

– теоретичні положення щодо адміністративно-правового статусу публічного службовця, що дозволило сформулювати низку пропозицій щодо вдосконалення положень законодавства про публічну службу;

дістали подальшого розвитку:

– положення щодо характеристики видів адміністративних правовідносин, в яких приймає участь публічний службовець, що дозволило пояснити структуру дисертації та логіку проведеного дослідження;

– наукові положення стосовно доказування, що дозволило виявити специфіку доказування у публічно-правових спорах з приводу звільнення особи з посади публічної служби;

– положення щодо структури юридичного процесу, що дозволило виявити особливості адміністративного провадження у справах з приводу звільнення особи з посади публічної служби.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони мають як теоретичне, так і практичне значення та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для проведення наукових досліджень з питань прийняття, проходження і припинення публічної служби;

– *правотворчій діяльності* – для підготовки пропозицій щодо вдосконалення норми службового права України та положень КАС України з питань адміністративно-правового забезпечення захисту осіб від незаконного звільнення з публічної служби;

– *правозастосовній діяльності* – з метою вдосконалення діяльності як суб'єктів, які приймають рішення щодо звільнення особи з посади публічної служби, так і адміністративних судів, які розглядають спори щодо звільнення особи з посади публічної служби;

– *навчальному процесі* – під час підготовки навчально-методичних матеріалів, проведення семінарських і практичних занять із дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративне процедурне право», «Адміністративне процесуальне право» та «Адміністративне судочинство» (Акт впровадження ОНУ імені І.І. Мечникова від 30.09.2024 р.) .

Апробація результатів дослідження. Основні висновки і рекомендації дослідження оприлюднені на п'яти науково-практичних конференціях, а саме: «Інтеграція освіти, науки та бізнесу в сучасному середовищі: літні диспути» (м. Дніпро, 2021 р.); «Сучасні наукові дослідження: досягнення,

інновації та перспективи розвитку» (м. Берлін, 2022 р.); «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 2022 р.); «Право в умовах воєнного стану: проблеми та перспективи» (м. Тернопіль, 2023 р.); «80-та звітна конференція Одеського національного університету імені І.І. Мечникова» (м. Одеса, 2024 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображені у 4 наукових статтях, які опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, а також у 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять 8 підрозділів, висновків списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 257 сторінок, у т. ч. основного тексту – 209 сторінок. Список використаних джерел налічує 264 найменування.

РОЗДІЛ 1.
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУДОВОГО ЗАХИСТУ
ОСОБИ У СПОРАХ ЩОДО ЇЇ НЕЗАКОННОГО ЗВІЛЬНЕННЯ З
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1.1 Публічна служба як категорія адміністративного права і публічний
службовець як учасник адміністративних правовідносин

Практична діяльність адміністративних судів, що розглядають публічно-правові справи «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» [76, ст. 19], вимагає чіткого розуміння поняття «публічна служба» та її видів. Втім, яскраво помітні відмінності визначення змісту поняття «публічна служба» на законодавчому рівні, в наукових джерелах і в навчально-методичній літературі.

Коли розглядається спір про «звільнення з посади публічної служби», то суддя адміністративного суду повинен чітко розуміти про яку службу йде мова і, відповідно, враховувати специфіку правового регулювання підстав та порядку звільнення осіб з посад саме цього виду публічної служби.

Нагадаємо, що пункт 17 частини першої ст. 4 КАС України дає наступне визначення публічної служби: «публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [76, ст. 4]. Окрім КАС України в нашій державі немає жодного нормативно-правового акту, який би розкривав зміст поняття «публічна служба» та загальні засади проходження публічної служби. Тому не дивно, що в спеціальній літературі є негативні

висловлювання як стосовно визначення публічної служби в положеннях КАС України, так і, взагалі, щодо адміністративно-правового регулювання порядку прийняття, проходження і припинення публічної служби.

Наприклад, О.І. Миколенко, розмірковуючи про термінологію, яка була використана в положеннях нового Закону України «Про адміністративну процедуру» [177], наводить приклади невдалого законодавчого формулювання окремих дефініцій. Серед таких законодавчих дефініцій опинилось визначення публічної служби в КАС України. Отже, вчений наголошує: «Наприклад, подібна ситуація виникла з поняттям «публічна служба», визначення якого пропонується в ст. 4 КАС України. В цьому випадку законодавець обмежився лише перерахуванням посад, які слід відносити до посад публічної служби. Інакше кажучи, кудись поділось наукове обґрунтування дефініцій і з'явилося обивательське формулювання визначень у нормативно-правових актах» [112, с. 64].

На підставі аналізу різних наукових підходів до класифікації видів публічної служби, які запропоновані в наукових і навчально-методичних джерелах, О.О. Губанов стверджує, що законодавець дуже часто пропонує класифікації правових явищ, які мають як практичне, так і теоретичне значення [40, с. 79]. Від себе додаємо, що в адміністративному законодавстві до таких важливих класифікацій можна віднести: а) класифікацію адміністративних правопорушень на ті, що вчинені умисно та з необережності [77, ст. 10-11], на основні і додаткові [77, ст. 25]; б) класифікацію центральних органів виконавчої влади на служби, інспекції, агентства, бюро, комісії [205, ст. 16]; в) класифікацію публічної інформації на ту, яка отримується за зверненням особи до розпорядника інформації, і ту, що знаходиться у доступі відкритих даних [186, ст. 10-1, 19] і багато інших класифікацій. З цих позицій О.О. Губанов теж критично висловлюється до нормативно-правового забезпечення публічної служби в Україні та зазначає: «Переконані, що подібний підхід слід було здійснити і по відношенню до

публічної служби – закріпити види публічної служби, а потім окремим законом передбачити загальні вимоги до її проходження» [40, с. 79].

Незадоволена рівнем правового регулювання публічної служби в Україні і М.А. Баламуш, яка стверджує: «Переконані, що знання про види публічної служби, які чітко прописані в законодавстві за одним класифікаційним критерієм, допомогло б прискорити позитивні зміни у сфері службових відносин та посилити позитивний ефект правового регулювання публічної служби. Прикро, але законодавство про публічну службу розвивається за іншим принципом – «від конкретного до загального». При цьому, узагальнення конкретних фактів регулювання видів публічної служби ще не відбулося. Чисельні нормативно-правові акти регламентують правовий статус окремих видів публічних службовців, втім відсутні правові норми, які б закріплювали загальну систему публічної служби в Україні» [52, с. 50].

Наведені вище три висловлювання науковців щодо рівня правового регулювання публічної служби в Україні дозволяють виділити наступні нагальні проблеми у цій сфері:

1) відсутність загальних підходів до розуміння публічної служби на теоретичному рівні, а також стосовно критеріїв її класифікації, що негативно позначається на правовому регулюванні публічної служби в Україні. У зв'язку із тим, що теоретичні уявлення про публічну службу знаходяться в стані свого статочного оформлення, законодавець вимушений використовувати ті дефініції, які будуть мати найбільший практичний ефект у правозастосовній діяльності. Запропоноване в ст. 4 КАС України визначення публічної служби як раз і відповідає практичним потребам адміністративного судочинства, хоча погоджуємось з вище названими науковцями, що з теоретичної точки зору це визначення є недосконалим – воно не розкриває сутність правового явища та не називає його основні властивості (риси, ознаки);

2) відсутність матеріальних та процедурних норм адміністративного права, які б закріплювали загальні підходи до розуміння публічної служби,

на противагу цьому, наявність численних спеціальних джерел адміністративного права, які регламентують специфіку проходження якогось одного виду публічної служби. Якщо мова йде про прокурора, то це один порядок проходження служби, якщо про міністрів та його заступників, то це інший порядок проходження служби і ін. І так стосовно кожного окремого виду публічної служби, які представлені в національному законодавстві;

3) термін «публічна служба» вживається в процесуальному законодавстві України як узагальнююче поняття для багатьох видів служб (державної, патронатної, прокурорської, суддівської тощо), втім матеріальне і процедурне адміністративне право навіть не намагається об'єднати їх всі в єдиному нормативно-правовому акті та наділити загальними для всіх них властивостями.

Всі ці недоліки дозволяють стверджувати, що поняття «публічна служба» у сфері матеріального і процедурного адміністративного права має переважно теоретичне значення (адже навіть в навчально-методичній літературі зі службового права цьому питанню присвячується декілька абзаців або один - два параграфи [18, с. 11-16]), тоді як у сфері процесуального адміністративного права це поняття набуває величезного практичного значення (адже у адміністративного суду навіть на стадії відкриття провадження можуть виникнути питання щодо належності чи неналежності «спору про звільнення особи» до категорії спорів, які виникають у сфері публічної служби та які охоплюються юрисдикцією адміністративного суду).

Таким чином, не наважуємось критикувати визначення публічної служби, яке пропонує законодавець в ст. 4 КАС України, бо такий стан адміністративного процесуально-правового регулювання обумовлений, в першу чергу, рівнем теоретичних розробок у сфері службового права як частини адміністративного права.

Отже, по-перше, пропонуємо здійснити аналіз деяких визначень публічної служби, що містяться в навчально-методичній літературі та

наукових джерелах, по-друге, порівняти їх із визначенням, що пропонує КАС України, та пояснити, чому законодавець користується сьогодні тим визначенням публічної служби, яке закріплене в ст. 4 КАС України, і чому не намагається його вдосконалити.

Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.С. Даниленко і Р.В. Негара пропонують визначення публічної служби шляхом переліку її основних ознак, зокрема, зазначається, що публічна служба є різновидом служби, як виду людської діяльності, яка: а) «здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади; б) спрямована на реалізацію суспільно-публічних функцій» [18, с. 11-16]. Автори навчального посібника «Службове право України» (2023 р.) пропонують наступне визначення: «Публічна служба – це публічна, постійна і професійна діяльність посадових та службових осіб, які обіймають посади в публічних інституціях, діяльність яких спрямована на реалізацію публічно-владних повноважень задля забезпечення реалізації і захисту публічних інтересів» [229, с. 14].

На жаль, запропоновані вище визначення не завжди дають можливість відділити посади публічної служби від інших посад, які не мають відношення до публічної служби. Посади в органах публічного управління неоднорідні, наприклад, в органах прокуратури є посади прокурорів, посади державної служби та посади за трудовим договором. І іноді буває складно визначитись із правовим статусом особи, яка працює у органі публічного управління, тим паче, в історії були випадки, коли ті чи інші посади переводилися із розряду посад за трудовим договором у розряд посад державної служби, і навпаки. Більш того, у вище зазначених визначеннях публічної служби зустрічаються терміни, які мають спірне (дискусійне) змістовне наповнення, зокрема, «суспільно-публічні функції», «публічна діяльність» і ін. У другому визначенні взагалі порушено логічність пояснення змісту правового явища, адже двічі використовується термін «діяльність», що руйнує логічність побудови дефініції. Так зазначається, що публічна служба це діяльність посадових та службових осіб, діяльність яких спрямована ... [229, с. 14].

В науковій літературі присутні визначення публічної служби, які не відповідають науково-методологічним вимогам. Визначення, яке починається зі слів «система (сукупність) норм права», це завжди визначення або права в об'єктивному розумінні, або елементів системи національного права (галузей, підгалузей, правових інститутів). Втім, Т.С. Аніщенко вважає, що публічна служба це «сукупність правових норм, які утворюють собою підгалузь Особливого адміністративного права та спрямовані на регулювання суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття осіб на публічну службу, проходження служби та припинення служби на посадах публічних службовців» [7, с. 4]. Коли мова йде про інститути адміністративного права, то їх іноді визначають без використання терміну «право», наприклад, інститут адміністративної відповідальності, інститут адміністративної процедури, інститут публічної служби тощо. Втім, коли мова йде про характеристику і найменування галузей і підгалузей права (що стверджує Т.С. Аніщенко), необхідно вживати термін «право», адже, по-перше, він вказує на приналежність певного елементу до системи права України – «адміністративно-деліктне право», «адміністративне процедурне право», «службове право» і ін., по-друге, власне «право в об'єктивному розумінні» і є сукупністю (системою) правових норм. Тому дефініція Т.С. Аніщенко це визначення інституту публічної служби чи службового права як частини адміністративного права України, тоді як публічна служба, як вид професійної діяльності людей, в дисертації Т.С. Аніщенко не аналізується.

В.О. Галай запропонував визначати поняття «публічна служба» у широкому та вузькому значеннях та наголосив, що «поняття у вузькому розумінні претендує на закріплення у законодавчому акті» [31, с. 21], а поняття у широкому значенні – є науковим терміном. Отже, були запропоновані такі визначення: «Публічна служба у вузькому розумінні – це професійна діяльність службовців, які займають посади у органах публічного управління, постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного

врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності. У широкому ж розумінні важливо додавати до цієї категорії ознаки залучення інших категорій осіб до виконання завдань публічного врядування: у співпраці з громадськістю, призначеними на посади політичними діячами, залученими на тимчасовій основі представниками патронатної служби тощо)» [31, с. 21].

Факт, що науковець намагається розділити між собою визначення на ті, що використовує практика, і ті, що використовує теорія адміністративного права і процесу, сприймаємо позитивно та підтримуємо такого роду намагання в науці. Втім, аналіз запропонованих В.О. Галай визначень публічної служби породжує питання – яке теоретичне і практичне значення мають ці два визначення?

Практичне значення цих дефініцій набагато менше ніж визначення поняття «публічна служба» в ст. 4 КАС України. Адже, користуючись офіційним визначенням, адміністративному суду сьогодні достатньо лише зіставити посаду, яку займала особа до звільнення, із посадами, які перераховані в ст. 4 КАС України, тоді як визначення публічної служби у вузькому значенні, що запропонував В.О. Галай, буде вимагати від адміністративного суду уточнення цілої низки питань – Хто відноситься до органів публічного управління? Чи всі посади у органах публічного управління автоматично відносяться до посад публічної служби? Що розуміти під терміном «повноваження публічного врядування»?

Теоретичне ж значення даних дефініцій полягає лише в тому, що вони дають основу для подальших дискусій в науковому середовищі, які в майбутньому можуть сприяти розробці загальної концепції розуміння публічної служби.

І.В. Недобор вважає, що публічна служба – «це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та їх апаратах та інших недержавних органах, на

які законами покладено виконання публічних функцій держави» [120, с. 116].

Якщо до цього публічну службу пов'язували виключно із професійною діяльністю [229, с. 14; 31, с. 21], то І.В. Недобор до неї відносить не тільки професійну, а й «політичну діяльність». Іншими словами, І.В. Недобор до посад публічної служби відносить також і політичні посади. На нашу думку, важливо розрізняти між собою поняття «політична діяльність» та «діяльність осіб, що займають політичні посади в органах публічного управління». Коректно говорити (і в такому вигляді формулює свої положення законодавець) наступним чином – особи, що займають політичні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, приймають участь у формуванні та реалізації державної чи муніципальної політики. Наприклад, К. Владовська називає осіб, що займають політичні посади в сфері публічної служби, «політичні суб'єкти» [29, с. 127]. Такий підхід є вірним з позицій політології чи соціології, але з точки зору науки адміністративного права нам важливі «юридичні», а не «політичні» характеристики правових явищ.

Втім у визначенні, яке пропонує І.В. Недобор, відбувається певне взаємовиключення понять «політична діяльність» та «професійна діяльність». Тобто, якщо здійснюється професійна діяльність, то забороняється політична діяльність (наприклад, державні службовці, які займають адміністративні посади в органах виконавчої влади), якщо ж здійснюється політична діяльність, то неважливим стає професійний досвід особи (наприклад, депутати всіх рівнів). Втім життя багатоманітне, а тому посади, наприклад, міністрів та Уповноваженого у справах ЄСПЛ є політичними посадами в органах виконавчої влади, але особи, що займають відповідні посади, теж здійснюють професійну діяльність. Наприклад, В.К. Колпаков і Т.О. Коломєць вважають, що служба на посадах патронатної служби не відповідає критерію професійності, а тому її важко вважати професійною діяльністю [81, с. 95]. Патронатна служба не відповідає

і критеріям служби на політичних посадах. Виходить, що визначення публічної служби, яке пропонує І.В. Недобор, не охоплює своїм змістом патронатну службу.

До публічної служби І.В. Недобор відносить також політичну і професійну діяльність громадян «в недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави» [120, с. 116]. Наприклад, Закон України «Про нотаріат» закріплює, що «нотаріус – це уповноважена державою фізична особа, яка здійснює нотаріальну діяльність» [195, ст. 3], тобто нотаріат це система органів, на які держава покладає здійснення публічної функції держави. В той же час, нотаріус не визнається національним законодавством публічним службовцем. Тобто І.В. Недобор враховує загальні тенденції, що відбуваються у сфері публічної служби, але не враховує інші схожі тенденції, які відбуваються в національному законодавстві. Іншими словами, І.В. Недобор враховує певні загальні ознаки, що притаманні публічній службі, але не враховує, так звані, «виключення із загального правила». Тому, запропоноване ним визначення може мати позитивне теоретичне значення в науці адміністративного права і процесу та в навчально-методичній літературі, але в практичній сфері, наприклад, при розгляді публічно-правових спорів в адміністративному чи судовому порядку, його використовувати важко, незручно і неефективно.

Схожа проблема виникає і із визначенням, що запропонувала К. Владовська. На її переконання публічна служба це «діяльність політичних та адміністративних суб'єктів» [29, с. 127], специфіка якої полягає в наступному:

- в її межах «відбувається реалізація завдань та функцій публічного характеру, тобто таких які стосуються прав та інтересів спільноти» [29, с. 127]. Наприклад, медичні державні установи реалізують завдання та функції публічного характеру, але медичні працівники не визнаються чинним законодавством публічними службовцями;

- вона «здійснюється за кошти державного чи місцевого бюджету» [29, с. 127]. Наприклад, державні заклади вищої освіти отримують фінансування із державного бюджету, але керівництво і професорсько-викладацький склад цих закладів не відносяться до публічних службовців.

Як бачимо, визначення публічної служби, яке пропонує К. Владовська, має теоретичне значення, але позбавлене практичного значення, особливо у сфері адміністративного правосуддя.

Подібна ситуація склалась в теорії адміністративного права і з видами публічної служби. Матеріальне і процедурне адміністративне право не пропонує критеріїв класифікації публічної служби на види, але закріплює види публічної служби в спеціальних нормативно-правових актах (наприклад, Закон України «Про державну службу») чи статтях законів (наприклад, патронатна служба). Кожен науковець по-своєму трактує положення національного законодавства про публічну службу та, відповідно, пропонує свою класифікацію видів публічної служби.

Це питання ґрунтовно досліджується в працях М.А. Баламуш, яка здійснила аналіз представлених в науковій літературі думок та запропонувала декілька критеріїв класифікації публічної служби. Зокрема, М.А. Баламуш стверджує, якщо користуватися виключно положеннями національного законодавства, то можна виділити наступні види публічної служби: а) державна служба; б) муніципальна служба; в) суддівська служба; г) прокурорська служба; ґ) військова чи альтернативна (невійськова) служби; д) політична служба [52, с. 48-49]. Вчена підкреслює, що це не вичерпний перелік видів публічної служби, адже можна ще виділити «поліцейську службу, службу в СБУ, службу у Національній гвардії України і ін.» [52, с. 48-49].

Отже, запропонувати логічно узгоджену класифікацію видів публічної служби, опираючись виключно на положення національного законодавства, не можливо. Навпаки виникає враження хаотичності і безсистемності правового регулювання видів публічної служби в Україні. Представники

службового права вже давно звернули на це увагу і почали пропонувати різні підходи до класифікації видів публічної служби, переслідуючи дві мети – 1) забезпечення здобувачів вищої освіти за спеціальністю «081 Право» систематизованими знаннями; 2) презентація науковій спільноті такої класифікації, яка б пояснювала, по-перше, різноманітність видів публічної служби, по-друге, логічні зв'язки між ними.

Тому в науковій літературі можна знайти різні наукові підходи до класифікації видів публічної служби:

«- за змістом публічну службу поділяють на мілітаризовану публічну та цивільну публічну;

- в залежності від посади, яку займає особа, на службу на керівних посадах, на посадах спеціалістів і на посадах обслуговуючого персоналу;

- за способом добору на публічну службу – виборну, за конкурсом і патронатну службу;

- за правовою природою та враховуючи особливості правового регулювання проходження публічної служби її поділяють на політичну, суддівську, державну службу (яка охоплює собою мілітаризовану та цивільну публічну службу) та службу в органах місцевого самоврядування;

- в залежності від правового статусу особи, що проходить службу, публічну службу поділяють на політичну, державну, безпекову, правничу, муніципальну і патронатну;

- в залежності від особливостей доступу, допуску та прийняття осіб на службу публічну службу поділяють на політичну, адміністративно-управлінську, професійну, патронатну, військову та альтернативну (невійськову) тощо» [52, с. 60-61].

Як бачимо, вчені пропонують різний перелік видів публічної служби, а також по-різному пояснюють логічні зв'язки між ними. Не будемо зупинятися на більш детальному аналізі кожної із запропонованих класифікацій, адже це тема окремого комплексного дослідження. Лише зазначимо, що в теорії службового права відсутня єдність серед вчених

стосовно видів публічної служби та критеріїв їх класифікації. Запропоновані ж класифікації мають чисельні недоліки в обґрунтуванні логічних зв'язків між виділеними класифікаційними елементами, на що достатньо уваги звертає М.А. Баламуш в колективній монографії «Дослідження механізму реалізації прав і свобод людини та громадянина в публічному і приватному праві» [52, с. 46-62].

Таким чином, класифікації видів публічної служби, які пропонуються в науковій літературі, мають в основному теоретичне значення і не дозволяють їх ефективно використовувати на практиці.

Після аналізу навчально-методичної літератури та наукових джерел з приводу визначення і класифікації публічної служби на види, перейдемо до аналізу визначення публічної служби, яке пропонується в ст. 4 КАС України.

Національне законодавство не розкриває зміст публічної служби, але пропонує види посад в публічно-владних суб'єктах, які визнаються адміністративним процесуальним законодавством посадами публічної служби, та окремі види публічної служби. До таких адміністративне процесуальне законодавство відносить:

- 1) політичну службу. Сьогодні в спеціальній літературі до осіб, що проходять політичну службу, іноді відносять не тільки міністрів, їх заступників, урядових уповноважених та інших осіб, що займають політичні посади в органах виконавчої влади, а й депутатів всіх рівнів (наприклад, народних депутатів, депутатів органів місцевого самоврядування і ін.) [52, с. 46-62]. Втім, існування в переліку ст. 4 КАС України таких видів діяльності як «діяльність в державних колегіальних органах» та «діяльність в органах місцевого самоврядування» говорить про те, що за змістом виділені законодавцем види публічної служби можуть перекликатись. Основний принцип, який при цьому слід використовувати, наступний: «Особа, яка претендує на статус публічного службовця, повинна відповідати хоча б одному із перерахованих критеріїв в ст. 4 КАС України». Наприклад, якщо мова йде про заступника міністра, то його посада відповідає лише одному

критерію, що перераховані в ст. 4 КАС України, – посада заступника міністра відноситься до політичних посад в органах виконавчої влади. Коли мова йде про народного депутата, то він, по-перше, здійснює свою діяльність в державних колегіальних органах, по-друге, може розглядатись як особа, яка здійснює політичну службу. Якщо ж мова йде про депутата органу місцевого самоврядування, то він, по-перше, в теорії адміністративного права характеризується часто як особа, що здійснює політичну службу, по-друге, здійснює свою діяльність в органах місцевого самоврядування;

2) службу у державних колегіальних органах. В даному випадку мова йде в основному про народних депутатів, які засідають у Верховній Раді України та задіяні у законодавчій діяльності;

3) професійну діяльність суддів та прокурорів. Особливість цих видів публічної служби не тільки в тому, що вони регламентуються спеціальними законами, а й в тому, що національне законодавство передбачає специфічні процедури набору на публічну службу, особливі вимоги до кандидатів та до осіб, які проходять службу, а також специфічний набір підстав і порядку її припинення;

4) військову та альтернативну (невійськову) службу. Деякі науковці розглядають військову службу як різновид державної служби. Наприклад, К. Владовська зазначає, що «до державної служби відноситься адміністративна та спеціалізована служба, в тому числі служба у правоохоронних органах та військових формуваннях» [29, с. 127]. Як би законодавець, користуючись уявленнями К. Владовської, пропустив у визначенні публічної служби військову службу, обмежившись лише поняттям «державна служба», то на практиці постійно б виникали проблеми як з розумінням положень ст. 4 КАС України, так і з їх застосуванням. Тому законодавець використав вдалий з практичної точки зору прийом (прийом законодавчої техніки), коли назвав військову і невійськову служби, а потім підкреслив: «І інша державна служба». Таким чином, з одного боку, військова і невійськова служби розглядаються як різновиди державної

служби, а з іншого, називаються в адміністративному процесуальному законодавстві як підвиди публічної служби, які мають свої специфічні особливості і які обов'язково слід враховувати під час здійснення адміністративного правосуддя;

5) державну службу, яка є найбільш розповсюдженим видом публічної служби в Україні, адже посади державної служби існують як в органах виконавчої влади, так і інших органах державної влади;

6) патронатну службу в державних органах. Патронатна служба притаманна не тільки державним органам, а й органам місцевого самоврядування. В цьому сенсі погоджуємось із думкою В.К. Колпакова та Т.О. Коломоєць, які наголошують: «Патронатна служба зорієнтована на забезпечення діяльності суб'єкта публічно-владної компетенції, переважно публічного діяча, що надає підстави для можливості розгляду її як різновиду публічної служби, враховуючи її ознаки. Зазначене обумовлює потребу виваженого підходу з боку законодавця до врегулювання правових засад патронатної служби із зосередженням їх в окремому законодавчому акті (за аналогією із засадами інших видів публічної служби), який зафіксував би визначення патронатної служби, перелік її посад, вимоги щодо службовців, умови вступу, кар'єру, обмеження, припинення, заохочення та відповідальність службовців і закріпив специфіку патронатної служби як різновиду публічної служби, усунувши ті колізійні, проблемні питання, які існують сьогодні у правовому регулюванні відповідних відносин, забезпечивши ефективне використання ресурсу відповідної служби» [81, с. 95-96]. Сьогодні ж лише ст. 92 Закону України «Про державну службу» частково регулює особливості проходження патронатної служби в державних органах. Отже патронатну службу слід виділяти як окремий вид публічної служби, який здійснюється не тільки в державних органах, а і в органах місцевого самоврядування;

7) службу в органах влади Автономної Республіки Крим. Специфіка цієї служби в тому, що окремі посади в цих органах можна віднести до

політичних посад, але діяльність, яку здійснюють такі особи, не можна віднести ні до «діяльності в державних колегіальних органах», ні до «діяльності в органах місцевого самоврядування»;

8) службу в органах місцевого самоврядування. Підкреслимо, що цей вид служби неоднорідний. Наприклад, ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» відносить до посад в органах місцевого самоврядування: «1) виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах; 2) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; 3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України» [200, ст. 3], а ст.ст. 10, 17, 18 і 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» свідчать про існування в органах місцевого самоврядування патронатної служби [200, ст. 10, 17, 18, 20]. Наприклад, М.А. Баламуш взагалі не виділяє цей вид в своїй класифікації видів публічної служби. Обґрунтовує вона своє рішення наступним чином: «Відпадає потреба в існуванні такого окремого виду публічної служби як служба в органах місцевого самоврядування, адже вона поєднує в собі політичну, адміністративно-управлінську і патронатну служби. Власне тому і не бачимо великого практичного значення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [52, с. 62]. Думки М.А. Баламуш не тільки цікаві, а й достатньо обґрунтовані, але окрім теоретичних проблем адміністративного права існують проблеми застосування норм адміністративного права. Служба в органах місцевого самоврядування виникла до розробки положень КАС України і виникла вона на підставі розмежування публічного управління на два види – державне та недержавне управління. Логіка законодавця полягала в тому, щоб державне управління в країні здійснювалось державними органами, а недержавне публічне управління – органами місцевого самоврядування. Процес дистанціювання відбувся і в сфері правового регулювання статусу

службовців – Закон України «Про державну службу» (1993 р.) закріплював статус державних службовців, а Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) – статус муніципальних службовців. Ця логіка і сьогодні зберігається в положеннях законодавства про публічну службу. Тому з практичної точки зору, законодавець вірно зробив, що у визначенні публічної служби окремо вказав службу в органах місцевого самоврядування.

На підставі проведеного аналізу хочемо запропонувати авторське визначення публічної служби, яке, на нашу думку, має теоретичне значення, адже намагається врахувати всі суперечності, що існують сьогодні між окремими видами публічної служби. Сподіваємось, що запропоноване визначення отримає і практичне значення, якщо буде враховане законодавцем при корегуванні положень ст. 4 КАС України чи при розробці загальних нормативно-правових актів про публічну службу.

Публічна служба це:

по-перше, професійна діяльність суддів, прокурорів, осіб на посадах державної служби, включаючи військову службу, а також осіб на посадах місцевого самоврядування (абзац четвертий частини першої ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [200]);

по-друге, діяльність на політичних посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування (народні депутати, міністри і їх заступники, урядові уповноважені, депутати місцевих рад і ін.);

по-третє, патронатна служба в органах публічної влади (радники, консультанти і ін.);

по-четверте, альтернативна (невійськова) служба.

У зв'язку із тим, що кожен вид публічної служби передбачає свої специфічні вимоги до прийому на публічну службу, до порядку її проходження, до процедури припинення публічної служби та звільнення з посади, адміністративний суд повинен визначитись не тільки з тим, що певний вид спору відноситься до спорів «з приводу прийняття громадян на

публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» [76, ст. 19], а й з тим на підставі якого спеціального нормативно-правового акту слід оцінювати дані службові відносини та правовий спір, що із них витік.

Юрисдикційна діяльність адміністративних судів суттєво ускладнена розпорошеністю законодавства про публічну службу по різним нормативно-правовим актам, а також існуванням різних підстав припинення публічної служби. У зв'язку із цим, обов'язково слід звернути увагу ще на одне питання, яке є важливим для розкриття теми нашого дослідження – види адміністративних правовідносин та особливості участі у них публічних службовців. Попередньо в дисертації вже неодноразово наголошувалося на необхідності розрізняти між собою, по-перше, матеріальні, процедурні і процесуальні норми адміністративного права, по-друге, матеріальні, процедурні і процесуальні адміністративні правовідносини. Про це написано достатньо наукових праць, як у сфері науки адміністративного права [42; 95, с. 50], так і у сфері інших галузевих наук [220].

Головна теоретична і практична проблема адміністративного права полягала в тому, що його представники довгі роки (радянські часи та 90-ті роки ХХ століття) намагалися розділити норми права та правовідносини на два види – матеріальні і процесуальні, тобто так, як це традиційно робить теорія держави та права, цивільне і цивільне процесуальне право, а також кримінальне і кримінальне процесуальне право. Відповідно, адміністративісти поділялися на дві групи:

- перші, намагалися розширити розуміння матеріальних норм адміністративного права за рахунок зачислення до них норм організаційного характеру, які наприклад, регулюють порядок реалізації повноважень органами виконавчої влади;

- другі, намагалися розширити розуміння процесуальних норм, а разом із цим, зміст поняття «юридичний процес». Відповідно, зміст юридичного процесу трактувався не тільки як діяльність судів щодо розгляду правопорушень і правових спорів, а й як діяльність органів виконавчої влади

щодо здійснення контрольної, юрисдикційної, публічно-сервісної діяльності тощо.

І перший, і другий підходи спотворювали реальне сприйняття специфіки адміністративно-правового регулювання та системи адміністративних правовідносин.

Матеріальні норми – це норми, які фіксують (закріплюють) певний правовий стан, систему органів, перелік санкцій тощо.

Процедурні норми – це норми, які спрямовані на забезпечення позасудової реалізації правового статусу суб'єкта права (наприклад, процедура звернення з заявою до адміністративного органу та порядок її розгляду).

Процесуальні норми – це норми, які забезпечують судовий розгляд справи (правопорушення чи правового спору).

Відповідно, суспільні відносини, які виникають під час реалізації вище озвучених норм адміністративного права, теж будуть поділятися на матеріальні, процедурні і процесуальні правовідносини.

Національне законодавство дозволяє розглядати публічного службовця як учасника матеріальних, процедурних і процесуальних адміністративних правовідносин. Наприклад, Закони України «Про державну службу» [184] і «Про запобігання корупції» [188] містять переважно елементи матеріального статусу державного службовця – права, обов'язки, обмеження і юридична відповідальність. Їх фіксація в законодавстві про публічну службу вже породжує виникнення відносин матеріального характеру, в силу яких він наділений по відношенню до інших осіб (керівників, колег по роботі, правоохоронних органів, пересічних громадян тощо) спеціальним правовим статусом – статусом публічного службовця. Більш того, такі елементи правового статусу як обмеження та юридична відповідальність реалізуються шляхом утримання публічного службовця від вчинення дій, які законодавець вважає суспільно шкідливими (наприклад, утриматись від одержання подарунків чи вчинення корупційного правопорушення).

Приймаючи участь у різного роду процедурах публічної служби, публічний службовець стає учасником процедурних адміністративних правовідносин. Це питання детально аналізувалося в працях Г.В. Фоміч та В.Ю. Кікінчук [247; 72]. Наприклад, Г.В. Фоміч, як він сам стверджує, охарактеризував «процесуальний аспект публічної служби, який знайшов свій прояв у сукупності правових форм організації публічної служби (службових процедурах), зокрема щодо заміщення державних посад і виконання посадових повноважень, присвоєння кваліфікаційного класу й оцінювання діяльності, просування по службі, застосування заходів заохочення та дисциплінарної відповідальності, регламентованих нормами адміністративного права» [247, с. 5]. Тобто участь публічного службовця у процедурах заміщення посад, присвоєння кваліфікаційного класу чи оцінювання його діяльності, у процедурах просування по службі, заохочення чи дисциплінарної відповідальності – все це участь у процедурних адміністративних правовідносинах.

Нарешті, якщо публічний службовець вважає, що його права були порушені у сфері публічної служби, він, по-перше, може скористатись своїм процесуальним правом на звернення до суду за захистом, по-друге, у випадку відкриття провадження у справі, він зможе приймати участь у судовому процесі як сторона справи. В даному випадку публічний службовець є учасником процесуальних адміністративних правовідносин.

В межах нашого дослідження важливо враховувати особливості участі публічного службовця у всіх трьох видах адміністративних правовідносин – матеріальних, процедурних і процесуальних.

1.2 Правовий та судовий захист особи та його значення у спорах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби

Як вже зазначалося, тема дисертації має декілька достатньо самостійних предметів дослідження, які поєднані між собою логічним

зв'язком – «публічна служба» (див.: параграф 1.1 дисертації), «судовий захист» (див.: параграф 1.2 дисертації), «публічно-правовий спір» (див.: параграф 1.3), «адміністративно-правове забезпечення» (див.: параграф 1.4) та «звільнення з публічної служби» (див.: Розділ 2 дисертації) та «незаконне звільнення з публічної служби» (див.: Розділ 2 і 3 дисертації).

Розкриття змісту поняття «судовий захист» та його порівняльна характеристика із правовим захистом допоможе розкрити, по-перше, багатогранність змісту поняття «судовий захист», по-друге пояснити в подальшому структуру та методологічну основу нашого дослідження.

Більшість науковців характеризують судовий захист виключно в процесуальному контексті, пов'язуючи його із правосуддям, що здійснюють адміністративні суди [124]. Наприклад, Т.В. Новікова, дослідивши особливості адміністративно-правового забезпечення судового захисту місцевого самоврядування, зазначає: «Функція судового захисту місцевого самоврядування є впроваджуваною через функцію судового контролю, здійснювану в межах захисту прав і свобод людини й громадянина всією галуззю судочинства, включаючи діяльність конституційної юстиції та загальних судів, яка охоплює весь період реалізації права від подання адміністративного позову до винесення судового рішення та його виконання» [124, с. 48-49]. О.А. Журавський, який дослідив адміністративну юстицію як правовий інститут захисту прав суб'єктів податкових правовідносин, стверджує, що «одним з найбільш важливих, універсальних та ефективних способів захисту прав суб'єктів податкових правовідносин є судовий захист, що здійснюється адміністративними судами, які в сукупності являють собою основну складову правозахисного інституту адміністративної юстиції, що покликана забезпечувати захист прав платників податку від свавілля з боку органів державної влади». Схожі думки пропонує О.Є. Смірнова [230], зокрема, стверджується, що:

1) «право адміністративного судочинства вивчає поняття і зміст права на судовий захист у публічно-правових відносинах, порядок і форми його

реалізації та механізм забезпечення» [230, с. 75]. По-перше, термін «право адміністративного судочинства», на нашу думку, є некоректним, бо порушує системне уявлення про галузі, підгалузі і правові інститути національного права. Якщо вчена хотіла звернути увагу на адміністративне судочинство як частину системи права України (наприклад, у вигляді галузі права, правового інституту чи комплексного утворення), то слід було використати розповсюджену в науковій літературі термінологію – «судове адміністративне процесуальне право» [92], або «адміністративне процесуальне право» [46, с. 90-94]. По-друге, «право» не вивчає, а регулює і охороняє, якщо виходити із традиційного поділу функцій права на регулятивні і охоронні. Вивчати може або наука адміністративного права і процесу, або навчальна дисципліна «Адміністративне судочинство». В юридичній науці існують загальновизнані правила використання терміну «право в об'єктивному значенні», які унеможливають ототожнення адміністративного процесуального права в трьох його статусах – як частини системи права України, як науки та як навчальної дисципліни;

2) «адміністративне судочинство є гарантією прав та інтересів особи в царині публічно-правових відносин, стверджуючи, що особа має можливість і право на судовий захист від свавілля суб'єктів владних повноважень» [230, с. 75]. По-перше, О.Є. Смірнова не уточнює, гарантією чого є адміністративне судочинство – «реалізації», «забезпечення», «охорони» чи «захисту» прав особи в публічно-правових відносинах. Відсутність цього незначного уточнення порушує як логічність, так і переконливість твердження автора. По-друге, «адміністративне судочинство» не може нічого «стверджувати», адже у відповідності до КАС України «адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку» [76, ст. 4], встановленому КАС України. Перефразовуючи загальну думку, висловлену О.Є. Смірною, можна зазначити – сам факт існування адміністративного судочинства свідчить, по-перше, про наявність у особи суб'єктивного права на судовий захист

(матеріальний та процесуальний аспекти), по-друге, про наявність спеціальної процедури, яка забезпечує реалізацію цього суб'єктивного права (процесуальний аспект).

Не заперечуємо думкам Т.В. Новікової і О.А. Журавського, а також загальним міркуванням О.Є. Смірної, які пов'язують категорію «судовий захист» виключно із адміністративним судочинством та адміністративним процесуальним регулюванням, адже, дійсно, практична реалізація судового захисту прав і свобод особи, її інтересів можлива через реальну діяльність судів України – адміністративне, кримінальне, цивільно-правове, господарсько-правове правосуддя тощо. Втім, на нашу думку, не можна зводити зміст поняття «судовий захист» виключно до процесуального правового регулювання та процесуальних правовідносин. Як і будь-яке інше складне правове явище «судовий захист» має матеріально-правове і процесуально-правове підґрунтя. І лише в поєднанні матеріального і процесуального правового забезпечення захисту прав і свобод особи можливий позитивний результат як для всього суспільства, так і окремої особи, яка потребує такого захисту. Тобто мова йде про позитивний реальний результат у вигляді винесеного судового рішення по справі.

Матеріальне адміністративне право без процедурної і процесуальної складових адміністративного права втрачає сенс свого існування. У зв'язку ж з тим, що процесуальні галузі права, підгалузі і правові інститути, до яких відноситься і адміністративне процесуальне право, виконують по відношенню до матеріальних норм права охоронну функцію, вони є дієвими правовими механізмами багатьох матеріальних прав особи. Не є виключенням в цьому сенсі і право особи на судовий захист, яке спочатку гарантується матеріальними нормами права, а потім його реалізація забезпечується процесуальними нормами права.

З урахуванням теми нашого дослідження звернемося до нормативно-правового регулювання судового захисту особи в публічно-правовій сфері.

Публічно-правова сфера суспільних відносин за своїм змістовним наповненням є різноманітною, адже включає: 1) відносини, що виникають між суб'єктами владних повноважень і приватними особами (публічно-сервісні, юрисдикційні, контрольно-наглядові відносини тощо); 2) відносини, які виникають між суб'єктами владних повноважень (відносини щодо укладення адміністративного договору про уточнення компетенції); 3) відносини підпорядкування в системі органів публічної влади чи в середині державних органів та органів місцевого самоврядування (службові відносини).

Враховуючи різноманітність публічно-правових відносин, Конституція України акцентує увагу на судовому захисті двох груп таких відносин:

1) «права і свободи людини і громадянина захищаються судом» [85, ст. 55] (ця конституційна норма охоплює і приватноправові, і публічно-правові відносини);

2) «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [85, ст. 55] (ця конституційна норма охоплює собою виключно публічно-правові відносини);

3) «права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку» [85, ст. 145] (ця конституційна норма теж стосується як приватно-правових, так і публічно-правових відносин). На це звертає увагу в своїй комплексній науковій праці Т.В. Новікова, зокрема підкреслюється, що «найбільш розвинутими в частині реалізації судового захисту прав місцевого самоврядування на цей час можна вважати норми Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, якими чітко регульовано спірні правовідносини та надано можливість безпосередньо звернутися до суду з позовною заявою» [124, с. 41].

Ці три конституційні норми:

- в першому випадку, акцентують увагу на праві на судовий захист тільки фізичних осіб (громадян України, іноземців та осіб без громадянства). Це підтверджується і Рішенням Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 року, в якому зазначається, що «частину першу статті 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку, і що суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод» [215];

- в другому випадку, наголошується на тому, що право на судовий захист має «кожен», якщо вважає, що його права були порушені в результаті рішень, дій чи бездіяльності публічно-владних суб'єктів (органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб). Цей факт підтверджується і Рішенням Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року, в якому зазначається, що «положення частини другої статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному» [216]. Тобто рішення, дії та бездіяльність публічно-владних суб'єктів можуть бути оскаржені в суді не тільки приватними особами (фізичними чи юридичними особами приватного права), а й публічними службовцями, які є суб'єктами публічного права та перебувають зі своїм керівництвом у службових відносинах та відносинах підпорядкування;

- в третьому випадку, звертається увага на можливість судового захисту прав місцевого самоврядування, тобто таким правом наділяються територіальні громади та органи місцевого самоврядування.

Зазначені вище положення Конституції України дозволяють також стверджувати наступне.

1. *Право на судовий захист в сфері публічно-правових відносин є конституційним суб'єктивним правом.* Наприклад, О.В. Зудіхін, намагаючись визначити «сутність» права на судовий захист та встановити відмінності в його використанні в конституційному і цивільному праві, зазначив: «Конституційне право на судовий захист надано всім і кожному громадянину, що є наслідком визнання вагомості цього права. Право на судовий захист існує для будь-якої особи незалежно від участі в судовому розгляді по якій-небудь конкретній справі» [60, с. 76]. Подібні твердження містяться і в публікаціях інших представників конституційного і адміністративного права [67, с. 64-70; 128, с. 137-143; 34, с. 89-94; 123].

Найбільш розгорнуту думку стосовно правової природи права на судовий захист пропонує І.В. Завальнюк [55]. Вчений стверджує:

- що конституційне право на судовий захист потребує більш поглиблених досліджень його змісту, адже на практиці виникають ситуації нерозуміння сфер використання даного поняття;

- що конституційне право на судовий захист є, по-перше, «складним за своєю правовою природою багатофункціональним соціально-правовим явищем» [55, с.14], по-друге, правовим явищем з подвійною структурою;

- що аналіз представлених в науковій літературі думок дозволяє класифікувати дефініції права на судовий захист на чотири групи: а) в яких врахована матеріальна і процесуальна складова даного суб'єктивного права; б) в яких враховані підходи до поняття «право» в суб'єктивному і об'єктивному значенні; в) які характеризують право на судовий захист як невідчужуване та непорушне право людини; г) які характеризують його як один із важливих елементів системи правових гарантій [55, с. 15-16];

- що «така розбіжність наявних підходів до визначення права на судовий захист чинить велику кількість проблем не тільки у науковому середовищі, але і правозастосовній діяльності» [55, с. 16], а тому є необхідність виробити єдині теоретичні підходи до визначення даного поняття;

- що, на його думку, найбільш вивірений підхід до визначення права на судовий захист полягає у його характеристиці через призму матеріального і процесуального правового забезпечення [55, с. 16].

Дійсно будь-яке складне правове явище можна наповнювати різним змістом в залежності від того, під яким кутом воно досліджується (який предмет дослідження виділяється в єдиному об'єкті дослідження). Власне тому право на судовий захист може набувати різного змістовного наповнення. У зв'язку із цим, не погоджуємось із висновком І.В. Завальнюка про те, що є необхідність напрацювати єдиний теоретичний підхід до визначення даного поняття. Якщо на зміст поняття «право на судовий захист» дивитися через призму його матеріально-правового чи процесуально-правового забезпечення, то це буде одне визначення, якщо – через призму системи гарантій, які забезпечують реалізацію прав і свобод людини та громадянина, то це буде інше визначення. Наприклад, можна вимагати єдиного визначення поняття «право» на фоні існування в теорії права двох загально визначених визначень – право в суб'єктивному та об'єктивному сенсі. Чи є теоретичне та практичне значення у такій пропозиції? «Ні». Нам доводиться лише констатувати, що зміст поняття «право на судовий захист», як і поняття «судовий захист», в залежності від методологічних засад дослідження може набувати різного змісту.

В цьому сенсі, наші думки співпадають із міркуваннями В. Горбалінського, який зробив наступний висновок: «Таким чином, судовий захист виступає одночасно і правом особи, і гарантією реалізації конституційних прав і складовою механізму забезпечення прав і свобод людини, і як вид державного захисту» [34, с. 89-94].

Теж саме стосується і особливостей використання поняття «право на судовий захист» в практичній діяльності (правотворчій і правозастосовній), необхідно буде враховувати цілу низку чинників – цілі правотворчої чи правозастосовної діяльності, сферу суспільних відносин, яка регулюється чи в межах якої реалізуються норми права, тощо. Якби всім правовим явищам

можна було надати єдині змістовні формулювання, то зникла б необхідність в існуванні таких явищ в юриспруденції як «тлумачення норм права», застосовування «аналогії права» і «аналогії закону» тощо. Отже, саме «право» та більшість правових явищ, до яких відноситься і «право на судовий захист», є складними за своєю суттю соціально-правовими явищами, однозначне визначення яких неможливе у наслідок їх багатофункціональності та змістовної багатогранності.

2. Право на судовий захист в сфері публічно-правових відносин є суб'єктивним правом матеріального права, реалізація якого забезпечується всім комплексом норм процесуального права.

В науковій літературі представлено багато думок щодо синергії матеріальних і процесуальних норм в забезпеченні реалізації права на судовий захист. Наведемо декілька із таких думок.

В. Горбалінський наголошує на тому, що судовий захист складається із двох взаємопов'язаних між собою елементів – матеріального та процесуального. Матеріальний, на його думку, полягає в наявності норм матеріального права, які забезпечують судовий захист (наприклад, конституційне право на судовий захист, загальні засади судового захисту і ін.). Процесуальний же елемент полягає в правовому регулюванні процедури здійснення компетентними органами судового захисту. Якщо матеріально-правовий аспект проявляється переважно в нормах матеріального права (норми Конституції України), то процесуально-правовий – в нормах КАС України [34, с. 89-94].

Розгорнуту аргументацію щодо матеріальної чи процесуальної сутності права на судовий захист висловлює О.В. Зудіхін, який стверджує: «Немає сумнівів у тому, що право на звернення до компетентних державних органів за захистом порушеного права нерозривно пов'язано із суб'єктивним матеріальним правом принаймні у двох відносинах: по-перше, воно виникає лише з порушенням суб'єктивного права або коли це право оскаржується іншими особами; по-друге, характер самої вимоги про захист права

визначається характером порушеного матеріального права або права, що оскаржується, зміст і призначення якого, в основному, визначає і спосіб його захисту» [60, с. 74]. Звертаємо увагу на те, що наукова публікація присвячена правовій природі права на судовий захист, а О.В. Зудіхін характеризує зміст права на звернення до суду. Тобто відбувається підміна змісту одного поняття іншим та своєрідне ототожнення цих понять, про що мова більш детально піде нижче в цьому ж підрозділі дисертації. Коли мова йде про «право на судовий захист» чи «судовий захист», на нашу думку, невірно стверджувати, що це право виникає лише з моменту порушення конкретного суб'єктивного права. Норми Конституції України не використовують таких категоричних тверджень, більш того, ст. 55 Конституції України, по-перше, натякає на постійну потенційну можливість судового захисту прав і свобод людини та громадянина (підкреслюємо, що мова йде не про судовий захист «порушених прав і свобод», а про захист будь-яких конституційних прав і свобод), по-друге, наділяє осіб правом на оскарження рішень, дій і бездіяльності публічно-владних суб'єктів в суді (звертаємо увагу, що мова йде не про рішення, дії чи бездіяльність, які «порушили права і свободи особи», а про будь-які рішення, дії і бездіяльність, які, лише на думку особи, вважаються такими).

Отже, запропоновану О.В. Зудіхіним аргументацію щодо матеріальної сутності права на судовий захист вважаємо непереконливою та недостатньо аргументованою.

Процесуальна ж складова змісту права на судовий захист, на думку О.В. Зудіхіна, полягає в можливості застосування до особи, яка порушила права і свободи особи у публічно-правових відносинах, заходів процесуального примусу. Частково з висловленою думкою погоджуємось, але слід зазначити, що поняття «заходи процесуального примусу» використовуються в КАС України достатньо широко, включаючи до свого кола заходи примусу, які застосовуються до учасників судового процесу, що порушують встановлені в суді правила (видалення із залу судового засідання,

привід і ін.). На нашу думку, при визначенні процесуальної складової у змісті поняття «право на судовий захист» слід виходити із цілей та завдань судочинства, в нашому випадку, цілей та завдань адміністративного судочинства. Стаття 2 КАС України зазначає, що:

- метою судочинства є «ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» [76, ст. 2];

- завданнями судочинства є «справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин» [76, ст. 2].

Всі без виключення норми КАС України є процесуальними нормами. Вони регламентують адміністративне судочинство і спрямовані на забезпечення ефективного судового захисту прав і свобод особи в публічно-правовій сфері. Тому, на відміну від О.В. Зудіхіна, вважаємо, що не тільки процесуальні норми, які передбачають підстави та порядок застосування заходів процесуального примусу, слід вважати основними при характеристиці процесуальної складової змісту поняття «право судового захисту», адже такими є всі норми КАС України. Всі норми КАС України спрямовані на виконання завдань та досягнення цілей адміністративного судочинства.

Наприклад, Т.В. Новікова, яка, як вже зазначалося, характеризує судовий захист виключно в процесуальному контексті, стверджує: «Право на звернення до адміністративного суду за своєю структурою є досить складним і розглядається як нерозривна єдність двох сторін адміністративного позову: матеріально-правової та процесуально-правової» [124, с. 58].

Дане висловлювання потребує додаткової аргументації з нашого боку.

По-перше, вважаємо, що «право на судовий захист» та «право на звернення до суду» це нетотожні поняття, хоча є сфери де вони можуть логічно перетинатися одне з одним. На нашу думку, основний критерій їх розмежування між собою – під яким кутом зору учасник правовідносин розглядає дане право. Якщо учасник відповідних правовідносин бачить в них

потенційну готовність держави у вигляді системи судів захищати особу від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, то мова йде про «право на судовий захист». Якщо ж учасник цих правовідносин бачить в них *потенційну можливість* отримати від держави захист її порушених прав і свобод в публічно-правовій сфері, то мова йде про «право на звернення до суду». В першому випадку, висуваються вимоги до суб'єкта правосуддя у вигляді дотримання предметної, компетенційної і територіальної юрисдикції, адже захист може здійснювати тільки вповноважений на те суд. Наприклад, В. Горбалінський стосовно цього зазначає, що «здійснення права на судовий захист покладається на судову гілку влади, у зв'язку з чим, актуальними є зміна підходу до розуміння судової гілки влади не як органу, який вирішує спір, а як органу, що здійснює захист конституційних прав» [34, с. 89-94]. В другому ж випадку, вимоги висуваються до особи, яка хоче отримати відповідний захист від суду, у вигляді дотримання вимог адміністративної процесуальної правосуб'єктності (ст. 43 КАС України), адже захисту підлягають тільки особи, які мають процесуальну правоздатність і дієздатність.

По-друге, обидва суб'єктивних права (право на судовий захист та право на звернення до суду) можна характеризувати з матеріально-правової і процесуально-правової точки зору. Для цього існує безліч підстав і в національному законодавстві. Наприклад, ст. 23 Закону України «Про доступ до публічної інформації» закріплює, що «рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду» [186, ст. 23]. Це суб'єктивне право особи, яке закріплюється в матеріальних положеннях чинного законодавства. В той же час, у сукупності положення ст. 5 і пункту 7 частини 1 ст. 19 КАС України дають підстави стверджувати, що право на судовий захист та право на звернення до суду «у спорах фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи

бездіяльності у частині доступу до публічної інформації» [76, ст. 19] регламентуються нормами процесуального права.

Можна знайти в спеціальній літературі і думки, в яких наголошується на тому, що «право на судовий захист» є процесуальним суб'єктивним право [55, с. 15]. На нашу думку, процесуальним суб'єктивним правом є «право звернення до суду», тоді як «право на судовий захист» і «право на оскарження в адміністративному чи судовому порядку» є матеріальними суб'єктивними правами. Основний критерій розподілу цих суб'єктивних прав на матеріальні і процесуальні:

1) в тому, що більшість процесуальних кодексів, які розглядають спори за ініціативою приватних осіб, акцентують увагу власне на «праві звернення до суду» [76, ст. 5; 252, ст. 4; 37, ст. 4]. У КПК України така стаття відсутня у зв'язку із тим, що більшість кримінальних проваджень ініціюється компетентними правоохоронними органами, а кримінальні провадження приватного обвинувачення характеризуються лише як приклад реалізації у кримінальному процесі принципу диспозитивності;

2) в тому, що матеріальні права є базовими для правового статусу особи, незалежно від того є підстави для їх реалізації чи вони відсутні, тоді як процесуальні права виникають у особи лише за підставами, передбаченими в процесуальних кодексах. Наприклад, у ЦПК України та у ГПК України такою підставою є наявність «порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи законних інтересів» [252, ст. 4; 37, ст. 4], а у КАС України – переконання особи в тому, що її права, свободи та інтереси були порушені рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень [76, ст. 5].

Тобто, «право на судовий захист» та «право на оскарження в адміністративному чи судовому порядку» є невід'ємними елементами матеріально-правового статусу особи, тоді як «право звернення до суду» вимагає дотримання додаткових вимог процесуального законодавства

(процесуальна правосуб'єктність, юрисдикція суду, предмет спору тощо), а тому є елементом процесуального правового статусу особи.

В науковій літературі представлені дискусії не тільки стосовно правової природи «права на судовий захист» – матеріально-правова чи процесуально-правова природа, а й стосовно співвідношення «суб'єктивного» і «об'єктивного» в поняттях «право на судовий захист» та «судовий захист». Особисто нас дивує існування дискусій стосовно цієї тематики, адже теорія права вже давно дала відповідь на це питання. Втім, приведемо декілька прикладів.

Так, О.В. Зудіхін стверджує, що з цього питання існують теоретичні проблеми: «Відповідно до традиційної концепції, право на захист є складовою частиною самого суб'єктивного права поряд із правом на власні дії, а також правом вимагати певної поведінки від зобов'язаних осіб. Такому розумінню права на захист протистоїть думка, відповідно до якої право на захист являє собою самостійне суб'єктивне право» [60, с. 73]. На існування подібних дискусій в спеціальній літературі звертає увагу також І.В. Завальнюк, який протиставляє думки одних науковців (П.Ф. Єлісейкін, З.І. Шевчук) із думками інших (М.Р. Аракелян) та наголошує, що одні розглядають «право на судовий захист» як суб'єктивне право, а інші – як відображення в сфері об'єктивного права [55, с. 15].

Не погоджуємось з цими вченими в тому, що існує проблема розмежування «суб'єктивного» і «об'єктивного» при характеристиці змісту понять «право на судовий захист» і «судовий захист».

Суб'єктивні права є обов'язковим елементом правового статусу будь-якого суб'єкта права та визначаються як «міра можливої поведінки особи» [66, с. 54-61]. Це означає, що такі суб'єктивні права на протязі життя конкретної особи жодного разу можуть не реалізуватись, але в правовому статусі такої особи вони завжди будуть присутні як матеріальні права особи. Тому «право на судовий захист» є суб'єктивним правом, яке закріплюється за матеріальним статусом особи в національному законодавстві.

Суб'єктивні права без наявності норм об'єктивного права приречені на невиконання, адже відсутність в національному законодавстві механізмів і процедур реалізації суб'єктивних прав нівелює значення і існування правового регулювання суспільних відносин. Тому суб'єктивні права завжди реалізуються через механізми і процедури, які регулюються нормами об'єктивного права. Відповідно «право на судовий захист» реалізується через судові провадження, які передбачені нормами процесуальних галузей (підгалузей) права. В цьому і проявляється взаємозв'язок суб'єктивного і об'єктивного, коли мова йде про декларування та реалізацію права на судовий захист. І в даному випадку погоджуємось із висловлюванням, яке наводить І.В. Завальнюк: «Лише діалектична єдність суб'єктивного і об'єктивного складників конституційного права на судовий захист дає можливість дійти єдиного загального розуміння поняття «право на судовий захист», а отже, до вироблення єдиних правозастосовних стандартів, що має надзвичайно велике значення для судової практики» [55, с. 15].

«Судовий захист» це поняття, яке має безпосереднє відношення до об'єктивного права, адже форми, способи, порядок здійснення судового захисту регламентуються виключно нормами об'єктивного права – процесуальними кодексами України.

«Якщо Конституція України встановлює загальну систему суб'єктивних конституційних прав особи в приватноправовій чи публічно-правовій сферах, то адміністративне законодавство про публічну службу передбачає додаткові матеріальні права публічних службовців, які зв'язані із судовим захистом їх прав, свобод і законних інтересів. Зокрема:

- Закон України «Про державну службу» передбачає, що державний службовець має право на оскарження як в адміністративному, так і судовому порядку: «1) рішень про накладення дисциплінарного стягнення; 2) висновку за результатами оцінювання його службової діяльності; 3) звільнення з посади державної служби» [184, ст. 7];

- Закон України «Про державну службу» окремою статтею передбачає засади «захисту права на державну службу», де акцентується увага на існуванні адміністративного і судового порядку захисту прав державного службовця [184, ст. 11];

- Закон України «Про державну службу» окремо дублює положення про те, що державний службовець може оскаржити рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення до суду [184, ст. 78];

- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» закріплює право «муніципальних службовців» на захист своїх прав та інтересів, в тому числі, і в судовому порядку [200, ст. 9];

- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (на відміну від законодавства про державну службу, яке передбачає можливість оскарження рішення про звільнення з посади державної служби) закріплює можливість «муніципальних службовців» оскаржити рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування [200, ст. 20];

- Закон України «Про прокуратуру» закріплює, що прокурор може оскаржити рішення про застосування до нього дисциплінарного стягнення або в адміністративному, або судовому порядку [198, ст. 50] тощо» [70, с. 502-503].

«Це лише частина нормативно-правових актів, які передбачають особливості проходження публічної служби в Україні та закріплюють порядок захисту прав публічних службовців. Немає сенсу всі їх перераховувати в межах цього підрозділу дисертації, адже їх дійсно дуже багато, на що зверталась увага в підрозділі 1.1 дисертації. Втім, наведений вище перелік джерел адміністративного права показує, що окрім загальних конституційних прав на судовий захист та на оскарження в судовому порядку існують суб'єктивні адміністративні права публічних службовців – на судовий захист та на оскарження в судовому порядку» [70, с. 503].

Ще одне «важливе питання, яке, на нашу думку, слід розкрити в межах цього підрозділу дисертації, є питання про співвідношення понять «правовий

захист» і «судовий захист», понять «правовий захист публічних службовців» і «судовий захист публічних службовців» та понять «правовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади» та «судовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади»» [70, с. 503].

Отже, поняття «правовий захист» є об'ємним за змістом поняттям, яке включає до свого змісту також поняття «судовий захист». «Наприклад, Є.В. Микитенко поділяє захист прав особи в залежності від форм діяльності компетентних публічно-владних суб'єктів на:

- правовий, який забезпечується нормотворчою (закріплення у чинне законодавство заборон і обмежень, санкцій за їх невиконання, тощо) та правозастосовною діяльністю (застосовування до осіб, які порушили вимоги законодавства, правових санкцій);

- неправовий, який забезпечується економічними, соціальними, виховними та іншими заходами у суспільстві [109, с. 63]» [70, с. 503].

«З таким поділом захисту прав особи не погоджуємось, тим паче, що Є.В. Микитенко в дисертації характеризував правовий захист прав осіб з боку правоохоронних органів. Правоохоронні органи є публічно-владними суб'єктами, особливість діяльності яких полягає в тому, що їм дозволено вчиняти лише ті дії, які передбачені законом. Тому не може бути так, що в одних випадках правоохоронний орган здійснює захист особи «правовими заходами», а в інших «неправовими». Соціальні, виховні чи економічні заходи, які спрямовані з боку публічно-владного суб'єкта на захист прав конкретної особи, завжди будуть мати правовий характер, адже можливість їх використання передбачена нормами національного законодавства. Наприклад, в одному із Законів України «Про державну службу» минулих років існував розділ, який було присвячено матеріальному та соціально-побутовому забезпеченню державних службовців [185, ст. 33-37]. В чинному ж законі говориться про «соціальні гарантії державного службовця» [184, ст. 54-55]. Втім, сутність цього «соціального захисту» державних службовців

зводиться до того, що чинне законодавство закріплює додаткові гарантії реалізації статусу державного службовця, наприклад, у вигляді можливості отримання допомоги для вирішення соціально-побутових питань, гарантування здорових та безпечних умови праці, тощо. Соціальний захист теж здійснюється на підставі норм чинного законодавства, а тому за своєю суттю є правовим» [70, с. 503-504].

«В даному випадку, на нашу думку, слід говорити не про «правовий» чи «неправовий» захист лише на тій підставі, що один забезпечується правотворчою і правозастосовною діяльністю, а інший – організаційними, економічними, соціальними, виховними та іншими заходами, а про «правовий захист» і «правову охорону». Правовий захист здійснюється, коли факт вчинення правопорушення чи виникнення публічно-правового спору підтверджено (наприклад, розгляд справ в порядку адміністративного чи судового оскарження), а правова охорона здійснюється, коли такого факту ще немає в наявності, але є необхідність за допомогою правових засобів запобігти вчиненню правопорушень чи виникненню правових спорів (наприклад, закріплення видів дисциплінарних правопорушень, стягнень за їх вчинення, процедур внутрішнього контролю в органах державної влади тощо)» [70, с. 504].

«Стосовно цих висновків у законодавця є одностайна думка, адже є нормативно-правові акти, які підтверджують наше розуміння поняття «правовий захист». Наприклад, термін «правовий захист» використовується в положеннях Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [201]. В цьому нормативно-правовому акті переважно йде мова про права військовослужбовців та про їх соціальний захист :

- дається визначення поняття «соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей» [201, ст. 1];
- закріплюються права військовослужбовців [201, ст. 5-18];

- передбачаються додаткові пільги, гарантії та компенсації для військовослужбовців у зв'язку із особливим характером військової служби [201, ст. 5-18]» [70, с. 504].

«Тобто у всіх трьох випадках мова йде про соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей і про права військовослужбовців, що витікає із особливостей їх правового статусу. Термін же «правовий захист» хоча і вживається в положеннях нормативно-правового акту, визначення його змісту не дається. Втім, Розділ III Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [201] закріплює у двох статтях право військовослужбовців на оскарження неправомірних рішень та дій (ст. 19 Закону), а також право на отримання правничої допомоги (ст. 20 Закону). Тобто положення Розділу III Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [201] відносяться до заходів правового захисту і, як ми вже зазначали, пов'язані із фактом вчинення протиправного діяння чи порушенням їх прав, свобод і законних інтересів військовослужбовців» [70, с. 504].

«В ст. 9 Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» перераховуються заходи правового захисту, до яких законодавець відніс: а) відшкодування витрат на професійну правничу допомогу; б) право на безоплатну вторинну правничу допомогу [201, ст. 9]. Це права, які виникають у особи у зв'язку із фактом порушення її прав, свобод і законних інтересів, а тому є заходами правового захисту особи» [70, с. 504].

О.О. Лисенко вважає, що слід розмежовувати в понятті правовий захист такі поняття «засоби захисту», «способи захисту» і «форми захисту». На думку вченого:

- «засоби захисту це дії особи, за допомогою яких вона може вимагати здійснення захисту своїх прав;

- способи захисту це дії публічно-владних суб'єктів, які безпосередньо спрямовані на захист прав особи;
- форми захисту це варіанти звернення особи за захистом (наприклад, у адміністративному чи судовому порядку)» [97, с. 108].

Це особиста думка О.О. Лисенко, яка в дисертаційному дослідженні так і не була достатньо обґрунтована. Поняття «засоби», «способи» та «форми» в юридичних науках можуть набувати різного змістовного наповнення в залежності від предмету дослідження і набору методів дослідження, а тому не можна категорично заявляти, що поняття, наприклад, «засоби захисту» має лише одне змістовне визначення і жодним чином не може використовуватись в іншому значенні. Категоричність у таких питаннях недопустима.

Грунтовно, на нашу думку, питання співвідношення понять «охорона прав», «захист прав», «правова охорона» та «правовий захист» розглянув М.Р. Сиротяк, який присвятив цій тематиці цілий розділ дисертаційного дослідження [225, с. 13-60].

Перша проблема, яка виникає при визначенні змісту поняття «правовий захист», це співвідношення понять «охорона» та «захист», адже в науковій літературі їх або ототожнюють, або розглядають «захист» як один із елементів змісту «охорони», або ж чітко розмежовують їх змістовне наповнення [24, с. 27-31].

Щоб не заглиблюватися в окреслену проблематику, зазначимо, що є прибічниками третього підходу. До факту порушення заборон, які закріплені в положеннях національного права (правопорушення) і до факту порушення (навіть у випадках, коли особа вважає, що її права і свободи були порушені) прав і свобод особи (правовий спір), на нашу думку, мова повинна йти про «охорону», «правову охорону» та «охорону прав». Після ж встановлення факту вчинення правопорушення чи виникнення правового спору, мова повинна йти про «захист», «правовий захист» та «захист прав».

Ці думки підтримуються та обґрунтовуються і в праці М.Р. Сиротяка. Втім, вчений пропонує виділяти три критерії розмежування понять «охорона» та «захист», один із яких ми вже охарактеризували вище та погоджуємось із ним: «1) факт порушення норм права (тобто охорона до вчинення правопорушення, а захист після його вчинення); 2) приналежність цих понять до «права в об'єктивному розумінні» чи «права в суб'єктивному розумінні» (охорона забезпечується нормами національного законодавства, тоді як захист – шляхом реалізації особою суб'єктивного процесуального права, а саме, права особи на звернення до суду); 3) прив'язка зазначених понять до норм матеріального чи норм процесуального права (охорона забезпечується нормами матеріального права, тоді як захист – нормами процесуального права)» [24, с. 8].

По-перше, праця М.Р. Сиротяка була написана в 2007 році, коли не було чіткого поділу норм адміністративного права на три види – матеріальні, процедурні і процесуальні, а тому критерій про прив'язку поняття «охорона» виключно до норм матеріального, а поняття «захист» – до норм процесуального права, сьогодні вже не актуальний. Охорона як діяльність компетентних органів державної влади забезпечується сьогодні нормами матеріального (наприклад, у вигляді переліку їх повноважень) та процедурного адміністративного права (наприклад, у вигляді правової регламентації порядку здійснення державного контролю [183]). Захист же забезпечується нормами процедурного (зокрема, у вигляді закріплення процедури оскарження рішень, дій і бездіяльності публічно-владних суб'єктів в адміністративному порядку) та процесуального адміністративного права (зокрема, у вигляді закріплення процедури розгляду публічно-правових спорів в адміністративних судах).

По-друге, поділ поняття «право» на два види: «право в об'єктивному розумінні» та «право в суб'єктивному розумінні» не є безсумнівним критерієм, який дозволяє чітко розділити між собою зміст понять «охорона» та «захист». Стосовно цього ми вже попередньо говорили, але додатково

акцентуємо увагу. «Право на судовий захист» відноситься до поняття «право в суб'єктивному розумінні», адже є елементом правового статусу особи, втім «судовий захист» відноситься до поняття «право в об'єктивному розумінні», бо адміністративне судочинство регламентується нормами чинного законодавства. Отже, поняття «захист» іноді використовується так, що, в одному випадку, його слід відносити до поняття «право в суб'єктивному розумінні» (право на судовий захист), а в іншому, до поняття «право в об'єктивному розумінні» (судовий захист).

Враховуючи результати вище здійсненого аналізу пропонуємо наступні висновки.

«Поняття «правова охорона» та «правовий захист» за змістовним наповненням не перекликаються один із одним. Основний критерій їх змістовної ідентифікації полягає в тому, що правова охорона здійснюється до моменту вчинення протиправного діяння або виникнення правового спору, тоді як правовий захист реалізується вже після встановлення чи виявлення факту їх вчинення чи виникнення. Наприклад, правова охорона набуває свого прояву як в правотворчій (закріплення в положеннях національного законодавства нових видів правопорушень, встановлення нових видів санкцій, передбачення інших видів заборон, наприклад, заборони всіх форм та проявів дискримінації під час вступу на державну службу та під час її проходження тощо), так і в правозастосовній діяльності (здійснення компетентними органами контрольної діяльності, застосування профілактичних заходів тощо). Правовий захист теж набуває свого прояву в правотворчій (закріплення додаткових процесуальних прав за учасником провадження, розширення предметної юрисдикції адміністративних судів тощо) і правозастосовній діяльності (винесення судового рішення по справі, застосування судом заходів забезпечення позову і ін.)» [70, с. 504-505].

«З цієї точки зору, правова охорона це комплекс заходів правотворчого і правозастосовного характеру, які спрямовані на недопущення і упередження виникнення в суспільстві протиправних діянь та правових

спорів. Правовий же захист це комплекс заходів правотворчого і правозастосовного характеру, які спрямовані на усунення негативних наслідків вчиненого протиправного діяння чи правового спору, що виник» [70, с. 505].

«Поняття «правовий захист» та «судовий захист» особи співвідносяться між собою як загальне і частина, тобто судовий захист є лише одним із проявів правового захисту» [70, с. 505].

«З цієї точки зору, правовий захист це комплекс передбачених законодавством засобів, механізмів і процедур, які є реакцією держави на факт вчинення протиправного діяння чи порушення прав, свобод і законних інтересів особи. Наприклад, до заходів правового захисту інтересів держави можна віднести процедуру матеріальної відповідальності державного службовця в добровільному порядку [184, ст. 83]. Національним законодавством передбачено дуже багато заходів правового захисту – іноді вони закріплюються за конкретним суб'єктом публічного управління, іноді їх застосовують до конкретного суб'єкта правовідносин, а іноді їх застосовування пов'язують із конкретним юридичним фактом. Пропонуємо зосередитись лише на тих заходах правового захисту, що передбачені законодавством про державну службу та спрямовані на захист державних службовців. До таких заходів захисту відносяться: 1) нормативне закріплення за правовим статусом державного службовця права на «оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності» [184, ст. 7]; 2) нормативне визначення процедури адміністративного порядку оскарження державним службовцем фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації [184, ст. 11]; 3) нормативне закріплення за правовим статусом кандидата на посаду державної служби права на «оскарження рішення Комісії або конкурсної комісії до суду з підстав порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно

вплинути на його результати» [184, ст. 28]; 4) нормативне закріплення можливості державного службовця оскаржити висновок, який містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності [184, ст. 44]; 5) нормативне закріплення процедурного права державного службовця «на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи та на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення» [184, ст. 74]; б) вимоги законодавства до процедури оскарження державним службовцем рішення про накладення дисциплінарного стягнення [184, ст. 78]» [70, с. 505].

«Судовий же захист це комплекс передбачених законодавством процесуальних засобів, механізмів і процедур, які є реакцією держави через систему органів правосуддя на факт вчинення протиправного діяння чи порушення прав, свобод і законних інтересів особи. В сфері адміністративно-правового регулювання такі засоби, механізми і процедури передбачені в основному в КАС України [70, с. 505-506]. В науковій літературі вже довгі роки обговорюється проблема стосовно того, вважати чи ні «провадження в справах про адміністративні правопорушення» [77] процесуальним провадженням. Більш того, окрім судів до суб'єктів, які вправі притягувати осіб до адміністративної відповідальності, відносяться також численні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Виникає теоретичне протиріччя – якщо суд накладає адміністративне стягнення, то це судовий захист, а якщо інший суб'єкт адміністративно-юрисдикційної діяльності, то це вже правовий захист. Не хочемо поглиблюватись в цю проблематику, адже вона виходить за межі нашого дисертаційного дослідження, а тому пропонуємо в межах цієї наукової праці про судовий захист публічних службовців говорити виключно як про комплекс процесуальних засобів, механізмів і процедур, які передбачені положеннями КАС України і які більш детально будуть аналізуватись в межах Розділу 3 дисертації.

«Відповідно поняття «право на судовий захист» і «судовий захист» співвідносяться між собою наступним чином. Право на судовий захист це суб'єктивне право особи, гарантоване Конституцією та законами України, а

«судовий захист» є продуктом об'єктивного права, яке закріплює підстави, порядок та результати його здійснення (судового захисту)» [70, с. 506].

З огляду на тему дисертаційного дослідження пропонуємо:

«1. Право публічного службовця на судовий захист визначати як один із обов'язкових елементів його матеріального правового статусу, який встановлюється нормами адміністративного права, а судовий захист публічного службовця – як комплекс передбачених КАС України процесуальних засобів, механізмів і процедур щодо вирішення спорів «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби» [184];

2. Правовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади визначити як комплекс судових і позасудових засобів, механізмів і процедур передбачених чинним законодавством, які спрямовані на усунення та вирішення публічно-правового спору щодо звільнення особи з посади публічного службовця, а судовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади – як комплекс судових засобів, механізмів і процедур передбачених КАС України, які спрямовані на усунення та вирішення публічно-правового спору щодо звільнення особи з посади публічного службовця» [70, с. 505-506].

1.3 Публічно-правовий спір як підстава для судового захисту особи у спорах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби

В межах цього підрозділу роботи зосередимо увагу на наступних питаннях:

по-перше, проаналізуємо поняття «публічно-правовий спір», яке дається в наукових джерелах і джерелах права;

по-друге, розкриємо специфіку публічно-правових спорів, які витікають із службових відносин;

по-третє, охарактеризуємо особливості публічно-правового спору з приводу звільнення особи з публічної служби.

В науковій літературі з проблем адміністративного права представлено достатньо досліджень, які присвячені поняттю «публічно-правовий спір». Наприклад, однією із перших, хто на дисертаційному рівні дослідив поняття публічно-правовий спір, була В.А. Сьоміна [235], яка запропонувала цікаві для нашого дослідження висновки.

1. В.А. Сьоміна наголошує: «Сьогодні ані законодавство, а ні наука не містять чіткого визначення категорії «адміністративно-правовий спір», на що звертають увагу і інші вчені. Недостатня чіткість цієї правової категорії може привести до помилок у визначенні юрисдикції адміністративних судів і внаслідок цього – порушення конституційного права на захист особи від владних структур. Причина такого положення полягає у тому, що категорія «адміністративно-правовий спір» протягом тривалого часу не була предметом дослідження» [235, с. 13].

Вчена писала дисертаційне дослідження в умовах, коли адміністративне судочинство тільки-но починало своє практичне функціонування в Україні, а тому не дивно, що поняття «адміністративно-правовий спір» було на той момент (2005 рік) мало дослідженим правовим явищем в науці адміністративного права і процесу. Втім, в суспільстві і серед політиків існувало загальне розуміння необхідності створення та функціонування системи адміністративних судів в Україні для вирішення спорів, які виникають в сфері публічних правовідносин між приватними особами і публічно-владними суб'єктами.

2. В.А. Сьоміна звертає увагу на те, що поняття «публічно-правовий спір» не слід зводити тільки до адміністративної юстиції та адміністративного судочинства, адже такий спір може бути розв'язаний і в адміністративному порядку [235, с. 14-15]. Від себе зазначимо, що в науковій літературі не завжди наважувались характеризувати оскарження в адміністративному порядку через категорію «адміністративно-правовий

спір». Для цього використовувалися інші поняття – «право на оскарження як гарантія реалізації прав особи в сфері державного управління», «механізм забезпечення законності в сфері державного управління» і ін. З моменту ж запровадження в національну правову систему адміністративного правосуддя, виникло питання – чи є відмінності між підставами захисту прав особи в адміністративному та судовому порядку? Згідно вимог чинного законодавства більшість конфліктних ситуацій, які виникають у сфері адміністративних правовідносин, можуть вирішуватись або в адміністративному, або в судовому порядку. Деякі конфліктні ситуації вимагають спочатку обов'язкового розгляду в адміністративному порядку і лише потім – розгляду в судовому порядку. Тобто сутність правового конфлікту залишається незмінною, а у учасника правовідносин є можливість вибору – звернутися за захистом або до адміністративного органу, або до адміністративного суду. Власне тому, поняття «публічно-правовий спір» почали розповсюджувати не тільки на правові конфлікти, які вирішуються в судовому порядку, а й на конфлікти, які вирішуються в адміністративному порядку.

Погоджуємось із В.А. Сьоміною в тому, що існує багато публічно-правових спорів (конституційно-правові, адміністративно-правові, кримінально-правові і ін.) і важливо їх між собою розмежовувати на підставі юрисдикції відповідних судів [235, с. 26].

3. В.А. Сьоміна піднімає в своєму дисертаційному дослідженні проблему, яка сьогодні, на нашу думку, втратила актуальність. Мова йде про правильне використання термінології, у зв'язку із чим вчена аналізує терміни «управлінські спори», «спори, що виникають у сфері управління», «адміністративно-правовий спір» та «публічно-правовий спір» [235, с. 15]. На нашу думку, ст. 4 КАС України використовує правильний термін – «публічно-правовий спір», у зв'язку із чим запропонуємо свою аргументацію даного питання.

По-перше, поділ всіх галузей національного права на дві підсистеми – публічне та приватне право України, призвів до необхідності поділу всіх правових конфліктів на публічно-правові та приватноправові. Лише потім, при необхідності, підключається приналежність правового явища до конкретної галузі права. Якщо уважно подивитись на перелік спорів, які розглядають адміністративні суди, то виявиться, що не всі із них можна ідентифікувати за галузевою приналежністю. Вони всі мають публічно-правову природу, але за галузевою приналежністю можуть мати адміністративно-правовий характер (наприклад, спори «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» [76, ст. 4]) та змішаний конституційно-адміністративний характер (наприклад, спори «щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» [76, ст. 4]). На нашу думку, відсутня потреба галузевого поділу публічно-правових спорів, втім слід враховувати конституційну та адміністративну юрисдикцію і, відповідно, поділяти публічно-правові спори конституційної юрисдикції та публічно-правові спори адміністративної юрисдикції.

По-друге, терміни «управління», «державне управління» та «управлінські функції» змінюють в адміністративному праві своє змістовне наповнення, а тому в науковій і навчально-методичній літературі ці терміни все менше і менше використовуються для пояснення адміністративно-правових явищ та особливостей адміністративно-правового регулювання (ця проблематика ґрунтовно досліджена в працях О.Г. Набокової [119; 118]). Втім, КАС України продовжує використовувати термінологію адміністративного права станом на 2005 рік, зокрема, терміни «публічно-владні управлінські функції» чи «акт управління» використовуються і сьогодні в ст. 4 КАС України. З огляду на тенденції розвитку і реформування адміністративного права, вважаємо, що терміни «управлінські спори» і «спори, що виникають у сфері управління» вже не розкривають всієї специфіки спорів, які розглядають адміністративні суди. Адміністративне

право регулює публічно-владні відносини, серед яких можна виділити групу управлінських відносин (наприклад, до них відносяться службові відносини). Втім, ознаки, які притаманні управлінським правовідносинам, не є загальними ознаками для всіх публічно-владних відносин, що регулює сучасне адміністративне право. Тому не погоджуємось із висновком В.А. Сьоміної, який вона робить в подальшому, стверджуючи, що «адміністративно-правовий спір тісно пов'язаний з державним управлінням» [235, с. 25].

4. В.А. Сьоміна звертає увагу на те, що публічно-правовий спір може виникати із вертикальних (наприклад, у сфері публічної служби) та горизонтальних публічних правовідносин (наприклад, з питань надання адміністративних послуг), а також пояснює свою позицію наступним чином: «Учасники відносин горизонтального характеру (орган держави та особа) не підкорені один одному, але самі матеріально-регулятивні відносини з яких виникає спір є відносинами нерівності, однак вже у процесуально-правовому аспекті має місце рівність сторін» [235, с. 22]. Поділ адміністративних правовідносин на вертикальні і горизонтальні вважаємо архаїчним, адже зміна політичного режиму в нашій країні у 1991 році сприяла розвитку розмаїття відносин, що регулює адміністративне право. На нашу думку, відносини щодо надання адміністративних послуг не можна віднести ні до вертикальних (тобто відносин підпорядкування), ні до горизонтальних (тобто відносин, заснованих на рівності сторін). Іншими словами, В.А. Сьоміна звертає увагу на те, що у адміністративних відносинах стосовно надання адміністративних послуг між суб'єктом владних повноважень та приватною особою відсутні відносини підпорядкування, але присутні публічно-владні відносини. Якщо ж на підставі цих відносин виникає публічно-правовий спір і один із учасників цих правовідносин звертається до адміністративного суду, то виникають процесуальні відносини, особливість яких в тому, що переважна більшість із них це публічно-владні відносини, адже вони пов'язані із здійсненням правосуддя адміністративними судами, і лише

незначна частина із них має диспозитивний характер, адже адміністративне судочинство здійснюється з дотриманням принципів змагальності сторін і диспозитивності.

5. В.А. Сьоміна зазначає, що в науковій літературі іноді пропонуються, так звані, «формальні» визначення поняття «публічно-правовий спір» [235, с. 23]. Це коли публічно-правовий спір визначається як спір, що підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства. Приємно, що законодавець утримався від такого визначення публічно-правового спору, що не можна сказати про авторів Закону України «Про адміністративну процедуру», які запропонували «формальне» визначення поняття «адміністративна процедура», зокрема, вона визначається в нормативно-правовому акті як «визначений законом порядок розгляду та вирішення справи» [177, ст. 2]. Законодавча техніка повинна уникати таких «формальних» визначень, адже вони не розкривають зміст правового явища, а лише акцентують увагу на тому, що в конкретному нормативно-правовому акті закріплюються вимоги, підстави і порядок адміністративного провадження щодо конкретних життєвих обставин. Такі визначення позбавлені як теоретичного, так і практичного значення.

6. Важко погодитись із висновком В.А. Сьоміної, в якому вона до ознак публічно-правового спору відносить – «спрямованість адміністративно-правового спору на захист особи (юридичної чи фізичної) від свавілля держави та на забезпечення законності у державному управлінні» [235, с. 27]. Свою позицію вчена пояснює наступним чином: «Спрямованість на захист особи, як риса адміністративно-правового спору стала підґрунтям для виключення з юрисдикції адміністративних судів справ про адміністративні правопорушення» [235, с. 27]. Публічно-правовий спір не може мати «спрямованість на захист», він може потребувати «справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень» [76, ст. 2], на що звертає увагу ст. 2 КАС України. В даному

випадку, протиставлення понять «правовий спір» та «правопорушення», на нашу думку, некоректне, адже вчинення адміністративного правопорушення теж вимагає захисту прав потерпілої особи від правопорушення. Відмінність правопорушень та публічно-правових спорів полягає в наступному:

а) правопорушення це порушення особою передбаченої законодавством заборони, яка сконструйована у вигляді складу, де чітко перелічені ознаки, що характеризують суб'єкт і об'єкт, суб'єктивну і об'єктивну сторони конкретного протиправного діяння, публічно-правовий же спір це порушення прав, свобод і законних інтересів особи у сфері публічно-правових відносин;

б) закріплюючи заборону у вигляді складу правопорушення в національне законодавство держава окреслює коло неприйнятної (небажаної, небезпечної) для суспільства поведінки та заздалегідь попереджає про негативні наслідки вчинення такої поведінки, тоді як публічно-правовий спір може виникнути не тільки із факту порушення одним із учасників вимог національного законодавства, а й, наприклад, із-за різного розуміння учасниками правовідносин порядку застосовування норм права;

в) ініціатива захисту правовідносин від протиправних посягань (правопорушень) належить суб'єкту адміністративної юрисдикції, ініціатива ж судового захисту в публічно-правових спорах належить особі, яка звернулась до адміністративного суду.

7. Погоджуємось із В.А. Сьоміною в тому, що публічно-правовий спір це конфліктні відносини, одним із учасників яких завжди є суб'єкт наділений владними повноваженнями [235, с. 27]. Особливість публічно-правового спору може проявлятися в тому, що конфлікт виникає або між суб'єктами наділеними владними повноваженнями (наприклад, «з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень» [76, ст. 19]) або між суб'єктом наділений владними повноваженнями і приватною особою (наприклад, «щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» [76, ст. 19]).

Н.Є. Хлібороб теж комплексно досліджувала «публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду» [248]. Вчена запропонувала своє бачення даної проблематики.

1. Зокрема, Н.Є. Хлібороб зазначає: «Нема також наукових праць, у яких комплексно досліджували б публічно-правовий спір як самостійну правову категорію, значення якої для правової системи України важко переоцінити. Адже публічно-правовий спір на сьогодні є основою формування каталогу правових спорів, що належать до юрисдикції адміністративного суду, він визначає спрямованість адміністративного судочинства» [248, с. 19].

Тобто, в 2012 році Н.Є. Хлібороб продовжує, як і В.А. Сьоміна, стверджувати, що в науковій літературі замало праць, присвячених публічно-правовим спорам як категорії адміністративного права, включаючи його матеріальний, процедурний і процесуальний аспекти. В 2012 році подібні думки висловлювала і О.В. Скочіляс-Павлів, яка наголошувала: «Ні КАС України, ні інші законодавчі акти не надають тлумачення терміна «публічно-правовий спір». Це зумовлює непорозуміння й суперечності на практиці» [227, с. 125]. Дійсно, до 2017 року (до уніфікації всіх процесуальних кодексів України) КАС України закріплював визначення публічно-правового спору, яке викликало багато зауважень як з боку вчених, так і практиків. Чинний же КАС України пропонує більш розгорнуте за змістом визначення публічно-правового спору, яке ми проаналізуємо трохи пізніше. З позицій же сьогоденного дня, в періодичних виданнях можна знайти велику кількість статей, присвячених даній проблематиці [114; 98; 250]. Тому вважаємо, що публічно-правовий спір є достатньо дослідженим правовим явищем в науці адміністративного права, але таким, що потребує до себе постійної уваги, виходячи із потреб практики та теорії адміністративного права і процесу.

2. Н.Є. Хлібороб пропонує до ознак, які характеризують публічно-правовий спір, віднести наступні: «1) сферою виникнення є публічно-правові відносини; 2) особливим суб'єктом є суб'єкт владних повноважень; 3) чітко

визначено його предмет; 4) підстави вирізняються специфікою» [248, с. 188-189]. Перші дві ознаки публічно-правового спору називала і В.А. Сьоміна, відповідно вони аналізувалися нами вище. Стосовно ж предмету та підстав спору, Н.Є. Хлібороб уточнює, що:

- «предметом публічно-правового спору є рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а також адміністративні договори» [248, с. 189];

- «підставами публічно-правового спору є сукупність фактичних і юридичних обставин, які свідчать про ймовірне порушення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб у публічно-правових відносинах» [248, с. 189].

На відміну від нашого вузько-предметного дослідження, яке обмежене особливостями публічно-правових спорів з приводу звільнення з публічної служби, дослідження Н.Є. Хлібороб є узагальнюючим для всіх видів публічно-правових спорів, які розглядаються в адміністративних судах. Тому незрозуміло, чому не враховуються в предметі і підставах публічно-правових спорів, наприклад, спори «за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом» [76, ст. 19], що передбачено пунктом 5 частини першої статті 19 КАС України.

Розгорнуту характеристику публічно-правового спору запропонувала Л.В. Бринцева [23], особливо у першій частині свого дослідження.

По-перше, вчена наголошує, якщо мова йде про адміністративний порядок розгляду конфліктів, які виникли в сфері адміністративних правовідносин, то їх слід іменувати «адміністративно-правові спори» [23, с. 92]. Стосовно цього твердження немає жодних заперечень, втім переконані (про що говорилось попередньо), що предметом юрисдикції адміністративних судів є не адміністративно-правові, а публічно-правові спори. Предмет діяльності судів не завжди обумовлений галузевою приналежністю того чи іншого правового спору.

По-друге, Л.В. Бринцева запропонувала перелік критеріїв, за якими слід розрізняти поняття «адміністративне правопорушення» та «адміністративний спір». Не дивлячись на те, що обидва поняття характеризуються в науковій літературі як види юридичного конфлікту: а) адміністративне правопорушення не може бути підставою публічно-правового спору; б) підставою публічно-правового спору може бути «тільки адміністративне «управлінське» правопорушення; в) не кожне «управлінське» адміністративне правопорушення викликає публічно-правовий спір» [23, с. 93].

З першим критерієм погоджуємось, адже до адміністративного суду можна оскаржити згідно ст. 288 КУпАП постанову суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності, який наклав адміністративне стягнення. В даному випадку, розглядається не спір про адміністративне правопорушення, а постанова компетентного органу про накладення на особу адміністративного стягнення. Другий та третій критерії викликають у нас сумніви, адже використовується термін «управлінське правопорушення», який ні за змістом, ні за сутністю не відповідає тому, що хоче донести до читача Л.В. Бринцева. Ігнорування вченою напрацювань теорії юридичної відповідальності та теорії адміністративно-деліктного права призвело до того, що поняття «порушення вимог законодавства» вона ототожнює із поняттям «правопорушення», а «управлінським правопорушенням» називає будь-яке порушення обов'язків з боку суб'єкта владних повноважень. Отже, перефразовуючи другий і третій критерії розмежування між собою понять «правопорушення» і «публічно-правовий спір» (тобто з дотриманням вимог категоріального апарату адміністративного права), пропонуємо їх визначати наступним чином:

«б) підставою публічно-правового спору може бути порушення з боку суб'єкта владних повноважень; в) не кожне порушення з боку суб'єкта владних повноважень викликає публічно-правовий спір».

У зв'язку із тим, що дисертація Л.В. Бринцевої переповнена термінологією, яка не враховує базових засад теорії адміністративного права та використання якої викривляє результати дослідження (наприклад, використовуються терміни «адміністративний спір», «управлінське правопорушення»), не бачимо сенсу подальшого детального аналізу положень даної наукової праці.

Розглядаючи поняття «публічно-правовий спір» виключно як предмет юрисдикції адміністративних судів К.О. Тимошенко пропонує, по-перше, виділяти елементний склад змісту поняття «публічно-правовий спір» – 1) сторони (суб'єкти); 2) предмет; 3) підстави виникнення, по-друге, перелік ознак публічно-правового спору, які в подальшому будуть нами використані для характеристики спорів з приводу звільнення особи з публічної служби, по-третє, авторське визначення публічно-правового спору [238, с. 96-97]. Так, К.О. Тимошенко стверджує, що:

а) «сторони публічно-правового спору – це суб'єкти матеріального публічного правовідношення, з якого виник спір» [238, с. 96]. Дане визначення потребує уточнення, адже публічно-правовий спір виникає не тільки між учасниками матеріальних, а й учасниками процедурних адміністративних правовідносин (див.: підрозділ 1.4 дисертації);

б) предмет публічно-правового спору це «рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які призвели до порушення прав особи» [238, с. 96]. Дане визначення теж потребує уточнення, адже спір виникає не тільки тоді, коли наявний факт порушення прав особи в публічно-правових відносинах, а й тоді, коли особа вважає, що її права були порушені. Тому предметом публічно-правового спору є рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які, на думку одного із учасників публічних-правовідносин, порушили його права;

в) на відміну від Н.Є. Хлібороб, вчена поділяє підстави публічно-правового спору на два види – матеріальні та процесуальні. Відповідно, матеріальні підстави – це «факт порушення чи оспорювання прав, свобод та

охоронюваних законом інтересів особи» [238, с. 97], а процесуальні підстави – це факт звернення особи до адміністративного суду з позовом [238, с. 97]. З таким визначенням підстав публічно-правового спору повністю погоджуємось і вважаємо його таким, що найбільш точно розкриває сутність виникнення публічно-правових спорів із адміністративних правовідносин.

На думку К.О. Тимошенко, «публічно-правовий спір це протиріччя (юридичний конфлікт) між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом якого є протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, а підставою – факт порушення названим суб'єктом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб або факт незаконного втручання в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень» [238, с. 97]. Дане визначення логічно витікає із попередніх висновків, які К.О. Тимошенко зробила стосовно елементного складу змісту поняття «публічно-правовий спір» та його ознак. Цей методологічний обов'язково використаємо при характеристиці публічно-правового спору з приводу звільнення з посади публічної служби, але, перш ніж це зробити, хочемо дослідити наукові праці, в яких були запропоновані узагальнені думки стосовно публічно-правових спорів, що витікають з відносин публічної служби.

Наприклад, І.Е. Черняхович, у зв'язку із тим, що публічно-правові спори розглядає як предмет юрисдикції адміністративних судів, стверджує, що публічно-правові спори, які передбачені пунктом 2 частини 1 ст. 19 КАС України, це конфліктний стан, який, по-перше, витікає із правовідносин публічної служби, по-друге, характеризується наявністю таких критеріїв: а) відноситься до юрисдикції адміністративних судів; б) виникає стосовно передбачених національним законодавством питань публічної служби; в) його предмет складається із адміністративних прав і обов'язків; г) права хоча б однієї особи конфлікту перебувають у стані порушення; г) обов'язковою стороною конфліктного правовідношення виступає суб'єкт владних повноважень [255, с. 75].

Прикро, що висновки І.Е. Черняхович пов'язані тільки із аналізом державної служби і не охоплюють собою весь спектр відносин публічної служби. До того ж, визначення і висновки публічно-правового спору у сфері державної служби майже нічим не відрізняються від узагальнених визначень публічно-правового спору, які нами вище аналізувалися. Хотілося б у висновках побачити більше відмінностей і особливостей, які характеризують власне цей вид публічно-правових спорів, що розглядають адміністративні суди.

О.Г. Мовчун на підставі аналізу спорів, які витікають із відносин публічної служби, запропонував: а) іменувати їх «службові спори»; б) перелік ознак, що їх характеризують; в) авторське визначення даного правового явища [114].

Стосовно використання в науці адміністративного права терміну «службові спори» у нас немає заперечень, хоча нам до вподоби інша термінологія – «спори службового характеру», «спори публічної служби» і ін. Це питання, на нашу думку, не є принциповим для подальшого розвитку науки та практики.

До ознак, які характеризують «службові спори», О.Г. Мовчун відносить наступні: а) вони є одним із видів юридичного конфлікту; б) стосуються протиборства сторін відносно одного предмету; в) його предметом є встановлення законності поведінки сторін у службових відносинах; г) однією зі сторін завжди є публічний орган; г) формою їх прояву є адміністративний позов; д) вони вирішуються за передбаченими національним законодавством процедурами [114, с. 153]. На жаль, дуже багато суперечностей в даному переліку ознак спорів службового характеру.

1. Не потрібно кожного разу наголошувати на тому, що будь-яке правопорушення та правовий спір є видом юридичного конфлікту. Це «константа» в праві, яка не потребує зайвого доказу. Її потрібно знати і враховувати в дослідженнях.

2. Вперше чуємо характеристику правового спору через використання

терміну «протиборство». Терміни «боротьба» (боротьба із злочинністю, боротьба із корупцією, боротьба із алкоголізмом і ін.) вже давно вилучили із національного законодавства та замінили на інші, більш прогресивні – «протидія» і «запобігання» (протидія злочинності, запобігання корупції і ін.).

3. Термін «публічний орган» не відображає сутності спору у сфері службових відносин, адже керівник, який приймає рішення по відношенню до свого підлеглого, є не публічним органом, а суб'єктом наділеним владними повноваженнями.

4. Формою прояву (якщо таку взагалі виділяти) буде не тільки адміністративний позов, що подається до адміністративного суду, а й скарга, яка подається у вищестоящий орган, по відношенню до того, який приймав рішення чи вчиняв дії.

Отже, в наукових джерелах є намагання виділити основні ознаки, що характеризують публічно-правові спори, які витікають із відносин публічної служби. Це питання потребує до себе уваги науковців, адже дана категорія публічно-правових спорів різноманітна і в ній можна за певними критеріями виділяти численні групи, які характеризуються своїми специфічними ознаками.

Повертаємось до положень ст. 4 КАС України, яка закріплює визначення публічно-правового спору. Національне адміністративне процесуальне законодавство пропонує перелік наступних обов'язкових ознак публічно-правового спору:

1) хоча б одна сторона юридичного конфлікту реалізує у відповідних правовідносинах «публічно-владні управлінські функції» (включаючи і делеговані повноваження) і стосовно їх виконання чи невиконання виник спір;

2) хоча б одна сторона юридичного конфлікту надає адміністративні послуги і стосовно їх виконання чи невиконання виник спір;

3) хоча б одна сторона юридичного конфлікту є суб'єктом референдуму чи виборчого процесу і «спір виник у зв'язку із порушенням її

прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» [76].

Дане законодавче визначення, як ми вже неодноразово зазначали в дисертації, містить термінологію адміністративного права станом на 2005 рік (наприклад, термін «управлінські функції») і по відношенню до сучасного категоріального апарату втратила, принаймні, теоретичне значення бо породила суперечності між теорією адміністративного права та практикою, а також між теорією матеріального та процесуального адміністративного права.

Надання адміністративних послуг це теж різновид реалізації публічно-владних управлінських функцій, що є очевидним для теоретиків адміністративного права і процесу, і скоріш за все неочевидним для суб'єктів правозастосування. Іншого пояснення власне такого формулювання публічно-правового спору в КАС України у нас немає.

Третій пункт визначення публічно-правового спору, що пропонується в КАС України, обумовлений специфікою (про що вже теж говорилось в цьому підрозділі дисертації) подвійною правовою природою відносин, що породжують такий спір, – конституційно-адміністративною природою.

Тому, з теоретичної точки зору визначення публічно-правового спору, яке пропонується КАС України, не є бездоганним, втім на практиці його використання має позитивні результати, про що свідчить практика адміністративних судів.

Отже, на підставі проведеного вище аналізу пропонуємо наступні висновки.

Публічно-правовий спір у сфері відносин публічної служби, характеризується змістом, який складається із трьох елементів:

- 1) сторони (суб'єкти) спору – це учасники службових правовідносин та інших правовідносин, тісно пов'язаних із службовими (призначення на посаду за результатами конкурсу і ін.). Службову кар'єру в державних органах та органах місцевого самоврядування традиційно розділяють на три

етапи – а) прийняття особи на публічну службу; б) проходження публічної служби; в) припинення (в тому числі у вигляді звільнення) публічної служби. Якщо такі етапи як «проходження публічної служби» і «припинення публічної служби» повністю складаються із службових правовідносин, то перший етап «прийняття особи на публічну службу» часто характеризується наявністю владних правовідносин, які зв'язані із службовими, але не є таким за суттю;

2) предмет спору – це рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта, який наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин, які, на думку іншого учасника службових правовідносин (підлеглої особи), призвели до порушення його прав, свобод і законних інтересів;

3) підстави виникнення спору – сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів підлеглої особи у службових та тісно пов'язаних із ними правовідносинах. Ці підстави можна поділити на два види: а) матеріальні – це фактичні або юридичні обставини, які вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів підлеглої особи у службових та тісно пов'язаних із ними правовідносинах; б) процесуальні – це юридична обставина, яка свідчить про факт звернення підлеглої особи з позовом до адміністративного суду.

Виходячи із такої характеристики змісту публічно-правових спорів у сфері публічної служби, можна запропонувати наступні ознаки, які характеризують дане правове явище:

1) загальні ознаки, які дозволяють визначити місце публічно-правових спорів у сфері публічної служби, в загальній системі юридичних конфліктів: а) є видом юридичного конфлікту; б) є одним із видів публічно-правових спорів; в) є видом адміністративно-правових спорів;

2) спеціальні ознаки, які дозволяють виділити особливості публічно-правових спорів у сфері публічної служби: а) вони витікають із службових та тісно пов'язаних із ними правовідносин (прийняття на публічну службу,

проходження та припинення публічної служби); б) суб'єктами спорів виступають учасники службових правовідносин та тісно пов'язаних із ними правовідносин, один із яких наділений владними повноваженнями з питань прийняття на публічну службу, проходження та припинення публічної служби; в) предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта, який наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин, які, на думку іншого учасника службових правовідносин (підлеглої особи), призвели до порушення його прав, свобод і законних інтересів; г) підставами виникнення спорів є сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів підлеглої особи у службових та тісно пов'язаних із ними правовідносинах; г) законодавство передбачає їх вирішення як в адміністративному, так і судовому порядку.

Отже, публічно-правовий спір у сфері публічної служби – це юридичний конфлікт між учасниками службових та тісно пов'язаних із ними правовідносин (прийняття на публічну службу, проходження та припинення публічної служби), по-перше, предметом якого є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта, що наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин, які, на думку іншого учасника (підлеглої особи), призвели до порушення його прав, свобод і законних інтересів, по-друге, вирішення якого можливе в адміністративному і судовому порядку.

Користуючись запропонованим вище методологічним прийомом, хочемо надати характеристику і публічно-правовим спорам з приводу звільнення особи з посади публічної служби.

Публічно-правовий спір з приводу звільнення особи з посади публічної служби, характеризується змістом, який складається із трьох елементів:

1) сторони (суб'єкти) спору – це учасники службових правовідносин, де один із учасників правовідносин наділений владними повноваженнями стосовно звільнення з посади публічної служби іншого учасника (підлеглої особи);

2) предмет спору – це рішення суб'єкта, який наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин щодо звільнення підлеглих осіб, яке, на думку іншого учасника правовідносин (підлеглої особи), порушує його права, свободи і законні інтереси;

3) підстави виникнення спору – сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів особи, яка була звільнена з посади публічної служби. Відповідно, ці підстави поділяються на два види: а) матеріальні – це фактичні або юридичні обставини, які вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів особи, яку звільнили з посади публічної служби; б) процесуальні – це юридична обставина, яка свідчить про факт звернення особи до адміністративного суду за захистом.

Публічно-правовий спір з приводу звільнення особи з посади публічної служби характеризується тими ж загальними ознаками, що притаманні публічно-правовим спорам у сфері публічної служби. Серед спеціальних ознак, які дозволяють виділити специфіку публічно-правових спорів з приводу звільнення особи з посади публічної, можна назвати наступні: а) вони витікають виключно із службових правовідносин, які пов'язані із припиненням публічної служби; б) суб'єктами спорів виступають учасники службових правовідносин, один із яких наділений владними повноваженнями з питань звільнення з публічної служби; в) предметом спору є рішення суб'єкта, який наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин щодо звільнення підлеглих осіб, яке, на думку іншого учасника правовідносин (підлеглої особи), порушує його права, свободи і законні інтереси; г) підставами виникнення спорів є сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів підлеглої особи, яка була звільнена з посади публічної служби; г) законодавство передбачає їх вирішення тільки в судовому порядку.

Таким чином, публічно-правовий спір з приводу звільнення особи з посади публічної служби – це юридичний конфлікт між учасниками службових правовідносин, які пов'язані із припиненням публічної служби, по-перше, предметом якого є рішення суб'єкта, який наділений владними повноваженнями у сфері службових правовідносин щодо звільнення підлеглих осіб, яке, на думку іншого учасника правовідносин (підлеглої особи), порушує його права, свободи і законні інтереси, по-друге, вирішення якого можливе в порядку адміністративного судочинства.

1.4 Бібліографічне підґрунтя та методологічні засади дослідження

Проведений в попередніх підрозділах роботи аналіз дозволяє визначитись з основними напрямками бібліографічних досліджень адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби.

Слід зазначити, що вкрай мало досліджень в адміністративному праві, в яких би одночасно і в логічному взаємозв'язку розглядались поняття «публічна служба», «судовий захист», «публічно-правовий спір», «адміністративно-правове забезпечення» та «незаконне звільнення з публічної служби» [27; 28; 56; 253], а тому такі дослідження можна поділити за напрямками на наступні групи.

Перший напрям – дослідження поняття «публічна служба» та критеріїв її класифікації. Сфера публічної служби не однорідна, а тому охоплює собою дослідження, що присвячені:

1) загальним засадам правового регулювання та функціонування публічної служби в Україні. Наприклад, серед таких досліджень слід виділити наступні комплексні наукові праці: Л.Р. Біла-Тіунова «Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання» [17]; Т.С. Аніщенко «Право публічної служби у системі адміністративного права України» [7];

В.О. Галай «Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України» [31];

2) *окремим видам публічної служби*. Серед таких наукових праць можна виділити наступні фундаментальні дослідження: О.І. Бедний «Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні» [12]; О.В. Артеменко «Організаційно-правові засади проходження державної служби працівниками ДПС України» [9]; І.Е. Данильєва «Принципи організації та функціонування державної служби в Україні» [45]; Ю.П. Битяк «Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування» [16]; Т.І. Биркович «Правове регулювання дипломатичної служби в Україні» [15]; О.С. Продаєвич «Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект» [206]; Т.В. Линник «Реформування інституту державної служби в Україні: адміністративно-правовий аспект» [96]; С.І. Нечипоренко «Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури» [122]; Х.З. Босак «Організаційно-правові засади проходження державної служби в органах внутрішніх справ України» [22]; І.М. Троян «Державна служба в органах державного пожежного нагляду: адміністративно-правові засади» [241]; М.О. Германюк «Принципи державної служби: питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування» [32]; І.І. Задоя «Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби» [57]; А.Б. Грищук «Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір» [38]; П.О. Комірчий «Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України» [82];

3) *правовому статусу публічного службовця*. Зокрема, до таких досліджень відносяться дисертації: О.І. Ткачук «Правовий статус посадових осіб митної служби України» [240]; У.І. Ляхович «Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця» [100]; Л.В. Крупнова «Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України» [91]; В.К. Бортняк

«Адміністративно-правовий статус працівника податкової служби» [21]; О.М. Мельник «Адміністративно-правовий статус працівника митної служби» [107]; Ю.В. Ударцов «Адміністративно-правовий статус державних службовців органів прокуратури України» [244]; О.В. Попова «Правовий статус державного службовця в умовах становлення публічної служби в Україні» [130]; В.В. Васильківська «Правове регулювання статусу державного службовця в Україні» [25]; Р.В. Дмитрик «Адміністративно-правовий статус поліцейського в Україні» [50]; О.О. Єрмак «Правове регулювання адміністративно-правового статусу державного службовця в системі правоохоронних органів: порівняльний аналіз» [54];

4) правовому та соціальному захисту публічних службовців. Зокрема, вагомими дослідженнями в цій сфері є наступні комплексні наукові праці: О.В. Шакірова «Правовий та соціальний захист працівників державної податкової служби в Україні (організаційно-правові аспекти)» [259]; О.П. Клипа «Адміністративно-правове регулювання соціального захисту працівників національної поліції України» [73];

5) процедурам, що використовуються в сфері публічної служби. Так, серед таких наукових праць можна виділити наступні фундаментальні дослідження: В.В. Гурін «Службове розслідування в органах внутрішніх справ України» [41]; Г.В. Фоміч «Адміністративні процедури у публічній службі України» [247]; В.Ю. Кікінчук «Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ» [72]; Н.В. Медведенко «Правові та організаційні засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України» [105]; А.А. Астаф'єв «Адміністративно-правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України» [10];

б) особливостям притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності. Наприклад, до таких комплексних праць відносяться наступні дисертації: А.Ф. Мота «Адміністративна відповідальність військовослужбовців за законодавством України» [117]; Н.І. Чудик-

Білоусова «Організаційно-правові проблеми матеріальної відповідальності військовослужбовців» [257]; Л.М. Корнута «Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні» [87]; В.А. Труханов «Адміністративно-правове регулювання відповідальності працівників прокуратури» [242]; О.О. Губанов «Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження» [40]; О.Л. Кравчук «Припинення державної служби за порушення присяги» [90].

Зрозуміло, що в запропонованому вище переліку вказані не всі комплексні праці, що за останні тридцять років були написані в Україні з питань публічної служби. Втім запропонований перелік дозволяє зробити попередні висновки.

Термін «публічна служба» довгий час не використовувався в назвах дисертаційних досліджень за спеціальністю «12.00.07». Одні із перших праць, в яких було використано даний термін у назві, це дисертації Г.В. Фоміч (2010 р.) на тему «Адміністративні процедури у публічній службі України» [247] та О.В. Попової (2013 р.) на тему «Правовий статус державного службовця в умовах становлення публічної служби в Україні» [130].

В науковій літературі з адміністративного права представлено обмаль праць, які б досліджували загальні засади правового регулювання та функціонування публічної служби в Україні. Це яскравий приклад відставання науки адміністративного права від потреб практики, адже КАС України закріплює поняття «публічна служба» та включає до предметної юрисдикції адміністративних судів публічно-правові спори «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» [76, ст. 4, 19], втім теорія адміністративного права перебуває у розбалансованому вигляді – пропонуються авторські концепції як розуміння поняття «публічна служба», так і класифікації публічної служби на види, які суперечать одна одній. Тобто єдиного розуміння засад правового регулювання та функціонування публічної служби доктрина

адміністративного права не пропонує. Це ускладнює будь-яке дослідження публічної служби та негативно позначається на правозастосовній діяльності, в тому числі, адміністративних судів.

Поширеними є дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання окремих видів публічної служби, що, з одного боку, дозволяє виявити суттєві відмінності одного виду публічної служби від іншого, з іншого боку, закладає сумніви щодо можливості в майбутньому розробки загальних засад правового регулювання публічної служби в Україні.

Якщо питанням соціального захисту публічних службовців в адміністративному праві приділяється мінімальна увага, то правовий захист публічних службовців взагалі оминається в дисертаціях як самостійний предмет дослідження.

Багато уваги приділяється особливостям юридичної відповідальності публічних службовців, яка регламентується нормами адміністративного права (адміністративній, дисциплінарній і адміністративно-правовим аспектам матеріальної відповідальності), втім на практиці найбільше проблем виникає з дисциплінарною відповідальністю, адже якість правового регулювання підстав та порядку притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності є незадовільною, що і породжує численні проблеми в правозастосовній сфері.

Другий напрям – дослідження поняття «судовий захист» через призму адміністративного судочинства. Хочемо звернути увагу лише на ті комплексні праці, які присвячені:

1) загальним засадам правового регулювання адміністративного судочинства. Наприклад, серед таких досліджень можна виділити наступні наукові праці: А.В. Руденко «Адміністративне судочинство: становлення та здійснення» [221]; А.О. Неугодніков «Правовой статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект» [121]; С.А. Бондарчук «Принципи адміністративного судочинства України» [20]; В.М. Котенко «Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та

відповідача в адміністративному судочинстві України» [89]; С.В. Білуга «Предметна підсудність в адміністративному судочинстві» [19]; О.М. Андруневчин «Суб'єкти адміністративного судочинства в Україні» [6]; В.С. Дорош «Адміністративно-правове регулювання організації адміністративного судочинства в Україні» [51]; Н.В. Мостова «Позов в адміністративному судочинстві» [116]; І.І. Діткевич «Адміністративна процесуальна правосуб'єктність» [49]; І.С. Колеснікова «Гарантії доступності правосуддя в адміністративних судах» [79]; Т.М. Іваненко Адміністративно-правове забезпечення доступності адміністративного судочинства як складової верховенства права [61]; Т.О. Тур «Організаційно-правові засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві України» [243] та ін.;

2) *особливостям судового захисту прав учасників публічних правовідносин.* До фундаментальних праць у цій сфері слід віднести наступні дисертації: Т.В. Новікова «Адміністративно-правове забезпечення судового захисту місцевого самоврядування в Україні» [124]; М.І. Цуркан «Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні» [253]; К.М. Кобилянський «Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді» [74]; Константий О.В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики [84]; Ю.В. Осіпов «Реалізація права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту» [126] і ін.

Аналіз даного напрямку досліджень дозволяє зробити наступні висновки.

Загальні засади правового регулювання адміністративного судочинства досліджуються в Україні на постійній основі, що обумовлено двома важливими факторами: 1) динамічність адміністративного процесуального законодавства та постійне оновлення положень КАС України (з моменту прийняття КАС України в нього було внесено понад 140 змін); 2) потреби судової практики (недоліки в матеріальному і процедурному адміністративно-правому забезпеченні порядку прийняття на публічну

службу, її проходження та звільнення з посади публічної служби іноді ускладнюють вчинення правосуддя адміністративними судами).

Спори, які виникають у сфері публічної служби, є лише одним із сімнадцяти видів публічно-правових спорів, що передбачені частиною першою ст. 19 КАС України [76], а тому серед усього загалу дисертаційних досліджень лише невелика частина присвячена особливостям розгляду адміністративними судами саме таких публічно-правових спорів (наприклад, комплексна праця М.І. Цуркан). Комплексні ж праці, які б були присвячені виключно особливостям розгляду публічно-правових спорів адміністративними судами про незаконне звільнення з посади публічної служби, взагалі відсутні серед дисертаційних досліджень, тоді як фрагментарно в одній із частин дисертаційного дослідження такі питання час від часу порушуються (наприклад, комплексна праця С.В. Данилівої «Адміністративно-правові засади присяги у сфері публічної служби» [44]).

Третій напрям – дослідження поняття «публічно-правовий спір» як категорії науки адміністративного права і процесу. Було звернуто увагу на ті комплексні праці, в яких публічно-правовий спір був безпосереднім предметом дослідження. Серед таких комплексних праць можна виділити наступні дисертації: В.А. Сьоміна «Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів» [235]; Н.Є. Хлібороб «Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду» [248]; Л.В. Бринцева «Адміністративно-правові спори: загальна характеристика та адміністративний порядок їх вирішення» [23]; К.О. Тимошенко «Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів» [238]; О.В. Рой «Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічноправового спору» [219]; В.В. Тильчик «Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин» [237]; Л.Р. Юхтенко «Адміністративно-правові засади вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку» [263]; І.Е. Черняхівич

«Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства» [255]; І.М. Проскурякова «Процесуальні особливості альтернативного вирішення публічно-правового спору в адміністративному судочинстві» [207] і ін.

Звертаємо увагу, що в період з 2002 по 2008 роки було написано лише одну дисертацію з проблем розуміння поняття «публічно-правовий спір» (В.А. Сьоміна) і це не дивлячись на те, що з 2005 року почали функціонувати адміністративні суди.

Також, аналіз змісту вище запропонованих наукових джерел показує, що в сфері адміністративного права поняття «спір» та «публічно-правовий спір» пов'язуються не тільки із адміністративним правосуддям, а й з діяльністю інших суб'єктів, уповноважених розглядати такі спори у досудовому порядку. Цю особливість слід враховувати при характеристиці публічно-правових спорів, які виникають у сфері публічної служби, втім національне законодавство (наприклад, Закон України «Про державну службу» [184]) не завжди чітко регламентує питання щодо можливості досудового порядку оскарження рішення про звільнення державного службовця з посади, на що зверталась увага в підрозділі 1.3 дисертації. Натомість публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів в достатній мірі досліджений в комплексних працях з адміністративного права і процесу (В.А. Сьоміна, В.В. Тильчик, К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб, І.Е. Черняхівич і ін.).

Четвертий напрям – дослідження сутності поняття «адміністративно-правове забезпечення». Одразу ж зазначимо, що виникло певне розчарування, коли ознайомились зі змістом дисертаційних досліджень, присвячених адміністративно-правовому забезпеченню, адже достатньо велика кількість науковців, які в назві дослідження використали поняття «адміністративно-правове забезпечення», у змісті роботи його не розкривають. Категорія «адміністративно-правове забезпечення» є достатньо складним поняттям в адміністративному праві, адже його зміст залежить від

багатьох чинників (уподобання дослідника, рівень його професіоналізму, особливості предмету дослідження, особливості використаної методології і ін.). Вважаємо, що будь-який термін, який був заявлений в темі дисертаційного дослідження, обов'язково повинен мати з боку автора пояснення щодо розуміння його змісту в контексті його наукової праці. Тому запропонуємо перелік лише тих дисертаційних досліджень, в яких пропонується авторське визначення поняття адміністративно-правове забезпечення. До таких комплексних праць відносяться наступні дисертації: О.Ю. Салманова «Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху» [222, с. 27-28]; О.А. Куций «Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах» [94, с. 170]; І.О. Ієрусалімова «Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина» [62, с. 83]; Н.С. Ракша «Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту» [208, с. 174]; Г.О. Шлома «Адміністративно-правове забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України» [260, с. 65-66]; Т.Г. Корж-Ікаєва «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх» [86, с. 45]; В.І. Марчук «Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ» [103, с. 106]; В.А. Головка «Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики» [33, с. 45]; Г.П. Циверенко «Адміністративно-правове забезпечення здійснення народного волевиявлення в Україні» [251, с. 36]; Ю.О. Шматова «Механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій» [261, с. 62]; Є.В. Горлов «Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання» [36, с. 59]; О.В. Славна «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні в умовах євроінтеграції» [228, с. 10]; Н.І. Яворська «Адміністративно-правове

забезпечення підприємництва в Україні» [264, с. 16]; К.С. Маштак «Адміністративно-правове забезпечення права на доступ до публічної інформації» [104, с. 8]; А.М. Мороз «Адміністративно-правове забезпечення нормування у будівництві» [115, с. 245]; А.К. Лупу «Адміністративно-правове забезпечення дотримання антикорупційних обмежень в публічній службі України» [99]; О.М. Сибіга «Адміністративно-правове забезпечення та судовий захист права особи на доступ до публічної інформації» [224] і ін.

П'ятий напрям – дослідження понять «звільнення з публічної служби», «незаконне звільнення з публічної служби, а також розкриття проблематики, яка з цим пов'язана. Серед комплексних досліджень, де звільнення є предметом адміністративно-дослідження, можна виділити лише одну дисертацію – В.А. Христенко «Організаційно-правові засади припинення державної служби» [249].

Не дивлячись на те, що предметом розгляду адміністративного суду може бути публічно-правовий спір про звільнення особи з посади публічної служби, зміст поняття «звільнення з посади публічної служби» не досліджується в достатній мірі на дисертаційному і монографічному рівнях.

До методологічних засад (особливостей) нашого дослідження слід віднести наступні.

1. Стаття 242 КАС України наголошує: «Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права» [76, ст. 242]. Це означає, що адміністративне процесуальне право лише регламентує порядок розгляду публічно-правових спорів в адміністративних судах, тоді сутності публічно-правового спору та шляхи його вирішення мають матеріально-правову природу. Якщо звернутися до особливостей розгляду публічно-правових спорів з приводу звільнення з публічної служби, то законність судових рішень буде залежати не тільки від дотримання вимог положень КАС України, а й від правильного використання адміністративним судом при вирішенні справи норм матеріального права.

Ця законодавча вимога показує, що тема нашого дослідження всебічно може бути розкрита лише при врахуванні особливостей як матеріально-правового, так і процесуально-правового забезпечення інституту звільнення з посади публічної служби. Яскравими прикладами подібного підходу до розкриття теми дослідження є комплексні праці М.І. Цуркан «Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні» [253] і О.М. Сибіга «Адміністративно-правове забезпечення та судовий захист права особи на доступ до публічної інформації» [224].

Наприклад, М.І. Цуркан структурно розбив своє дослідження на три розділи, де в першому розділі розкриває поняття «публічна служба», «публічний службовець», «проходження публічної служби» та «публічно-правовий спір щодо проходження публічної служби». Тобто три перших поняття є поняттями матеріального і процедурного адміністративного права, поняття ж «публічно-правовий спір» сьогодні в рівній мірі є поняттям процедурного і процесуального адміністративного права (на що зверталась увага в підрозділі 1.1 дисертації), адже публічно-правовий спір, що виник у сфері публічної служби може бути вирішений в адміністративному (досудовому) або судовому порядку.

В другому розділі дисертації М.І. Цуркан деталізує (розкриває) зміст поняття «проходження служби» і трактує його з позицій матеріального і процедурного адміністративного права більш широко, ніж це робить КАС України, включаючи до його змісту такі елементи як: а) прийняття на публічну службу; б) атестація публічного службовця; в) соціально-правовий захист публічного службовця; г) припинення публічної служби [224].

І лише в третьому розділі дисертації М.І. Цуркан аналізує положення адміністративного процесуального законодавства щодо особливостей розгляду в адміністративних судах спорів щодо проходження публічної служби, наприклад, аналізується специфіка процесу доказування докази по даній категорії справ, а також особливості процесуального статусу учасників провадження [224].

О.М. Сибіга поділяє зміст дисертаційного дослідження на чотири розділи:

- в першому, характеризує право особи на доступ до публічної інформації, а також особливості його забезпеченні і захисту як об'єкт науки адміністративного права і процесу;

- в другому, аналізує особливості матеріально-правового забезпечення права особи на доступ до публічної інформації (наприклад, розкриває зміст поняття «публічна інформація», характеризує суб'єктів адміністративних правовідносин у сфері доступу до публічної інформації) та специфіку процедурно-правового забезпечення реалізації права на доступ до публічної інформації;

- в третьому, акцентує увагу на питаннях процесуального забезпечення інституту звернення до адміністративного суду та процедури відкриття провадження у справі;

- в четвертому, аналізує особливості адміністративного процесуального регулювання таких стадій судового провадження: 1) підготовка справи до судового розгляду; 3) судовий розгляд; 4) ухвалення судового рішення; 5) перегляд судового рішення; 6) виконання постанови суду [224].

Більш того, обґрунтовуючи методологічні засади дослідження О.М. Сибіга підкреслює: «Дуже важливо, щоб дослідження питань забезпечення та захисту права особи на доступ до публічної інформації об'єднувало в собі аналіз норм матеріального, процедурного і процесуального адміністративного права. Це актуально сьогодні в умовах реформування адміністративного права і формування його системи» [224, с. 88-90]. З цими думками повністю погоджуємось.

Отже, тема нашого дисертаційного дослідження відноситься до таких наукових праць, які отримують логічність, наукову обґрунтованість та всебічність розкриття проблематики лише при гармонійному поєднанні досягнень матеріального, процедурного і процесуального адміністративного права.

Хочемо звернути увагу, що комплексне дослідження О.М. Сибіги привертає до себе увагу і тому, що вчений запропонував три «методологічні підходи щодо дослідження забезпечення та судового захисту права особи на доступ до публічної інформації» [224], а саме: 1) використання комплексного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження; 2) використання системного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження; 3) застосовування термінології [224, с. 87-96].

Такий методологічний підхід як «використання системного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження» О.М. Сибіга характеризує як вміле та необхідне поєднання досягнень матеріального, процедурного і процесуального права. Не будемо і ми заперечувати такому підходу, а тому першу методологічну засаду у дослідженні адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби пропонуємо назвати – «використання системного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження».

2. Поняття «звільнення» закріплюється нормами трудового та адміністративного права. У зв'язку із цим виникає дилема:

а) теоретичного характеру, адже проблема проходження публічної служби досліджується не тільки наукою адміністративного права, а й наукою трудового права (наприклад, Б.О. Безкоровайний «Динаміка трудових правовідносин державних службовців» [13]), а тому виникає питання межі використання здобутків науки трудового права в дослідженнях службових правовідносин, які регулюються нормами адміністративного права. Наприклад, М.І. Цуркан звертає увагу на таку особливість, «що при припиненні публічної служби на загальних підставах (тобто на підставі норм трудового права) обов'язковою умовою є дотримання відповідачем (державним органом) гарантій, визначених КЗпП, наприклад, недопустимість звільнення особи з ініціативи державного органу в період її тимчасової непрацездатності» [253];

б) практичного характеру, адже національне законодавство постійно підкреслює, що «дія норм законодавства про працю поширюється на публічних службовців» [184, ст. 5] у тій частині відносин, яка не регулюється законодавством про публічну службу. Доводиться лише здогадуватись – КЗпП України є нормативно-правовим актом загального правового регулювання, до якого звертається суб'єкт правозастосування лише тоді, коли відсутні норми в спеціальному нормативно-правовому акті, що регулює відносини у сфері публічної служби, чи норми КЗпП України використовуються за принципами «аналогії закону», коли наявність прогалин у нормах адміністративного законодавства є підставою для використання норм трудового права. Не виключаємо того факту, що при написанні роботи виникне необхідність використання результатів окремих досліджень представників трудового права, втім переконані, що службове право як частина системи адміністративного права вже отримало достатній рівень свого розвитку, який дозволяє досліджувати проблематику публічної служби без глибокого занурення в проблематику трудового права. Більш того, якщо і існують певні прогалини в правовому регулюванні службових відносин, то їх слід усувати зусиллями адміністративістів та за допомогою потенціалу адміністративно-правового регулювання.

О.М. Сибіга, досліджуючи особливості судового захисту права особи на доступ до публічної інформації запропонував такий методологічний підхід називати «використання комплексного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження» [224, с. 87-96]. Необхідність використання даного методологічного підходу в своєму дослідженні вчений пояснював тим, що проблеми правового забезпечення інформації, її збирання, зберігання і використання досліджуються не тільки адміністративним правом, а й інформаційним правом.

У зв'язку із тим, що на даному етапі розвитку національного права, відносини, які виникають у сфері проходження публічної служби, регулюються нормами трудового та адміністративного права,

методологічною основою нашого дослідження також повинно бути «використання комплексного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження».

3. Тема нашого дослідження передбачає з'ясування змісту великої кількості правових явищ, а саме: 1) публічна служба; 2) публічний службовець як учасник матеріальних, процедурних та процесуальних правовідносин; 3) звільнення та незаконне звільнення з публічної служби; 4) публічно-правовий спір в сфері публічної служби та публічно-правовий спір з приводу звільнення з публічної служби; 5) судовий захист особи від незнаного звільнення з посади публічної служби; 6) адміністративно-правове забезпечення; 7) правовий статус державного службовця; 8) службова дисципліна; 9) дисциплінарна відповідальність; 10) процедура притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади публічної служби; 11) форма, зміст і структура провадження щодо незаконного звільнення особи з публічної служби тощо.

Наприклад, О.М. Сибіга зазначає: «В розкритті специфічних закономірностей правових явищ в якості необхідного інструменту виступають поняття категоріального апарату адміністративної науки, визначені в чинному законодавстві поняття та наукові поняття окремого науковця, адже застосування понять і категорій в процесі спостереження і опису одиничних факторів дозволяє визначити головні сутнісні ознаки явищ, що досліджуються, виявити їх зв'язки, відрізнити випадкове від необхідного» [224, с. 96-97]. Обґрунтовуючи необхідність розмежування категорій, понять і термінів, О.М. Сибіга наполягає на тому, що часто висновки в дослідженнях ґрунтуються не на категоріях, які напрацьовані доктриною адміністративного права і процесу, не на поняттях, запропонованих чинним законодавством, а на дефініціях, які запропонував сам дослідник. Також вчений пропонує даний методологічний прийом назвати «застосування термінології, за допомогою якої визначається та фіксується зміст юридичних понять, що використовуються в науково-дослідній роботі [224, с. 87-96].

Серед наведеного вище переліку юридичних понять, які планується використати в цьому дослідженні, найбільш проблемними щодо визначення їх змісту є поняття «публічна служба», «публічний службовець», «незаконне звільнення», «судовий захист» і «правовий статус». В науковій літературі завжди точилися дискусії стосовно змістовного наповнення цих понять, а тому від їх науково обґрунтованого авторського змістовного наповнення будуть залежати і результати дослідження, їх достовірність та теоретичне і практичне значення.

Враховуючи три (названі вище) методологічні засади дослідження – 1) використання системного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження; 2) використання комплексного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження; 3) використання термінології, – дослідження адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби структурно буде складатись із трьох розділів, де:

- в першому розділі буде розкрито зміст основних понять, що закладаються в основу дослідження – «публічна служба», «публічний службовець», «матеріальні, процедурні, процесуальні адміністративні норми і правовідносини», «судовий захист» та «публічно-правовий спір» і «адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи»;

- в другому розділі роботи будуть розкриті особливості матеріального і процедурного адміністративно-правового регулювання службових відносин;

- в третьому розділі дисертації буде розкрито специфіку процесуального адміністративно-правового регулювання порядку розгляду адміністративними судами спорів з приводу звільнення особи з посади публічної служби.

В межах цього підрозділу роботи хочемо також запропонувати аналіз поняття «адміністративно-правове забезпечення захисту прав публічного службовця».

Як вище вже зазначалося поняття «адміністративно-правове забезпечення» може набувати різного змісту в залежності від того, що досліджується і хто досліджує. На підставі аналізу представлених в науковій літературі дефініцій поняття «адміністративно-правове забезпечення» можна всі їх класифікувати на 7 груп (насправді, їх може бути і більше) :

1) це сукупність прийомів і способів впливу на певну сферу суспільних відносин, яка може включати правила поведінки учасників таких відносин, заходи профілактики і попередження, а також заходи державного примусу (Т.Г. Корж-Ікаєва, К.С. Маштак, Н.С. Ракша, О.Ю. Салманова, Н.І. Яворська) [86, с. 45; 104, с. 8; 208, с. 174; 222, с. 27-28; 264, с. 16];

2) це система правових засобів, до яких відносяться норми права, правові процедури і інші елементи (Є.В. Горлов, О.А. Куций, В.І. Марчук, О.М. Сибіга) [36, с. 59; 94, с. 170; 103, с. 106; 224, с. 99-100];

3) це правове регулювання суспільних відносин через систему норм права, реалізація суб'єктивних прав, закріплених нормами права, а також передбачення системи відповідних правових гарантій (І.О. Ієрусалімова, А.М. Мороз) [62, с. 83-84; 115, с. 245];

4) це регламентована нормами законодавства діяльність компетентних органів, яка полягає в застосовуванні передбачених законом правових засобів (В.А. Головка, О.В. Славна) [33, с. 45; 228, с. 10];

5) це сукупність форм та методів регулювання конкретної специфічної групи суспільних відносин (Г.П. Циверенко) [251, с. 36];

6) це процес, який відбувається за правилами визначеними законодавством (Г.О. Шлома) [260, с. 65-66];

7) це створення публічно-владними суб'єктами необхідних умов для «чого небудь» – реалізації суб'єктивних прав, виконання обов'язків, забезпечення правопорядку тощо (Ю.О. Шматова) [261, с. 62].

Як бачимо, найбільш поширеними визначеннями поняття «адміністративно-правове забезпечення» є перші два визначення. Вони за

змістом не суперечать один одному, адже прийоми та способи впливу на суспільні відносини теж є видами правових засобів.

Всі інші визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення» є істинними та мають теоретичне і практичне значення лише у контексті конкретного наукового дослідження, наприклад, адміністративно-правове забезпечення адміністративної відповідальності можна розглядати як регламентовану нормами законодавства діяльність компетентних органів, адміністративно-правове забезпечення правопорядку – як створення публічно-владними суб'єктами необхідних умов для дотримання законності і правопорядку всіма учасниками правовідносин тощо.

Ми підтримуємо думку тих науковців, які визначають поняття «адміністративно-правове забезпечення» як сукупність чи систему правових засобів. Набір же правових засобів в кожному випадку буде різний і новизна більшості наукових праць як раз і полягає в тому, щоб визначити кількість правових засобів, які в достатній мірі здійснюють адміністративно-правове забезпечення суспільних відносин, суб'єктивних прав особи, виконання юридичних обов'язків, реалізацію державного примусу чи правового захисту, стану законності у державі тощо. Наприклад, В.І. Марчук запропонував наступний перелік елементів адміністративно-правового забезпечення порядку управління органами внутрішніх справ: «1) норми права (адміністративно-правові норми); 2) правові відносини (адміністративно-правові відносини); 3) принципи дії механізму забезпечення порядку управління; 4) стадії порядку управління та їх забезпечення; 5) гарантії здійснення порядку управління; 6) акти застосування норм права» [103, с. 106].

«Цікаву систему адміністративно-правових засобів захисту прав приватних осіб в публічно-правовій сфері пропонує Б. Мельниченко. Вчена вказує, що до таких засобів захисту слід відносити: «1) адміністративну медіацію; 2) адміністративне оскарження; 3) притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності;

4) відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації; 5) засоби самозахисту – легальні засоби протесту» [108, с. 67]» [68, с. 826-829].

«З огляду на запропоноване вище визначення «службових відносин» та на запропонований Б. Мельниченко перелік адміністративно-правових засобів захисту прав приватних осіб в публічно-правовій сфері проаналізуємо сучасну систему адміністративно-правових засобів захисту прав державних службовців у сфері службових відносин» [68, с. 826-829].

«Б. Мельниченко пропонує використовувати термін «адміністративна медіація» і стверджує, що «ефективність медіації як форми/засобу врегулювання конфліктів та спорів у різних проявах суспільного життя на сьогодні вже не викликає сумнівів» [108, с. 67]. Владно-службові відносини є адміністративними відносинами, а Закон України «Про медіацію» зазначає, що дія його норм розповсюджується «на суспільні відносини, пов'язані з проведенням медіації з метою запобігання виникненню конфліктів (спорів) у майбутньому або врегулювання будь-яких конфліктів (спорів), у тому числі адміністративних» [194, ст. 3]. Адміністративні спори можуть вирішуватись в адміністративному [193, ст. 16] та судовому порядку [76]. Тобто на теоретичному рівні використання медіації при виникненні спору у сфері службових відносин допускається не тільки в межах адміністративного судочинства, а й при вирішенні такого спору в адміністративному порядку [184, ст. 11]. З точки ж зору практики, виникає багато застережень та обмежень щодо об'ємів використання медіації під час розгляду скарг в адміністративному порядку, що в достатній мірі ще не досліджувалося в спеціальній літературі. Більш того, адміністративну медіацію розглядають в спеціальній літературі переважно як важливий елемент сучасного адміністративного правосуддя» [106, с. 180-185]» [68, с. 826-829].

«На нашу думку, медіацію не слід окремо виділяти серед адміністративно-правових засобів захисту прав державних службовців у сфері службових відносин, адже вона є лише альтернативною формою

врегулювання публічно-правового спору, тоді як сам публічно-правовий спір вирішується завдяки існуванню інших дієвих засобів захисту – можливість оскарження в адміністративному (захист в адміністративному порядку) та судовому порядку (судовий захист), якщо публічний службовець вважає, що його права в сфері службових відносин були порушені» [68, с. 826-829].

«Відповідно, дієвими адміністративно-правовими засобами захисту прав державних службовців у сфері службових відносин є оскарження в адміністративному та судовому порядку» [68, с. 826-829].

«Б. Мельниченко до адміністративно-правових засобів захисту приватних осіб у публічно-правовій сфері відносить «притягнення винних посадових осіб публічної адміністрації до спеціальної дисциплінарної відповідальності» [108, с. 67]. На нашу думку, коли мова йде про «відповідальність публічних службовців», то слід більш широко трактувати це правове явище, тобто не звужуючи його тільки до дисциплінарної відповідальності. Мова повинна йти про юридичну відповідальність (наприклад, про кримінальну і дисциплінарну) та політичну відповідальність, адже керівник, який грубо порушив права державного службовця в сфері службових відносин, може понести не тільки юридичну відповідальність (наприклад, у вигляді дисциплінарного стягнення «звільнення із займаної посади»), а й політичну (зокрема, у вигляді відставки міністра чи його заступників)» [68, с. 826-829].

«До адміністративно-правових засобів захисту приватних осіб у публічно-правовій сфері Б. Мельниченко також відносить «відшкодування шкоди, завданої незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації» [108, с. 67]. Стаття 245 КАС України передбачає можливість адміністративного суду при задоволенні позову прийняти рішення і про «стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю» [76, ст. 245]. Тобто згідно положень КАС України відшкодування шкоди можливе особі, яку, наприклад, незаконно звільнили з

посади державного службовця, втім судові рішення про відшкодування завданої шкоди є результатом звернення особи до адміністративного суду та носить компенсаційний характер. На нашу думку, відшкодування на підставі рішення адміністративного суду шкоди, завданої особі незаконними діями (бездіяльністю) суб'єктів публічної адміністрації, не слід розглядати як окремий адміністративно-правовий засіб захисту прав державних службовців у сфері службових відносин. Воно є лише одним із наслідків судового захисту особи, яка звернулась до адміністративного суду із позовом. Інша ситуація виникає у тих випадках, коли рішення адміністративного суду носять не компенсаційний, а правовідновлювальний характер. Наприклад, адміністративний суд не тільки визнає рішення про звільнення державного службовця незаконним, а й зобов'язує відповідну адміністрацію відновити особу на посаді державної служби. Відновлення особи через суд на посаді державного службовця є одним важливих та суттєвих адміністративно-правових засобів захисту прав державних службовців у сфері службових відносин» [68, с. 826-829].

«Стосовно засобів самозахисту, які, на думку Б. Мельниченко, є важливими адміністративно-правовими засобами захисту прав приватних осіб у публічно-правовій сфері, вважаємо, що у сфері службових відносин їх виділяти недоречно. По-перше, «самозахист» це термін цивільного права (тобто галузі приватного права), який в сфері публічного права не використовується. По-друге, в цивільному праві достатньо широко трактується зміст поняття «самозахист», яке розповсюджується як на договірні, так і позадоговірні відносини [239, с. 266]. З цих позицій, факт звернення особи з позовом до адміністративного суду теж можна було б розглядати як акт самозахисту» [68, с. 826-829].

«Окрім зазначених вище адміністративно-правових засобів захисту прав державних службовців, аналіз положень Закону України «Про державну службу» дозволяє виділити ще два засоби охорони, які тісно переплетені із засобами захисту. По-перше, це наявність в національному законодавстві

вимог до порядку реалізації принципу субординації в службових відносинах. Так, ст. 9 Закону України «Про державну службу» закріплює:

- «державний службовець діє виключно у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, чи особі, визначеній у контракті про проходження державної служби» [184, ст. 9];

- «державний службовець зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, які видані в межах його повноважень і стосовно яких не виникають сумніви щодо їх законності» [184, ст. 9];

- «державний службовець під час виконання своїх обов'язків не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби» [184, ст. 9]» [68, с. 826-829].

«По-друге, до адміністративно-правових засобів охорони прав слід віднести наявність нормативно визначених вимог до порядку виконання наказу (розпорядження) чи доручення керівника. Закон України «Про державну службу» закріплює:

- вимоги до змісту наказу (розпорядження) чи доручення (наприклад, має містити конкретне завдання, інформацію про особу, відповідальну за виконання, тощо) [184, ст. 9];

- вимоги до форми наказу (розпорядження) чи доручення (наприклад, наказ має бути письмовим, тоді як доручення може бути як в письмовій, так і усній формі) [184, ст. 9];

- вимоги до порядку виконання наказу (розпорядження) чи доручення, стосовно яких існують сумніви щодо їх законності [184, ст. 9]» [68, с. 826-829].

Отже, «до адміністративно-правових засобів охорони та захисту прав державних службовців у сфері службових відносин слід віднести: 1) оскарження в адміністративному чи судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності керівництва, що порушують права державних службовців; 2) юридична та політична відповідальність керівництва за вчинки, що

порушують права державних службовців; 3) заходи щодо відновлення правового статусу державного службовця (наприклад, відновлення на посаді державної служби за рішенням суду); 4) нормативно визначені вимоги до порядку реалізації принципу субординації в службових відносинах; 5) нормативно визначені вимоги до порядку виконання наказу (розпорядження) чи доручення керівника» [68, с. 828-829].

«До адміністративно-правових засобів захисту прав осіб від незаконного звільнення з публічної служби слід віднести: 1) оскарження в судовому порядку рішень про незаконне звільнення з посади державної служби; 2) юридичну та політичну відповідальність керівництва за рішення про незаконне звільнення особи з посади державної служби; 3) відновлення на посаді державної служби за рішенням суду» [68, с. 828-829].

Адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби це сукупність правових засобів, спрямованих на захист порушеного права особи у зв'язку із її незаконним звільненням з посади публічної служби.

Якщо ж більш традиційно розглядати систему правових засобів, які наповнюють зміст поняття «адміністративно-правове забезпечення», то до таких правових засобів відносяться:

1) норми матеріального адміністративного права, які закріплюють правовий статус публічного службовця, в тому числі, право особи на оскарження до адміністративного суду рішення про її звільнення з посади публічної служби;

2) норми процесуального адміністративного права, які передбачають порядок відкриття провадження у справі та особливості судового розгляду справи щодо незаконного звільнення особи з публічної служби;

3) процесуальні адміністративні правовідносини, в межах яких особа реалізує свої процесуальні права і обов'язки як сторона справи;

4) принципи адміністративного судочинства, які вимагають від адміністративного суду (для забезпечення законності прийнятого рішення) не

тільки дотримання норм процесуального права, а й дотримання норм матеріального права;

5) форми та стадії адміністративного судочинства, які забезпечують неупереджене, своєчасне і справедливе вирішення адміністративним судом спорів з приводу звільнення з особи з посади публічної служби;

6) гарантії ефективності судового захисту прав особи, яка звернулась до адміністративного суду (наприклад, інститут забезпечення позову, інститут перегляду судових рішень тощо).

Висновки до Розділу 1.

На підставі дослідження теоретичних засад судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби були зроблені наступні висновки.

1. З'ясовано, що практична діяльність адміністративних судів, що розглядають публічно-правові справи «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» [76, ст. 19], вимагає чіткого розуміння поняття «публічна служба» та її видів. Втім, яскраво помітні відмінності визначення змісту поняття «публічна служба» на законодавчому рівні, в наукових джерелах і в навчально-методичній літературі.

2. Зміст поняття «публічна служба» пропонується на законодавчому рівні тільки в положеннях КАС України. Це викликає критичні зауваження з боку науковців (О.О. Губанов, М.А. Баламуш, О.І. Миколенко і ін.), які полягають у наступному: 1) визначення публічної служби, що пропонується КАС України, зводиться до перерахування посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, втім не називає загальних ознак і властивостей, які притаманні всім видам публічної служби; 2) законодавство про публічну службу не пропонує чітких критеріїв класифікації публічної

служби на види, що породжує численні класифікації в науковій і навчально-методичній літературі, зміст яких іноді суперечить один одному; 3) в окремих актах законодавства регулюються види публічної служби, втім узагальнюючого правового регулювання публічна служба так і не отримала.

Наголошено, що такий стан адміністративного процесуально-правового регулювання обумовлений рівнем теоретичних розробок у сфері службового права як частини адміністративного права, а тому визначення публічної служби, яке пропонує законодавець в ст. 4 КАС України, має, передусім, практичне значення, тобто спрямоване на забезпечення адміністративного правосуддя, в тому числі, і у справах з приводу звільнення з публічної служби.

3. З'ясовано, що визначення публічної служби, які пропонуються сьогодні в наукових та навчально-методичних джерелах, не охоплюють своїм змістом всю специфіку даного правового явища, зокрема:

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

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

4. На нашу думку, запропонувати логічно узгоджену класифікацію видів публічної служби, опираючись виключно на положення національного законодавства, не можливо. Цей факт пояснює і різноманітність класифікацій публічної служби в науковій та навчально-методичній літературі, зокрема, публічну службу поділяють: за змістом (мілітаризована та цивільна); в залежності від посади, яку займає особа (служба на керівних посадах, на посадах спеціалістів і на посадах обслуговуючого персоналу); за способом добору на службу (виборна, за конкурсом і патронатна служба); за правовою природою та враховуючи особливості правового регулювання проходження

служби (політична, суддівська, державна служба та служба в органах місцевого самоврядування); в залежності від правового статусу особи, що проходить службу (політична, державна, безпекова, правнича, муніципальна і патронатна); в залежності від особливостей доступу, допуску та прийняття осіб на службу (політична, адміністративно-управлінська, професійна, патронатна, військова та альтернативна (невійськова) тощо.

5. Зроблено висновок, що класифікації видів публічної служби, які пропонуються в науковій літературі, мають в основному теоретичне значення і не дозволяють їх ефективно використовувати на практиці. На нашу думку, класифікації публічної служби, які пропонуються в наукових джерелах, підручниках і навчальних посібниках повинні переслідувати дві цілі: 1) забезпечення здобувачів вищої освіти за спеціальністю «081 Право» систематизованими знаннями; 2) презентація науковій спільноті такої класифікації, яка б пояснювала, по-перше, різноманітність видів публічної служби, по-друге, логічні зв'язки між ними.

6. Факт фіксації в адміністративному законодавстві прав, обов'язків, обмежень і юридичної відповідальності публічних службовців вже породжує виникнення відносин матеріального характеру, в силу яких він наділений по відношенню до інших осіб (керівників, колег по роботі, правоохоронних органів, пересічних громадян тощо) спеціальним правовим статусом – статусом публічного службовця. До того ж, такі елементи правового статусу як обмеження та юридична відповідальність реалізуються шляхом утримання публічного службовця від вчинення дій, які законодавець вважає суспільно шкідливими (наприклад, утриматись від одержання подарунків чи вчинення корупційного правопорушення).

Приймаючи участь у різного роду процедурах публічної служби (процедури атестації, дисциплінарні провадження, процедури заохочення і ін.) публічний службовець стає учасником процедурних адміністративних правовідносин. Якщо ж публічний службовець вважає, що його права були порушені у сфері публічної служби, він, по-перше, може скористатись своїм

процесуальним правом на звернення до суду за захистом, по-друге, у випадку відкриття провадження у справі, він зможе приймати участь у судовому процесі як сторона справи. В даному випадку публічний службовець є учасником процесуальних адміністративних правовідносин. Особливості участі публічного службовця у всіх трьох видах адміністративних правовідносин – матеріальних, процедурних і процесуальних – обов'язково доведеться враховувати під час аналізу особливостей судового захисту особи від незаконного звільнення з посади публічної служби.

7. Поняття «правова охорона» та «правовий захист» за змістовним наповненням не перекликаються один із одним. Основний критерій їх змістовної ідентифікації полягає в тому, що правова охорона здійснюється до моменту вчинення протиправного діяння або виникнення правового спору, тоді як правовий захист реалізується вже після встановлення чи виявлення факту їх вчинення чи виникнення.

Правова охорона набуває свого прояву як в правотворчій (закріплення в положеннях національного законодавства нових видів правопорушень, встановлення нових видів санкцій, передбачення інших видів заборон, наприклад, заборони всіх форм та проявів дискримінації під час вступу на державну службу та під час її проходження тощо), так і в правозастосовній діяльності (здійснення компетентними органами контрольної діяльності, застосування профілактичних заходів тощо). Правовий захист теж набуває свого прояву в правотворчій (закріплення додаткових процесуальних прав за учасником провадження, розширення предметної юрисдикції адміністративних судів тощо) і правозастосовній діяльності (винесення судового рішення по справі, застосування судом заходів забезпечення позову і ін.).

З цієї точки зору, правова охорона це комплекс заходів правотворчого і правозастосовного характеру, які спрямовані на недопущення і упередження виникнення в суспільстві протиправних діянь та правових спорів. Правовий же захист це комплекс заходів правотворчого і правозастосовного характеру,

які спрямовані на усунення негативних наслідків вчиненого протиправного діяння чи правового спору, що виник.

8. Поняття «правовий захист» та «судовий захист» особи співвідносяться між собою як загальне і частина, тобто судовий захист є лише одним із проявів правового захисту.

З цієї точки зору, правовий захист це комплекс передбачених законодавством засобів, механізмів і процедур, які є реакцією держави на факт вчинення протиправного діяння чи порушення прав, свобод і законних інтересів особи. Національним законодавством передбачено дуже багато заходів правового захисту – іноді вони закріплюються за конкретним суб'єктом публічного управління, іноді їх застосовують до конкретного суб'єкта правовідносин, а іноді їх застосовування пов'язують із конкретним юридичним фактом. Наприклад, до заходів правового захисту, що передбачені законодавством про державну службу та спрямовані на захист державних службовців, відносяться: 1) нормативне закріплення за правовим статусом державного службовця права на оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; 2) нормативне визначення процедури адміністративного порядку оскарження державним службовцем фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації; 3) нормативне закріплення за правовим статусом кандидата на посаду державної служби права на оскарження рішення Комісії або конкурсної комісії до суду з підстав порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати; 4) нормативне закріплення можливості державного службовця оскаржити висновок, який містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; 5) нормативне закріплення процедурного права державного службовця на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи та на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення; 6) вимоги

законодавства до процедури оскарження державним службовцем рішення про накладення дисциплінарного стягнення.

Судовий же захист це комплекс передбачених законодавством процесуальних засобів, механізмів і процедур, які є реакцією держави через систему органів правосуддя на факт вчинення протиправного діяння чи порушення прав, свобод і законних інтересів особи. В сфері адміністративно-правового регулювання такі засоби, механізми і процедури передбачені КАС України.

9. Встановлено, що поняття «право на судовий захист» і «судовий захист» співвідносяться між собою наступним чином. Право на судовий захист це суб'єктивне право особи, гарантоване Конституцією та законами України, а «судовий захист» є продуктом об'єктивного права, яке закріплює підстави, порядок та результати здійснення такого захисту.

У зв'язку із цим, пропонується право публічного службовця на судовий захист визначати як один із обов'язкових елементів його матеріального правового статусу, який встановлюється нормами адміністративного права, а судовий захист публічного службовця – як комплекс передбачених КАС України процесуальних засобів, механізмів і процедур щодо вирішення спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби.

10. Публічно-правовий спір у сфері відносин публічної служби, характеризується змістом, який складається із трьох елементів: 1) сторони (суб'єкти) спору – це учасники службових правовідносин та інших правовідносин, тісно пов'язаних із службовими (призначення на посаду за результатами конкурсу і ін.); 2) предмет спору – це рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта, який наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин, які, на думку іншого учасника службових правовідносин (підлеглої особи), призвели до порушення його прав, свобод і законних інтересів; 3) підстави виникнення спору – сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та

законних інтересів підлеглої особи у службових та тісно пов'язаних із ними правовідносинах.

11. Публічно-правові спори у сфері публічної служби характеризуються наступними ознаками:

а) загальні ознаки, які дозволяють визначити місце публічно-правових спорів у сфері публічної служби, в загальній системі юридичних конфліктів: а) є видом юридичного конфлікту; б) є одним із видів публічно-правових спорів; в) є видом адміністративно-правових спорів;

б) спеціальні ознаки, які дозволяють виділити особливості публічно-правових спорів у сфері публічної служби: а) вони витікають із службових та тісно пов'язаних із ними правовідносин (прийняття на публічну службу, проходження та припинення публічної служби); б) суб'єктами спорів виступають учасники службових правовідносин та тісно пов'язаних із ними правовідносин, один із яких наділений владними повноваженнями з питань прийняття на публічну службу, проходження та припинення публічної служби; в) предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта, який наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин, які, на думку іншого учасника службових правовідносин (підлеглої особи), призвели до порушення його прав, свобод і законних інтересів; г) підставами виникнення спорів є сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів підлеглої особи у службових та тісно пов'язаних із ними правовідносинах; г) законодавство передбачає їх вирішення як в адміністративному, так і судовому порядку.

12. Публічно-правовий спір у сфері публічної служби – це юридичний конфлікт між учасниками службових та тісно пов'язаних із ними правовідносин (прийняття на публічну службу, проходження та припинення публічної служби), по-перше, предметом якого є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта, що наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин, які, на думку іншого учасника (підлеглої особи),

призвели до порушення його прав, свобод і законних інтересів, по-друге, вирішення якого можливе в адміністративному і судовому порядку.

13. Публічно-правовий спір з приводу звільнення особи з посади публічної служби характеризується тими ж загальними ознаками, що притаманні публічно-правовим спорам у сфері публічної служби. Серед спеціальних ознак, які дозволяють виділити специфіку публічно-правових спорів з приводу звільнення особи з посади публічної служби, можна назвати наступні: а) вони витікають виключно із службових правовідносин, які пов'язані із припиненням публічної служби; б) суб'єктами спорів виступають учасники службових правовідносин, один із яких наділений владними повноваженнями з питань звільнення з публічної служби; в) предметом спору є рішення суб'єкта, який наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин щодо звільнення підлеглих осіб, яке, на думку іншого учасника правовідносин (підлеглої особи), порушує його права, свободи і законні інтереси; г) підставами виникнення спорів є сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів підлеглої особи, яка була звільнена з посади публічної служби; г) законодавство передбачає їх вирішення тільки в судовому порядку.

14. Публічно-правовий спір з приводу звільнення особи з посади публічної служби – це юридичний конфлікт між учасниками службових правовідносин, які пов'язані із припиненням публічної служби, по-перше, предметом якого є рішення суб'єкта, який наділений владними повноваженнями у сфері службових правовідносин щодо звільнення підлеглих осіб, яке, на думку іншого учасника правовідносин (підлеглої особи), порушує його права, свободи і законні інтереси, по-друге, вирішення якого можливе в порядку адміністративного судочинства.

15. Специфіка предмету наукового пошуку дозволила виявити основні напрями адміністративно-правових досліджень, які є корисними для

всєбічного розкриття теми «Адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби»:

1) дослідження поняття «публічна служба» та критеріїв її класифікації, яке охоплює собою: а) загальні засади правового регулювання та функціонування публічної служби в Україні; б) окремі види публічної служби; в) правовий статус публічного службовця; г) правовий та соціальний захист публічних службовців; ґ) процедури, що використовуються в сфері публічної служби; д) особливості притягнення публічних службовців до юридичної відповідальності;

2) дослідження поняття «судовий захист» через призму адміністративного судочинства, яке охоплює собою: а) загальні засади правового регулювання адміністративного судочинства; б) особливостям судового захисту прав учасників публічних правовідносин;

3) дослідження поняття «публічно-правовий спір» як категорії науки адміністративного права і процесу;

4) дослідження сутності поняття «адміністративно-правове забезпечення»;

5) дослідження понять «звільнення з публічної служби», «незаконне звільнення з публічної служби, а також розкриття проблематики, яка з цим пов'язана, яке представлено сьогодні лише однією комплексною працею (В.А. Христенко).

16. Термін «публічна служба» довгий час не використовувався в назвах адміністративно-правових дисертаційних дослідженнях. Вперше його було використано в 2010 році в дисертації Г.В. Фоміч. За останнє десятиліття активізувалися дослідження публічної служби на загальнотеоретичному рівні, але на дисертаційному рівні представлено обмаль праць, які б досліджували загальні засади правового регулювання та функціонування публічної служби в Україні.

Встановлено, що поширеними є дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання окремих видів публічної служби,

що, з одного боку, дозволяє виявити суттєві відмінності одного виду публічної служби від іншого, з іншого боку, закладає сумніви щодо можливості в майбутньому розробки загальних засад правового регулювання публічної служби в Україні.

З'ясовано, що правовий захист публічних службовців взагалі оминається в дисертаціях як самостійний предмет дослідження.

Доведено, що в наукових джерелах багато уваги приділяється особливостям юридичної відповідальності публічних службовців, яка регламентується нормами адміністративного права (адміністративній, дисциплінарній і адміністративно-правовим аспектам матеріальної відповідальності), втім на практиці найбільше проблем виникає з дисциплінарною відповідальністю, адже якість правового регулювання підстав та порядку притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності є незадовільною, що і породжує численні проблеми в правозастосовній сфері.

17. Загальні засади правового регулювання адміністративного судочинства досліджуються в Україні на постійній основі, що обумовлено двома важливими факторами: 1) динамічність адміністративного процесуального законодавства та постійне оновлення положень КАС України; 2) потреби судової практики. Втім, лише поодинокі дисертаційні дослідження присвячені особливостям розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів у сфері публічної служби (М.І. Цуркан). Особливості ж розгляду публічно-правових спорів адміністративними судами про незаконне звільнення з посади публічної служби або, взагалі, не розглядаються в дисертаційних дослідженнях, або ж аналізуються фрагментарно – як частина більш загально дослідження (С.В. Даниліва, М.І. Цуркан).

18. Встановлено, що в період з 2002 по 2008 роки було написано лише одну дисертацію з проблем розуміння поняття «публічно-правовий спір» (В.А. Сьоміна), натомість сьогодні публічно-правовий спір як предмет

юрисдикції адміністративних судів в достатній мірі досліджений в комплексних працях з адміністративного права і процесу (В.В. Тильчик, К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб, І.Е. Черняхович і ін.).

19. Категорія «адміністративно-правове забезпечення» є достатньо складним поняттям в адміністративному праві, адже його зміст залежить від багатьох чинників (уподобання дослідника, рівень його професіоналізму, особливості предмету дослідження, особливості використаної методології і ін.). Комплексні дослідження, що написані на дисертаційному рівні, переповнені авторськими визначеннями поняття «адміністративно-правове забезпечення», що ускладнює процес розкриття змісту цього поняття, а також процес логічного та наукового обґрунтованого розкриття особливостей адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби.

20. Не дивлячись на те, що предметом розгляду адміністративного суду може бути публічно-правовий спір про звільнення особи з посади публічної служби, зміст поняття «звільнення з посади публічної служби» не досліджується в достатній мірі на дисертаційному і монографічному рівнях.

21. «До адміністративно-правових засобів охорони та захисту прав державних службовців у сфері службових відносин слід віднести: 1) оскарження в адміністративному чи судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності керівництва, що порушують права державних службовців; 2) юридична та політична відповідальність керівництва за вчинки, що порушують права державних службовців; 3) заходи щодо відновлення правового статусу державного службовця (наприклад, відновлення на посаді державної служби за рішенням суду); 4) нормативно визначені вимоги до порядку реалізації принципу субординації в службових відносинах; 5) нормативно визначені вимоги до порядку виконання наказу (розпорядження) чи доручення керівника» [68, с. 828-829].

«До адміністративно-правових засобів захисту прав осіб від незаконного звільнення з публічної служби слід віднести: 1) оскарження в

судовому порядку рішень про незаконне звільнення з посади державної служби; 2) юридичну та політичну відповідальність керівництва за рішення про незаконне звільнення особи з посади державної служби; 3) відновлення на посаді державної служби за рішенням суду» [68, с. 828-829].

22. Адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби це сукупність правових засобів, спрямованих на захист порушеного права особи у зв'язку із її незаконним звільненням з посади публічної служби. До таких правових засобів відносяться: 1) норми матеріального адміністративного права, які закріплюють правовий статус публічного службовця, в тому числі, право особи на оскарження до адміністративного суду рішення про її звільнення з посади публічної служби; 2) норми процесуального адміністративного права, які передбачають порядок відкриття провадження у справі та особливості судового розгляду справи щодо незаконного звільнення особи з публічної служби; 3) процесуальні адміністративні правовідносини, в межах яких особа реалізує свої процесуальні права і обов'язки як сторона справи; 4) принципи адміністративного судочинства, які вимагають від адміністративного суду (для забезпечення законності прийнятого рішення) не тільки дотримання норм процесуального права, а й дотримання норм матеріального права; 5) форми та стадії адміністративного судочинства, які забезпечують неупереджене, своєчасне і справедливе вирішення адміністративним судом спорів з приводу звільнення з особи з посади публічної служби; 6) гарантії ефективності судового захисту прав особи, яка звернулась до адміністративного суду (наприклад, інститут забезпечення позову, інститут перегляду судових рішень тощо).

РОЗДІЛ 2.

МАТЕРІАЛЬНІ ТА ПРОЦЕДУРНІ НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, ЯКІ ВРАХОВУЮТЬСЯ ПРИ ВИРІШЕННІ СПОРУ ЩОДО НЕЗАКОННОГО ЗВІЛЬНЕННЯ ОСОБИ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

2.1 Службова дисципліна як елемент реалізації адміністративно-правового статусу публічного службовця

В підрозділі 1.4 дисертаційного дослідження було визначено велику кількість наукових праць, які присвячені проблематиці публічної служби взагалі та окремим її видам. Втім, серед них існує лише обмежена кількість праць, в яких службова дисципліна розглядається як самостійний предмет дослідження. Тобто, термін «службова дисципліна» часто використовується в наукових джерелах для пояснення правових явищ і процесів, але при цьому зміст цього поняття не розкривається та пояснюються його зв'язки з іншими категоріями адміністративного права. Наприклад, Л.Р. Біла-Тіунова звертаючи увагу на те, що підстави припинення публічної служби передбачені не тільки нормами службового права, а й КЗпП України, стверджує: «Такий стан законодавчого регулювання припинення державної служби не сприяє ні стабільності державної служби, ні зміцненню службової дисципліни» [17, с. 315]. А відсутність чіткого переліку складів дисциплінарних проступків, на думку Л.Р. Білої-Тіунової, «українською негативно впливає на службову дисципліну» [17, с. 324].

І.Е. Данильєва вважає, що «службова дисципліна» є одним із блоків нагальних проблем державної служби в Україні, які потребують свого вирішення. Зокрема, акцентується увага на тому, що «її зниження є наслідком безперервних оргзаходів, недостатньої особистої зацікавленості державних службовців у результатах своєї діяльності й у рівній мірі послаблення вимог з боку керівників до себе та своїх підлеглих» [45, с. 144].

Ба більше, вчена використовує законодавчі формулювання, що існували на момент 2005 року, а саме «невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків і службової дисципліни» [45, с. 172]. Тобто вчена протиставляла між собою поняття «виконання обов'язків державного службовця» та «дотримання службової дисципліни», що, на нашу думку, не розкриває специфіку змістовного співвідношення даних понять.

Ю.П. Битяк наголошує на тому, що дисциплінарна відповідальність державних службовців настає не тільки за порушення службових обов'язків і службової дисципліни, а й за проступки, «які порочать їх як державних службовців або дискредитують державний орган, в якому вони працюють» [16, с. 262-263]. Втім цей висновок вчений робив на підставі старої редакції законодавства про державну службу. Нова ж редакція Закону України «Про державну службу» розширює як зміст поняття «службові обов'язки» державного службовця, так і зміст поняття «службова дисципліна», включаючи до їх складу обов'язок дотримання «правил етичної поведінки» та вимогу «не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця» [184, ст. 8, 62].

Своє бачення місця поняття «службова дисципліна» серед елементів правового статусу державного службовця висловила О.В. Попова. Вчена наголошує: «Виділення такого елемента правового статусу немає підстав, адже категорія «службова дисципліна» характеризує стан дотримання службовцем нормативних положень щодо проходження служби» [130, с. 98]. Тобто, вчена звертає увагу на те, що в науковій літературі іноді намагаються розглядати службову дисципліну як сукупність службових обов'язків і службових обмежень, що дозволяє її розглядати в якості специфічного елемента структури правового статусу публічного службовця. Відповідно, О.В. Попова наголошує, що серед елементів правового статусу державного службовця не бачить такого елемента як «службова дисципліна» та вважає, що це поняття більше характеризує процес реалізації його правового статусу. Виходячи із цього, вчена пропонує визначати службову дисципліну як

«неухильне та сумлінне виконання службових обов'язків як сукупності обов'язків публічного службовця (визначити які слід в окремій статті узагальнюючого акту у сфері публічної служби), обов'язків, встановлених правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування, органу влади Автономної Республіки Крим, та його посадових обов'язків» [130, с. 156].

Озвучені вище думки науковців зумовлюють вирішення в цьому підрозділі дисертації наступних задач:

- розкриття елементів адміністративно-правового статусу публічного службовця;
- визначення ролі службової дисципліни для функціонування адміністративно-правового статусу публічного службовця;
- наповнення у відповідності до сучасного стану нормативного регулювання та теорії адміністративного права поняття «службова дисципліна» конкретним змістом.

Поняття та структурний склад адміністративно-правового статусу особи це один із напрямів наукового дослідження, який ніколи не втрачає своєї актуальності. Пояснюється це тим, що кожен учасник адміністративно-правових відносин (включаючи матеріальні, процедурні і процесуальні правовідносини) має свій специфічний набір прав, обов'язків і інших елементів правового статусу, які розкривають особливості власне його участі у таких відносинах як суб'єкта права. Таку специфіку недостатньо описати тільки через перелік загальних елементів – «права», «обов'язки», «відповідальність», «гарантії» тощо, бо специфіка правового статусу особи проявляється не тільки в специфічному наборі елементів у структурі правового статусу, а й в специфічному наборі самих прав, обов'язків і ін.

Цим і пояснюється велика кількість комплексних праць, написаних за останні 30 років в Україні та присвячених адміністративно-правовому статусу особи (В.М. Антошин, Д.В. Мандичев, С.М. Попова, С.В. Сівков та багато інших) [8; 102; 131; 226]. Щоб не аналізувати весь масив наукових

джерел, присвячених змісту і структурі адміністративно-правового статусу (цього не вимагає предмет нашого дослідження), хочемо взяти за основу наукову публікацію О.І. Миколенка і О.М. Миколенко «Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права» [113, с. 65-73]. Цій публікації надаємо перевагу з наступних причин:

- одним із авторів статті є наш науковий керівник і представник наукової школи адміністративного права ОНУ імені І.І. Мечникова, а тому доречно викладати зміст і структуру адміністративно-правового статусу публічних службовців у відповідності до засад тієї наукової школи, яку представляємо;

- автори статті обґрунтували не тільки особливості змісту та структури адміністративно-правового статусу особи як суб'єкта адміністративного права, а й специфіку визначення структури правового статусу публічних службовців в залежності від виду публічної служби.

Отже, О.І. Миколенко та О.М. Миколенко стверджують, що елементний склад структури адміністративно-правового статусу залежить, по-перше, від суб'єкта адміністративного права (наприклад, громадянин України, державний орган, підприємство, державний службовець і ін.), по-друге, від виду правовідносин, в яких він приймає участь (наприклад, «матеріальні, процедурні, процесуальні», «міграційні, адміністративно-деліктні, контрольно-наглядові, службові» тощо [113, с. 67-68]. Тому, в одних випадках, елементний склад структури правового статусу можуть складати тільки права та обов'язки (наприклад, правовий статус іноземців, які тимчасово перебувають на території України), а в інших, до елементів структури правового статусу будуть відноситись і такі елементи, як обмеження, цілі та завдання діяльності, юридична відповідальність тощо.

Таким чином, при характеристиці адміністративно-правового статусу публічного службовця слід враховувати два чинники:

- 1) посаду публічної служби, яку займає особа (наприклад, політична чи адміністративна посада, посада державної чи муніципальної служби і ін.);

2) сферу (вид) правовідносин, учасником яких він є (наприклад, службових чи пов'язаних зі службою правовідносин, відносин заохочувального чи дисциплінарно-деліктного характеру, відносин прийняття на публічну службу чи її припинення, зовнішньо-організуючі чи внутрішньо-організаційні відносини і ін.).

О.І. Миколенко та О.М. Миколенко негативно ставляться до думок, в яких правосуб'єктність розглядається як елемент структури адміністративно-правового статусу, та наголошують, що «правосуб'єктність це гіпотетична можливість особи мати і реалізовувати певний адміністративно-правовий статус, тоді як адміністративно-правовий статус – це вже реально існуючий набір прав, обов'язків, повноважень і ін., які закріплені законодавством за конкретною особою» [113, с. 68]. З цими думками вчених повністю погоджуємось, адже інститут правосуб'єктності дозволяє відповісти на питання – може та чи інша особа бути учасником тих чи інших правовідносин, тоді як правовий статус розкриває зміст відповідних правовідносин, характеризує набір прав, обов'язків, повноважень особи тощо. Тобто адміністративна правосуб'єктність особи завжди передує її адміністративно-правовому статусу, вона підтверджує факт можливості особи не тільки мати відповідні права і обов'язки, а й власними вчинками їх реалізовувати та виконувати.

Також О.І. Миколенко та О.М. Миколенко не називають серед елементів структури адміністративно-правового статусу правові гарантії та наголошують, що це елемент, який характеризує механізм реалізації правового статусу [113, с. 68]. З цими думками теж погоджуємось, адже, на нашу думку, існує три взаємопов'язані між собою (але незалежних за змістом) процеси – «формування правового статусу» (правосуб'єктність, набуття громадянства і ін.), «фіксація правового статусу за конкретною особою» (закріплення прав і обов'язків в положеннях законодавства, призначення на посаду публічної служби і ін.) та «реалізація правового статусу» (правові гарантії, службова дисципліна і ін.). Ці три процеси не слід,

на нашу думку, поєднувати в одному понятті «правовий» чи «адміністративно-правовий статус», як це роблять деякі науковці, які відносять до його елементів і правосуб'єктність, і громадянство, і правові гарантії тощо.

Особливу увагу О.І. Миколенко та О.М. Миколенко приділяють адміністративно-правовому статусу публічних службовців.

По-перше, вчені стверджують, що «для розкриття елементів адміністративно-правового статусу публічного службовця важливо також враховувати посаду, яку займає цей службовець в системі органів публічної влади, адже кожна посада відіграє свою роль у загальній системі публічного управління» [113, с. 69]. Дійсно в теорії адміністративного права склалася ситуація, коли правовий статус фізичних осіб характеризується через аналіз їх прав та обов'язків, а юридичних осіб (в тому числі органів публічного управління) – через аналіз цілей, завдань, повноважень, предмету відання конкретної юридичної особи. Публічні службовці займають у цій класифікації проміжне місце, адже їх правовий статус може характеризуватись наявністю таких елементів, що притаманні статусу фізичних осіб (зокрема, права та обов'язки), і елементів, які притаманні юридичним особам публічного права (зокрема, цілі, завдання, повноваження, функції і ін.). Отже, є необхідність поєднання підходів до визначення правового статусу приватних осіб та юридичних осіб публічного права при характеристиці адміністративно-правового статусу публічних службовців, адже серед елементів такого статусу можна буде виділити як права і обов'язки, так і цілі, завдання, повноваження, функції тощо. В якості прикладу О.І. Миколенко та О.М. Миколенко наводять публічних службовців, які займають посади Секретаря РНБО (до елементів його правового статусу відносяться цілі, завдання, повноваження і відповідальність) і Уповноваженого в справах ЄСПЛ (до елементів його правового статусу відносяться цілі, завдання, повноваження, права). Більшість же посад в органах публічного управління може мати серед

елементів адміністративно-правового статусу, наприклад, предмет відання і функції [113, с. 70-71].

По-друге, О.І. Миколенко та О.М. Миколенко стверджують, що «адміністративно-правовий статус може мати різне змістовно-структурне наповнення в залежності від суб'єкта адміністративного права та сфер адміністративно-правового регулювання» [113, с. 71]. Цей висновок означає, що неможливо по відношенню до всіх публічних службовців сформулювати загальні підходи до визначення структури їх правового статусу. Набір елементів адміністративно-правового статусу публічного службовця буде залежати від посади, яку він займає, та сфери суспільних відносин, в яких приймає участь як суб'єкт права і реалізує публічно-владні функції.

Публічний службовець може бути учасником матеріальних, процедурних і процесуальних адміністративних правовідносин. Кожна із перерахованих груп правовідносин вимагає наявності свого адміністративно-правового статусу – матеріально-правового, процедурно-правового і процесуально-правового. Процесуально-правовий статус регламентується процесуальним законодавством (наприклад, КАС України) та закріплює специфіку участі особи в судовому провадженні. Ці питання частково будуть нами розглядатися в Розділі 3 дисертації, і то не з позиції реалізації процесуального статусу особою, що звернулась до адміністративного суду за захистом від незаконного звільнення, а з позиції діяльності адміністративного суду щодо здійснення ним захисту відповідної групи суб'єктів права.

Предметом нашого ж дослідження є, в першу чергу, особливості адміністративного матеріально-правового статусу публічного службовця, адже звільнення особи з посади публічної служби відбувається на підставі порушення ним службової дисципліни. В той же час, звільнення особи завжди відбувається за чітко регламентованою законодавством процедурою, в межах здійснення якої публічний службовець наділений певним об'ємом процедурних прав і обов'язків (елемент процедурно-правового статусу) і

грубе порушення його процедурних прав чи правил самої процедури може стати підставою для визнання факту звільнення публічного службовця з посади незаконним. Існуючі нормативно-правові акти про публічну службу та публічних службовців переповнені елементами, які складають їх матеріально-правовий статус. Наприклад, Закон України «Про державну службу» закріплює такі матеріальні права державних службовців: «1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; 2) чітке визначення посадових обов'язків; 3) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; 4) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри» [184, ст. 7] та інші права, передбачені ст. 7 нормативно-правового акту. Відповідно статті 8 і 62 Закону України «Про державну службу» закріплюють основні обов'язки державного службовця, зокрема: «1) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; 2) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; 3) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 4) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом; 5) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців» [184, ст. 8, 62] та інші обов'язки.

Ст. 32 Закону України «Про державну службу», а також Закон України «Про запобігання корупції» передбачає обмеження для державних службовців, які є обов'язковими для виконання, зокрема, обмеження: «1) щодо призначення на посаду; 2) щодо використання службових повноважень чи свого становища; 3) щодо одержання подарунків» [184, ст. 32; 188, ст. 22-27] та інші обмеження.

У зв'язку ж із тим, що публічні службовці займають певні посади публічної служби, вони реалізують повноваження, які закріплені за даною посадою в системі публічного управління. Тому окрім прав, обов'язків та обмежень до структури їх правового статусу слід відносити і повноваження, які можна характеризувати за їх змістовним наповненням як «право-обов'язки».

Таким чином, основними елементами структури матеріального адміністративно-правового статусу публічних службовців є права, обов'язки, обмеження і повноваження (право-обов'язки). В структурі адміністративно-правового статусу можна виділити факультативні елементи, які притаманні не всім публічним службовцям, а лише службовцям, які займають відповідні посади публічної служби. Наприклад, такою специфічною посадою є посада Секретаря РНБО. Стаття 7 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» [199, ст. 7] наголошує на тому, що Секретар РНБО є державним службовцем. Повний же аналіз норм статей 7 і 13 нормативно-правового акту дозволяє серед елементів його статусу виділити не тільки права, обов'язки, обмеження і повноваження (право-обов'язки), а й цілі, завдання і відповідальність.

Специфіка адміністративно-процедурного статусу публічного службовця залежить від виду процедурних правовідносин, в яких він приймає участь. Наприклад, пункт 11 Порядку проведення службового розслідування від 13.06.2000 закріплює перелік прав, які може реалізувати особа, по відношенню якої проводиться службове розслідування, а саме: «1) отримувати інформацію про підстави проведення такого розслідування; 2) надавати усні або письмові пояснення, робити заяви, подавати документи, необхідні для проведення службового розслідування; 3) подавати в письмовій формі зауваження до проведення службового розслідування, дій або бездіяльності осіб, які його проводять» [190, п. 7] та інші процедурні права. Якщо державний службовець є учасником дисциплінарного провадження, тобто особою, яку притягують до дисциплінарної

відповідальності, то ст. 76 Закону України «Про державну службу» закріплює за ним «право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи» [184, ст. 76]. Більш детально процедурні права державного службовця в дисциплінарному провадженні закріплюються в Порядку здійснення дисциплінарного провадження від 04.12.2019: «1) бути присутнім на засіданні дисциплінарної комісії для надання пояснення щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; 2) надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються; 3) заявляти клопотання про необхідність одержання і долучення до матеріалів дисциплінарної справи нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, яким можуть бути відомі обставини справи» [189, п. 31] та інші права. Як бачимо адміністративно-процедурний статус публічних службовців в нормативно-правових актах представлений в основному у вигляді прав, тоді як обов'язки в них не закріплюються. Якщо звернутися до інших нормативно-правових актів, наприклад, Закону України «Про адміністративну процедуру» [177], то частина друга ст. 28 даного нормативно-правового акту присвячена процедурним обов'язкам. До таких обов'язків відносять: «1) подавати до адміністративного органу наявні у особи документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження; 2) надавати адміністративному органу свої контактні дані та своєчасно повідомляти його про зміну таких даних» [177, ст. 28] і інші процедурні обов'язки. Тобто рівень правової фіксації процедурних обов'язків учасників процедурних проваджень достатньо низький сьогодні в Україні.

Таким чином, у загальній структурі адміністративно-правового статусу публічного службовця можна виділити:

а) обов'язкові елементи, які характеризують статус всіх без виключення публічних службовців: права, обов'язки, повноваження (право-обов'язки) і обмеження;

б) факультативні елементи, які характеризують статус окремих публічних службовців: цілі, завдання та юридична відповідальність. Наприклад, особливість більшості політичних посад публічної служби характеризуються тим, що особи, які займають дані посади несуть не юридичну відповідальність за свої помилки у діяльності, а політичну відповідальність. Власне тому юридичну відповідальність розглядаємо як факультативний елемент загальної структури адміністративно-правового статусу публічного службовця.

«Закон України «Про державну службу» [184, ст. 61-64] закріплює визначення службової дисципліни, способи її забезпечення в органах державної влади, обов'язки державного службовця щодо дотримання вимог службової дисципліни, обов'язки керівника державної служби по забезпеченню службової дисципліни у сфері державної служби, а також визнає порушення службової дисципліни підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності» [71, с. 117].

«Окремо Закон України «Про державну службу» [184, ст. 7, 66, 80, 86]: а) визнає звільнення з посади державної служби одним із видів дисциплінарних стягнень; б) передбачає перелік підстав притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді застосування до нього такого стягнення як звільнення з посади; в) закріплює за державним службовцем право на оскарження рішення про звільнення його з посади; г) підстави та порядок матеріальної відповідальності керівника у разі незаконного звільнення державного службовця з посади; г) підстави та порядок звільнення особи з посади державного службовця за власним бажанням тощо» [71, с. 117].

«Втім, зв'язок між службовою дисципліною та адміністративно-правовим статусом, а також між службовою дисципліною і звільненням особи з державної служби не завжди чітко простежується в Законі України «Про державну службу», а тому потребує наукового осмислення та обґрунтування. В науковій літературі представлено багато визначень поняття

«службова дисципліна». Наприклад, О.В. Черноус вважає, що «від рівня дисципліни значною мірою залежать успіхи в службовій діяльності, якість соціального обслуговування тощо» [256, с. 278-279]. Погоджуємось із даною характеристикою службової дисципліни, втім вона має узагальнений характер і не розкриває специфічні юридичні ознаки поняття «службова дисципліна». Керівника державного органу (його структурного підрозділу) чи державної установи (її структурного підрозділу) завжди хвилюють результати діяльності колективу, який він очолює, а тому забезпечення службової дисципліни, з його точки зору, є гарантією ефективності функціонування органу, установи, їх структурних підрозділів, що він очолює. Звичайного ж громадянина хвилює якість спілкування із представниками держави, наприклад, з приводу отримання від них публічних послуг, а тому службова дисципліна, з його точки зору, тісно переплетена із якістю соціального обслуговування, яке надають відповідні публічно-владні суб'єкти. Отже запропонована вище характеристика службової дисципліни віддалена від її сутності та не розкриває тих глибинних ознак, що притаманні даному правовому явищу. У висловлюванні, яке запропонував О.В. Черноус стосовно службової дисципліни, термін «дисципліна» (без будь-яких негативних наслідків для логічності самого висловлювання) можна замінити на термін «законність» і, при цьому, воно не втратить лексичної привабливості – «від рівня законності значною мірою залежать успіхи в службовій діяльності, якість соціального обслуговування тощо» [256, с. 278-279]» [71, с. 117-118].

«Також О.В. Черноус запропонував юридичне визначення поняття «дисципліна». Це, на його думку, «підпорядкування обов'язкам, що містяться у правових актах або в інших соціальних і технічних приписах» [256, с. 279]. Це визначення більш точно характеризує юридичну сутність службової дисципліни. Більш того, воно корелюється і з визначенням, яке пропонує Закон України «Про державну службу»: «Службова дисципліна – неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових

обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку» [184, ст. 2]. Обидва визначення акцентують увагу на тому, що службова дисципліна це підпорядкування обов'язкам та неухильне їх виконання» [71, с. 118].

«Втім хочемо звернути увагу на специфіку формулювання визначення службової дисципліни, яке пропонує національне законодавство. Закон України «Про державну службу» розбиває зміст поняття «службова дисципліна» на три складові» [71, с. 118].

«1. Неухильне додержання Присяги державного службовця (далі – Присяга). Зміст Присяги, який закріплено в ст. 36 Закону України «Про державну службу», складається із:

- переліку обов'язків, які закріплює даний закон за державними службовцями;

- завірянь конкретного службовця, який озвучує Присягу, про те, що він буде гідно та сумлінно виконувати покладені на нього обов'язки [184, ст. 36]» [71, с. 118].

«Характеризуючи зміст Присяги важливо розуміти, що висловлювання, які в ній використовуються, обов'язково слід корелювати із обов'язками державних службовців (ст. 8 Закону) та принципами державної служби (ст. 4 Закону). Зокрема, в Присязі наголошено, що державний службовець повинен «вірно служити Українському народові». Цей обов'язок витікає із принципу державної служби – «принципу патріотизму», який визначається як «відданість та вірне служіння Українському народові» [184, ст. 4]» [71, с. 118].

«В Присязі зазначається, що державний службовець повинен «дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя» [184, ст. 36]. Цей обов'язок закріплено також в ст. 8 Закону України «Про державну службу», а саме, державний службовець зобов'язаний «дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [184, ст. 8]. Подібний обов'язок адресується державним

службовцям і через принцип законності, який закріплено в ст. 4 Закону України «Про державну службу» [184, ст. 4]» [71, с. 118].

«Далі, в Присязі підкреслюється, що державний службовець повинен «поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина» [184, ст. 36]. Цей обов'язок державного службовця закріплено:

- в ст. 8 Закону України «Про державну службу» – «державний службовець зобов'язаний поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина» [184, ст. 8];

- в ст. 4 Закону України «Про державну службу» при розкритті змісту принципу Верховенства права державної служби [184, ст. 8]» [71, с. 118-119].

«Також в Присязі зазначається, що державний службовець повинен «поважати та охороняти честь держави та з гідністю нести високе звання державного службовця» [184, ст. 36]. Цей обов'язок достатньо лаконічно сформульований в Присязі, тоді як в ст. 8 Закону України «Про державну службу» його змісту відповідають декілька обов'язків, окремо сформульованих: «дотримуватися правил етичної поведінки; з повагою ставитися до державних символів України; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції» [184, ст. 8]» [71, с. 119].

«2. Сумлінне виконання службових обов'язків [184, ст. 36]. Обов'язки державних службовців в залежності від рівня їх правового закріплення можна поділити на три види: а) загальні обов'язки, які закріплені в Законі України «Про державну службу» та розповсюджені на всіх державних службовців; 2) посадові обов'язки, які визначені у посадових інструкціях чи положеннях про структурні підрозділи державних органів, та закріплюються за конкретною посадою; 3) договірні обов'язки, які передбачаються контрактом про проходження державної служби та які стосуються виключно особи, що проходить державну службу за контрактом. Невиконання державним службовцем одного обов'язку із вказаних вище груп, буде свідчити про порушення ним службової дисципліни» [71, с. 119].

«3. Сумлінне виконання правил внутрішнього службового розпорядку.

Наприклад, Типові правила внутрішнього службового розпорядку, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. [191], передбачають декілька важливих питань, з яких витікають обов'язки державних службовців, зокрема:

- правила етичної поведінки в державному органі (наприклад, державні службовці повинні не допускати підвищеної інтонації під час спілкування, а також уникати нецензурної лексики);

- режим роботи та умови перебування державного службовця на робочому місці (наприклад, державний службовець, який з певних причин відсутній на роботі, зобов'язаний про це повідомити свого безпосереднього керівника)» [71, с. 119].

«О.В. Черноус запропонував ще одне визначення службової дисципліни, а саме: «Службова дисципліна є одним із видів державної дисципліни, містить особливі форми зв'язків і відносин між керівниками та підлеглими, фахівцями різних служб і підрозділів, між підрозділами (відносини координації та субординації), а також способи діяльності керівників, підлеглих, засновані на правових і моральних вимогах і спрямовані на підтримання правопорядку як в поліції, так і в суспільстві в цілому» [256, с. 279]. На жаль, це визначення теж позбавлене конкретики, бо його можна використовувати не тільки до поняття «службова дисципліна», а й стосовно інших понять, які характеризують внутрішньо-організаційні зв'язки в будь-якій організації – «державне управління», «адміністрування» і ін. Наприклад, державне управління є одним із видів публічного управління, «містить особливі форми зв'язків і відносин між керівниками та підлеглими, фахівцями різних служб і підрозділів, між підрозділами (відносини координації та субординації), а також способи діяльності керівників, підлеглих, засновані на правових і моральних вимогах і спрямовані на підтримання правопорядку» [256, с. 279] в даній організації. Такі визначення

не мають ні теоретичної, ні практичної цінності в науці адміністративного права» [71, с. 119].

«Г.П. Залуговська, дослідивши особливості правового забезпечення службової дисципліни в одній із систем органів виконавчої влади, зробила декілька важливих для нашого дослідження висновків. По-перше, вчена наголосила на тому, що «важливим засобом забезпечення законності та дисципліни в органах та установах Державної кримінально-виконавчої служби України (далі – ДКВС України) є нормативно-правове регулювання службової дисципліни у ДКВС України, а також системи та порядку застосування заходів заохочення і стягнення» [58, с. 187]. Тобто вчена наголошує на тому, що службова дисципліна підтримується в державних органах не тільки через законодавчо визначену систему заходів примусу (заходи дисциплінарної відповідальності), а й через систему заохочень (оголошення подяки, нагородження грамотою тощо). З цим твердженням можна погодитись, адже службова дисципліна в межах нашого дослідження розглядається переважно через призму настання негативних наслідків за її порушення, тоді як Г.П. Залуговська подивилася на службову дисципліну через призму настання позитивних наслідків її дотримання» [71, с. 119-120].

«По-друге, Г.П. Залуговська зазначає: «Вважаємо, що назріла необхідність удосконалити визначення поняття «службова дисципліна», виробити стандарт її складників і забезпечити єдність дефініції для всіх категорій персоналу ДКВС України» [58, с. 188]. З цим твердженням теж погоджуємось. Більш того, вважаємо, що удосконалення потребує не тільки визначення службової дисципліни в ДКВС України, а визначення службової дисципліни всіх державних службовців (при можливості, всіх публічних службовців). Потреба в систематизації та уніфікації знань про публічну службу вже давно назріла в Україні, втім представники конституційного права переймаються переважно проблематикою політичної служби (особливості проходження служби народними депутатами та депутатами місцевих рад), а представники адміністративного права – відокремлено один

від одного досліджують проблематику проходження прокурорської служби, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування тощо» [71, с. 120].

«По-третє, Г.П. Залуговська запропонувала авторське визначення службової дисципліни, під якою розуміє «зразкове дотримання персоналом ДКВС України вимог чинного законодавства України і складеної Присяги, сумлінне виконання службових і трудових обов'язків, а також дотримання правил внутрішнього трудового розпорядку, що забезпечується державою шляхом створення належних умов праці, системою заохочень і стягнень та закріпленою процедурою їх застосування» [58, с. 188]» [71, с. 120].

«Вважаємо, що використання «оціночних» понять у дефініціях не завжди є допустимим, адже ці поняття із-за відсутності чіткого змістовного наповнення не допомагають розкрити сутність іншого правового явища. Наприклад, термін «зразкове дотримання вимог» може розумітися державними службовцями по різному. Більш того, «зразки поведінки» в одному державному органі можуть суттєво відрізнитись від «зразків поведінки» в іншому державному органі. До того ж, термін «зразкова поведінка» за змістом не збігається з терміном «стандартна поведінка», адже «зразкова» – значить набагато краща ніж звичайна (стандартна) поведінка» [71, с. 120].

«Враховуючи специфіку службового права, яке є сумішшю правових і етичних норм, допускаємо можливість використання у визначенні таких оціночних понять як «наполегливість», «сумлінність», «відповідальність» і ін., але теж в обмеженій кількості» [71, с. 120].

На підставі аналізу вище представлених думок, пропонуємо наступне авторське визначення службової дисципліни: «Службова дисципліна – це неухильне додержання обмежень, які закріплені антикорупційним законодавством, та сумлінне виконання службових обов'язків, які передбачені нормами національного законодавства, правилами внутрішнього службового розпорядку, положеннями про структурні підрозділи державних

органів, посадовими інструкціями, Присягою державного службовця, а також містяться в контракті про проходження державної служби» [71, с. 120].

Це визначення розкриває як зв'язок службової дисципліни із адміністративно-правовим статусом публічного службовця, так і зв'язок службової дисципліни із звільненням особи з публічної служби.

Службова дисципліна є поняттям, яке розкриває специфіку законослухняної реалізації публічним службовцем двох елементів структури адміністративно-правового статусу – службових обов'язків і обмежень. Порушення ж службової дисципліни є підставою для притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності. За окремі ж види порушення службової дисципліни національне законодавство передбачає можливість застосування такого дисциплінарного стягнення як звільнення з посади публічної служби.

2.2 Звільнення публічного службовця з посади: поняття, нормативне забезпечення, види та критерії законності

«Публічна служба є атрибутом будь-якої цивілізованої держави. Вона необхідна для функціонування суспільства у звичайному (тобто ефективному, планомірному, спокійному і продуктивному) режимі, адже більшість питань, які вирішують органи публічного управління, потребують тісного спілкування з суспільством, його представниками та окремими індивідами. Якість та ефективність публічного управління залежить не тільки від рівня правового забезпечення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, а й від наповнення цих органів професійним персоналом. Якщо публічний службовець не справляється із своїми обов'язками, показує свою некомпетентність і непрофесіоналізм на займаній посаді, грубо порушує обов'язки публічного службовця, то виникає необхідність очищення влади від такого суб'єкта» [69, с. 21].

«Втім, процедури очищення влади від некомпетентних і недобросовісних службовців повинні здійснюватися не хаотично, не на емоціях, а в строгому дотриманні вимог національного законодавства. Власне тому, законодавство України закріплює, по-перше, підстави звільнення публічного службовця з посади, по-друге, процедуру юридичного оформлення рішення про звільнення, по-третє, вимоги до доказової бази некомпетентності чи недобросовісності службовця; по-четверте, механізм оскарження публічним службовцем рішення про його звільнення. Ця тематика є цікавою і актуальною, адже іноді уявлення керівника, що приймає рішення про звільнення, стосовно некомпетентності чи недобросовісності підлеглого, не завжди співпадає з реальним станом речей. В такому випадку виникає потреба захисту підлеглого службовця від свавілля його керівника. Щоправда, існують випадки (в 90-х роках минулого століття та в перше десятиліття XXI століття вони були достатньо поширеними), коли керівник органу публічного адміністрування не міг позбутися неефективного службовця, тобто службовця, який з формальної точки зору виконує покладені на нього обов'язки, але по факту є лінивим, некомунікативним, непродуктивним, невихованим, що негативно відображалось на якості діяльності всього органу. Втім адміністративний ресурс, що зосереджений в руках керівника органу публічної адміністрації, дозволяє йому (якщо не зразу, то через певний час) знайти юридично значимі причини звільнення такого службовця. Отже виникає проблема встановлення об'єктивності, законності і справедливості звільнення публічного службовця з посади і, по можливості, поєднання всіх цих критеріїв в одне ціле. Нагадаємо, що категорії «об'єктивне рішення», «законне рішення» та «справедливе рішення» не завжди характеризують один і той же індивідуальний правозастосовний акт про звільнення публічного службовця. Втім це дискусії загально-філософського рівня. Службовець може оскаржити рішення про його звільнення в судовому порядку, якщо вважає таке рішення незаконним. У зв'язку з цим, виникає потреба визначення критеріїв розмежування

«законного» і «незаконного» рішень про звільнення службовця з займаної посади публічної служби» [69, с. 21-22].

«До того ж, національне законодавство про публічну службу занадто розпорошене, що ускладнює: визначення вимог до посади публічної служби; встановлення виду публічної служби, що проходить особа; з'ясування категорії посади, яку займає службовець; уточнення підстав, за якими можна звільнити службовця з посади на законних підставах» [69, с. 22].

«Важливим для будь-якого практикуючого правника, є наявність чітких підстав вчинення юридично значимих дій, а також наявність правової процедури, за якою на законних підставах можна вчиняти такі дії. У зв'язку з цим, розглянемо правові підстави звільнення публічного службовця, на прикладі державної служби, яка є найбільш урегульованим сьогодні видом публічної служби» [69, с. 22-23].

Перш за все, нам обов'язково слід розрізнити між собою два розуміння поняття «звільнення»:

- 1) звільнення з посади публічної служби як результат процедури припинення службових відносин із публічним службовцем;
- 2) звільнення як вид дисциплінарного стягнення, що застосовується до публічного службовця за вчинення дисциплінарного проступку.

У першому випадку, звільнення включає до свого змісту широке коло правових ситуацій, серед яких можна виділити і звільнення публічного службовця за вчинення ним дисциплінарного проступку.

Наприклад, ст. 83 Закону України «Про державну службу» передбачає перелік підстав припинення службових відносин із державним службовцем, принаймні, до таких відносяться: «1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»; 3) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 4) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 5) за ініціативою суб'єкта призначення; 6) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку,

якщо інше не передбачено законом; 7) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов; 8) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби; 9) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін» [184, ст. 83]. В Законі неодноразово підкреслюється, що результатом процедури припинення службових відносин із державним службовцем є звільнення його з посади (ч. 2 ст. 84, ст.ст. 85, 86, пункт 4 ч. 1 ст. 87 Закону і ін.).

Звільнення як вид дисциплінарного стягнення Закон України «Про державну службу» відносить до підстав «для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення» [184, ст. 65] і він є лише одним із п'яти підстав.

В Розділі 3 дисертації будуть наводитись приклади оскарження рішень про звільнення особи з посади публічної служби, які в цілому характеризують інститут припинення публічної служби. Наприклад, практикуючі юристи звертають увагу на те, що «розповсюдженим публічно-правовим спором щодо звільнення публічного службовця є спір з приводу звільнення особи за скороченням штатів» [39]. Незаконність такого рішення буде підтверджуватись фактом наявності на момент звільнення особи вакантних посад у штатному розписі та відсутністю пропозицій з боку керівництва щодо можливості переведення особи на ці посади [149].

Втім, на практиці найбільше проблем виникає із звільненням особи на підставі притягнення її до дисциплінарної відповідальності. Обумовлено це, в першу чергу, недосконалістю національного законодавства в сфері дисциплінарної відповідальності та суб'єктивізмом в оцінці протиправної поведінки особи з боку суб'єкта, що має право накладати дисциплінарні стягнення.

З цими думками погоджуються і практикуючі юристи. Наприклад, юристи юридичної фірми «GENTLS», проаналізувавши практику розгляду адміністративними судами спорів з приводу вступу, проходження і звільнення з публічної служби, зазначають:

1) спори щодо звільнення осіб з посад публічної служби є «найчисленнішими спорами в категорії відносин стосовно публічної служби» [39];

2) незаконність рішення про звільнення з посади публічного службовця часто підтверджується фактом «недоведення відповідачем (суб'єктом, який виніс рішення про звільнення) факту вчинення позивачем такого проступку» [39];

3) незаконність рішення про звільнення з посади публічного службовця часто підтверджується фактом застосування до публічного службовця «не виправдано суворого стягнення за дисциплінарний проступок у вигляді звільнення» [39]. Тобто застосовуючи найсуворіший вид дисциплінарного стягнення (керівник, колегіальний орган тощо) повинен обов'язково обґрунтувати необхідність застосування до публічного службовця такого стягнення як звільнення з посади і неможливість застосування до нього інших менш суворих видів дисциплінарного стягнення [156].

Зокрема, «Закон України «Про державну службу» (далі – Закон) передбачає, що звільнення з посади є винятковим дисциплінарним стягненням [184, ст. 66], а підставами його застосування є наступні» [69, с. 23].

1. *«Порушення Присяги державного службовця* (далі – Присяга). По суті, мова йде про наступні порушення державного службовця: 1) служить своїм інтересам чи інтересам окремої соціальної групи, ігноруючи та нехтуючи при цьому інтересами Українського народу, тобто в його діяльності простежується конфлікт інтересів (вчиняється у формі дії та бездіяльності); 2) порушує вимоги Конституції і законів України (вчиняється у формі дії), а також не вживає дій щодо реалізації норм Конституції і законів України у реальне життя (вчиняється у формі бездіяльності); 3) принизливо ставиться до прав, свобод і інтересів особи (вчиняється у формі дії та бездіяльності), а також не вживає заходів щодо їх захисту (вчиняється у формі бездіяльності); 4) ганьбить авторитет (честь) держави (у формі діяння)

та не вживає заходів для його захисту (вчиняється у формі бездіяльності); 5) нехтує і не виконує своїх обов'язків (вчиняється у формі бездіяльності) та принижує звання державного службовця (вчиняється, як правило, у формі дії)» [69, с. 23].

«Службове право як частина адміністративного права, на жаль, переповнене підставами дисциплінарної відповідальності, які, по-перше, складаються із комплексу, так званих, «мініпідстав» (як видно із вище наведеного прикладу, порушення Присяги, як підстава дисциплінарної відповідальності, складається із п'яти окремих «мініпідстав» відповідальності), по-друге, сформульовані таким чином, що потребують тлумачення (наприклад, висловлювання «вірно служити Українському народові» можна трактувати як завгодно, а ще більше тлумачень виникає стосовно поняття «невірно (несамовіддано) служити Українському народові») [69, с. 23].

2. *«Вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу»* [184, ст. 65]. «Присяга акцентує увагу на тому, що державний службовець не повинен «ганьбити честь держави», втім, окремо існує така підстава дисциплінарної відповідальності як «вияв неповаги до держави». Бачимо, що підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців іноді неузгоджені між собою та за змістом дублюють один одного. Таких речей не повинно відбуватись, коли мова йде про закріплення в законодавстві підстав накладання правових санкцій (конституційних, адміністративних, кримінальних, дисциплінарних тощо). Дивує і той факт, що неповага до держави та неповага до Українського народу сприймається як щось рівнозначне і тотожне. Навіть у Конституції України питання народовладдя і питання здійснення публічної влади розділені по окремим розділам (Розділ III Конституції України присвячено формам народного волевиявлення, а Розділи IV, V, VI, VII – порядку формування та повноваженням органів державної влади). Переконані, що в ст. 65 Закону слід було окремо закріпити такі підстави дисциплінарної відповідальності

державних службовців як «неповага до держави» та «неповага до Українського народу» [69, с. 23].

3. *«Перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення»* [184, ст. 65]. «Ініціативність державних службовців, яка виходить за межі їх компетенції, є караною. З одного боку, цей факт сприяє захисту інтересів держави та забезпеченню прав і свобод особи у публічно-правовій і приватноправовій сферах, з іншого боку, публічні службовці в Україні стали інертними і не будуть здійснювати корисну для суспільства діяльність, якщо в законодавстві відсутні чіткі процедури реалізації окремих їх повноважень. Вираз «ініціатива завжди карана» стає для державного службовця більш пріоритетним, ніж декларативні словосполучення, які він проголошує під час прийняття Присяги. Ця проблема притаманна всім державам, незалежно від того демократичний чи тоталітарний в них політичний режим. Баланс між служінням державі та служінням Українському народу дуже хиткий, а тому бувають випадки, коли діяння державного службовця, які відповідають «служінню Українському народу», розцінюються правоохоронними органами як перевищення службових повноважень і, відповідно, не відповідають інтересам держави. Ці протиріччя кожен державний службовець вирішує по-своєму, втім більшість із них приходять до висновку, що пріоритетним для їх кар'єри є «служіння державі». Служіння ж Українському народу обмежується виключно правами і обов'язками, що закріплені за конкретною посадою публічного службовця та процедурами, які для цього передбачені національним законодавством. Тому, рішення конкретної індивідуальної справи вирішується «за буквою закону» (щоб ніхто не висловив ніяких претензій), а не «за духом права» (коли утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави [85, ст. 3]). Рішення Європейського суду з прав людини, які є взірцем вирішення правових ситуацій «за духом права», не будуть реалізовуватись в діяльності публічних службовців до тих пір, поки в

національному законодавстві не будуть закріплені чіткі підстави і процедури вирішення конкретних категорій справ, тобто до тих пір, поки у публічних службовців не з'явиться можливість вирішувати справи «за буквою закону» [69, с. 24].

4. *«Використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб»* [184, ст. 65]. «Діяння державних службовців, які переслідують неправомірні особисті інтереси, достатньо легко виявити та задокументувати як доказ вчинення ними дисциплінарного проступку. Зовсім інша справа, коли необхідно виявити у вчинках державного службовця його особистий (приватний) інтерес. Такий приватний інтерес, як правило, є неочевидним та прихованим від сторонніх осіб. До того ж, приватний інтерес легко завуалювати під публічний інтерес, що є поширеним фактом в публічній службі України. Сучасний рівень політтехнологій (коли мова йде про службовців, які займають політичні посади) та авторитарний стиль управління в державних органах і органах місцевого самоврядування дозволяють легко завуалювати дії і рішення, що переслідують особисті інтереси, під дії та рішення, які носять публічний загальнокорисний характер. Дивно, що ця проблематика майже не піднімається в наукових джерелах. Лише в поодиноких працях можна знайти міркування щодо технологій маніпуляції з приватним і публічним інтересом в сфері публічної служби та діяльності органів публічної адміністрації (наприклад, О.І. Миколенко [111])» [69, с. 24].

5. *«Порушення вимог подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який займає посаду державної служби категорій «А» і «Б»* [187]. «Мова йде про вищий корпус державної служби та інших високопосадовців, на яких може здійснюватися вплив осіб, що мають в українському суспільстві значну економічну і політичну вагу. Це новели національного законодавства, які слід ще переосмислити. Але хочемо звернути увагу на те, що національне законодавство враховує виключно внутрішні фактори стосовно протиправного впливу на високопосадовців і,

при цьому, ігнорує зовнішні фактори, які є очевидними для будь-якої більш менш освіченої людини (мова йде про негативний вплив міжнародних корпорацій). Ця проблематика теж піднімається лише в поодиноких працях і не вирішується на законодавчому рівні (наприклад, О.І. Миколенко [110])» [69, с. 24-25].

6. *«Подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби»* [184, ст. 65]. «Особа, яка претендує на посаду державної служби, повинна відповідати вимогам, які закріплені в ст.ст. 19 і 20 Закону. Яскравий приклад виникнення такої обставини для звільнення державного службовця з посади є факт набуття ним громадянства іншої держави. Якщо факт наявності громадянства іноземної держави був скритий особою під час вступу на державну службу чи державним службовцем під час проходження служби, то з моменту його (факту порушення) виявлення виникають юридичні підстави для звільнення державного службовця з займаної посади. Ця підстава дисциплінарної відповідальності дуже часто використовується в маніпулятивних цілях «політичним бомондом» для укріплення вертикалі влади. Тобто стосовно одних державних службовців дуже швидко знаходиться і оприлюднюється інформація щодо їх подвійного чи потрійного громадянства, а по відношенню до інших – нічого не робиться, хоча в засобах масової інформації неодноразово оприлюднюються відповідні факти» [69, с. 25].

7. *«Неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення»* [184, ст. 65]. «Знову ж таки, у даному випадку є два суб'єкта, що порушили вимоги службового права, – керівник та підлегла особа, що перебувають, наприклад, у родинних відносинах. Якщо і керівник, і підлегла особа перебувають у статусі державного службовця, виникає питання: «Кого із них звільняти з

посади?». На практиці намагаються вирішувати цю проблему за рахунок підлеглої особи, тоді як європейський досвід показує, що відповідальність повинен нести керівник, який допустив таку протиправну ситуацію» [69, с. 25].

8. *«Поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння»* [184, ст. 65]. Хотілося б, щоб державну службу як і будь-який інший вид публічної служби представляли високоморальні люди. Якщо державний службовець з'являється на службу у стані алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння, то своїми діями він принижує звання державного службовця. Слід розуміти, що приниження звання державного службовця може проявлятися у різних формах. Поява державного службовця на службі в стані сп'яніння прописана в Законі як підстава дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади, втім існують і інші форми приниження, які охоплюються такою підставою дисциплінарної відповідальності як порушення Присяги державного службовця» [69, с. 25].

9. *«Прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення»* [184, ст. 65]. «Ця підстава звільнення державного службовця з посади цікава тим, що будь-який службовець обов'язково буде оскаржувати звільнення з посади, обґрунтовуючи своє рішення тим, що його дії чи бездіяльність не містять складу кримінального чи адміністративного правопорушення, а відповідно відсутній і склад дисциплінарного проступку. І тут ми вимушені повернутись до вчення про склад правопорушення, яке достатньо непогано розроблене в науці кримінального і адміністративно-деліктного права та, взагалі, відсутнє в теорії службового права. В свою чергу, відсутність теоретичних розробок про склад дисциплінарного проступку негативно вплинула на рівень правового

закріплення підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців. Взагалі дивна ситуація, коли державний службовець завдає шкоду державному або комунальному майну, а його за це не притягують навіть до адміністративної відповідальності. Якщо такі випадки є розповсюдженими на практиці, то виникає необхідність посилення інституту матеріальної відповідальності, який мінімізує втрати держави від необґрунтованих рішень державних службовців, що завдали шкоду державному чи комунальному майну» [69, с. 25-26].

10. «Вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку у вигляді прогулу без поважних причин» [184, ст. 65]. «Якщо державний службовець не зміг назвати поважні причини відсутності на робочому місці більше трьох годин на протязі робочого дня, а також підтвердити їх фактами, то це є підставою для застосування до нього заходів дисциплінарної відповідальності. Якщо ж державний службовець на протязі року вдруге без поважних причин вчинив прогул, то виникає підстава для застосування до нього більш суворого дисциплінарного стягнення – звільнення з займаної посади. З боку керівника, який приймає рішення, необхідно подбати про забезпечення доказової бази факту відсутності особи на робочому місці більше трьох годин на протязі дня та факту повторного вчинення державним службовцем на протязі року такого дисциплінарного проступку як прогул. З боку ж державного службовця, який хоче оскаржити рішення про його звільнення з посади, необхідно подбати про факти, що свідчать про відсутність складу дисциплінарного проступку (наприклад, доказів, які підтверджують факт відсутності особи більше трьох годин на робочому місці з поважних причин) та про порушення процедури притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності» [69, с. 25-26].

Отже, законодавство про державну службу передбачає десять підстав для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади державної служби. Загальний же аналіз джерел

права та наукових джерел дає підставу стверджувати, що «більшість підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців у вигляді звільнення з посади характеризуються наявністю наступних недоліків: 1) представлені в Законі України «Про державну службу» як комплекс чисельних менших підстав (наприклад, порушення Присяги державного службовця); 2) сформульовані з порушенням вчення про склад правопорушення, а тому потребують тлумачення як з боку офіційних структур, так і з боку науковців; 3) враховують внутрішньодержавні і ігнорують зовнішньодержавні фактори, що впливають на протиправну поведінку державного службовця; 4) можуть використовуватись в державному управлінні як засоби маніпуляції та розбудови тоталітарної системи управління; 5) не враховують принцип пропорційності розміру санкції і соціальної шкідливості протиправного діяння. Все це може бути підґрунтям для чисельних звернень осіб до адміністративного суду з оскарженням рішення про їх незаконне звільнення з посади державного службовця» [69, с. 26].

Звернемося до інших джерел права, які закріплюють підстави припинення публічної служби та дисциплінарну відповідальності у вигляді звільнення з посади публічної служби.

Наприклад, особи патронатної служби призначаються на посаду, здійснюють свою діяльність та звільняються з посади на підставі вимог ст. 92 Закону України «Про державну службу» та норм КЗпП України, на що звертає увагу частина четверта ст. 92 Закону [184, ст. 92]. Втім, положення ст. 92 Закону України «Про державну службу» не дають чіткої відповіді на декілька важливих питань: Чи несуть особи патронатної служби дисциплінарну відповідальність? Якщо «так», то які підстави для цього слід використовувати – ті, що передбачені законодавством про державну службу, чи ті, що передбачені КЗпП України? Чи може така особа звернутися до адміністративного суду для оскарження рішення про її звільнення з посади?

Тобто ціла низка актуальних питань щодо вступу, проходження і припинення патронатної служби не врегульована на законодавчому рівні.

Якщо взяти за основу висновки, що були висловлені в публікації В.К. Колпакова і Т.О. Коломоєць, які детально проаналізували інститут патронатної служби в Україні, то слід звернути увагу на декілька їх висловлювань:

по-перше, звертається увага на те, що автори Концепції реформи адміністративного права наголошували на необхідності поділу посад в сфері державної служби на адміністративні і патронатні, при цьому підкреслювалось, що особи, які займають ці посади, «мають державно-владні повноваження і несуть відповідальність за посадою» [81, с. 89];

по-друге, зазначається, що в науковій літературі сформувався два підходи:

1) патронатні службовці не є державними службовцями, адже: вони за своїм правовим статусом відносяться до політиків; на ці посади можуть призначатись іноземці; вони обслуговують діяльність відповідного посадовця, а не виконують повноваження органу публічного управління; вони несуть відповідальність перед своїм керівником (патроном, який їх призначив на посаду), а не перед державою (наприклад, такі думки висловлював Ю.П. Битяк [16]) [81, с. 93];

2) патронатних службовців не можна виключати із системи публічної служби, адже: керівники, що їх призначили на посаду, працюють у системі публічної служби і реалізують публічно-владні повноваження; у зв'язку із тим, що керівники приймають активну участь у формуванні і реалізації державної політики, патронатні службовці теж впливають на процес прийняття відповідних рішень (наприклад, такі аргументи висловлює О. Костишів [88]) [81, с. 95];

по-третє, звертається увага на прогалини національного законодавства у частині патронатної служби, зокрема, підкреслюється: «Є потреба виваженого підходу з боку законодавця до врегулювання правових засад патронатної служби із зосередженням їх в окремому законодавчому акті (за аналогією із засадами інших видів публічної служби), який зафіксував би

визначення патронатної служби, перелік її посад, вимоги щодо службовців, умови вступу, кар'єру, обмеження, припинення, заохочення та відповідальність службовців і закріпив специфіку патронатної служби як різновиду публічної служби, усунувши ті колізійні, проблемні питання, які існують сьогодні у правовому регулюванні відповідних відносин, забезпечивши ефективне використання ресурсу відповідної служби» [81, с. 95].

Отже, Закон України «Про державну службу» частково регламентує підстави припинення службових відносин з патронатними службовцями (наприклад, частини 2 і 3 ст. 92 Закону). Стосовно ж дисциплінарної відповідальності патронатних службовців сьогодні можна стверджувати лише одне - є нагальні проблеми адміністративно-правового регулювання патронатної служби в Україні, правового статусу службовців патронатної служби, режиму дотримання ними службової дисципліни, підстав їх звільнення, а також перспектив їх судового захисту від незаконного звільнення з посади.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [200] сумбурно і, на нашу думку, безсистемно визначає підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування.

По-перше, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [200, ст. 20] називає декілька підстав припинення служби та наголошує на тому, що підстави для припинення служби передбачені як КЗпП України, так і самим законом.

По-друге, в нормативно-правовому акті термін «дисциплінарна відповідальність» використовується всього один раз, наприклад, у ст. 19 Закону цей термін згадується серед багатьох інших термінів як правовий інститут, що регулюється відповідним нормативно-правовим актом. В подальших же положеннях нормативно-правового акту відсутні будь-які згадки про підстави дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних

стягнень, процедуру притягнення таких службовців до дисциплінарної відповідальності тощо.

По-третє, наголошується на тому, що «рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою» [200, ст. 20].

На нашу думку, служба в органах місцевого самоврядування є одним із розповсюджених видів публічної служби, а тому важливо систематизувати і вдосконалити норми національного законодавства, які регулюють підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування, при цьому, слід врахувати види посад, що існують в органах місцевого самоврядування та які передбачені ст. 3 Закону [200, ст. 3].

Якщо Закони України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування» [184; 200] оперують двома поняттями «припинення служби» та «звільнення зі служби», де друге розглядається в основному як результат процедури припинення службових відносин із публічним службовцем, то Закон України «Про прокуратуру» [198, ст. 51, 61, 64] оперує трьома поняттями – «звільнення прокурора», «припинення повноважень» і «зупинення повноважень» прокурора. При цьому, кожна категорія має своє змістовне наповнення, яке не перекликається із змістом інших категорій. Використаний законодавцем підхід жодним чином не суперечить загальним підходам співвідношення понять «припинення служби» та «звільнення зі служби», яке нами було запропоновано вище. Інститут «зупинення повноважень» полягає в тому, що прокурор не перестає перебувати у службових відносинах, але тимчасово (з поважних причин, вказаних в законодавстві) не може реалізовувати повноваження прокурора. В даному випадку мова взагалі не йде про припинення його служби чи про звільнення його зі служби. Інститут «припинення повноважень» пов'язаний із настанням подій (як юридичних фактів), які не пов'язані із вольовою поведінкою людини (смерть особи, досягнення пенсійного віку). Інститут «припинення повноважень» є тим інститутом, який не реалізується через

процедуру звільнення, про що свідчать положення ст. 61 Закону України «Про прокуратуру» [198, ст. 61]. І, нарешті, інститут «звільнення зі служби» реалізується виключно через процедуру звільнення прокурора з посади.

На нашу думку, інститути «звільнення прокурора», «припинення повноважень» і «зупинення повноважень» прокурора можна було б висвітлити з використанням більш традиційних кваліфікаційних підходів, наприклад:

- 1) *припинення прокурором публічної служби* здійснюється шляхом:
 - а) звільнення прокурора з посади (ст.ст. 51-60 Закону);
 - б) припинення його повноважень (смерть, досягнення пенсійного віку;
- 2) *зупинення повноважень прокурора* є тимчасовим заходом, який не припиняє службових відносин.

Підстави звільнення з військової служби передбачені в ст. 26 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [180, ст. 26].

Отже, законність звільнення особи з посади публічної служби буде залежати від того, чи відповідає звільнення тим підставам, які передбачені для цього чинним законодавством.

Окремо слід зазначити про особливості процедури звільнення особи з посади публічної служби. Для цього звернемося до вже запропонованої нами класифікації звільнення з публічної служби на два види:

- 1) як результат процедури припинення службових відносин із публічним службовцем (внутрішньо-організаційна процедура);
- 2) як вид дисциплінарного стягнення, що застосовується до публічного службовця за вчинення дисциплінарного проступку (дисциплінарне провадження).

Отже, за загальним правилом процедура припинення службових відносин із публічним службовцем не складна – в законодавстві називаються:

- а) підстава для порушення питання про припинення службових відносин; б) суб'єкт, який вповноважений прийняти рішення про припинення службових відносин із особою; в) строки прийняття цього рішення; г) іноді зазначається

обов'язкова форма рішення. Щоб в законодавстві зафіксувати всі вище перераховані чинники, достатньо декількох статей нормативно-правового акту, наприклад:

- Закони України «Про державну службу» [184] присвятив цьому питанню сім статей щодо припинення державної служби і одну статтю щодо припинення патронатної служби;

- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [200] взагалі обмежився однією статтею;

- Закон України «Про прокуратуру» [198] розкриває специфіку процедури звільнення прокурора в межах дев'яти статей;

- Закон України «Про військовий обов'язок і військову службу» передбачає і підстави, і порядок звільнення з військової служби лише в одній статті [180, ст. 26] тощо.

Отже законність звільнення особи з посади публічної служби буде залежати від того, чи відповідає процедура, за якою було звільнено особу, процедурі, що передбачена чинним законодавством.

Коли ж мова йде про процедуру дисциплінарної відповідальності щодо застосування такого дисциплінарного стягнення як звільнення, то чинне законодавство є дуже розпороченим, суперечливим і складним для застосування його норм на практиці. Щоб показати проблему, що існує у цій сфері, не заглиблюючись у всі нюанси дисциплінарного провадження в сфері публічної служби, звернемося до навчального посібника «Дисциплінарно-деліктне право України» (2016 р.) [48]. Автори навчального посібника поділили публічних службовців на десять видів і розкрили особливості правового забезпечення підстав та порядку їх притягнення до дисциплінарної відповідальності. Наприклад, характеризуючи процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців вчені зазначають, що ця процедура регламентується КЗпП України, Законами України «Про державну службу» [184] і «Про запобігання корупції» [188], а також постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку

проведення службового розслідування» [190]. До цього переліку сьогодні можна додати ще постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» [189].

Незначні відмінності має перелік джерел права, що регламентує процедуру притягнення до дисциплінарної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування. Використовуються ті ж самі нормативно-правові акти, але з врахуванням двох виключень:

- замість Закону України «Про державну службу» [184] використовується Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [200];

- не використовується постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» [189].

Дисциплінарне провадження щодо прокурорів регламентується Законом України «Про прокуратуру» [198], Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» [190], а також Положенням про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [129].

Якщо ж мова йде про дисциплінарну відповідальність суддів, то порядок притягнення даних публічних службовців регламентується Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [204] та Регламентом Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [210] тощо.

Не будемо аналізувати всі нормативно-правові акти, що передбачають підстави та порядок припинення публічної служби, адже їх, як ми неодноразово підкреслювали, багато і всі вони потребують систематизації.

Отже, законність звільнення особи з посади публічної служби за результатами дисциплінарного провадження буде залежати від того:

- чи відповідає факт застосування до нього дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення тим підставам, які передбачені для цього чинним законодавством;

- чи відповідає процедура накладення на публічного службовця дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення з посади процедурі, що передбачена для цього чинним законодавством.

По-суті, мова до цього йшла про підстави і процедуру «законного» припинення публічної служби та звільнення особи з посади публічної служби. «Факти ж постійних звернень осіб до адміністративного суду з питань незаконного їх звільнення з посад публічної служби, свідчать про те, що це питання, будучи предметом трудового права, обмежено досліджується в межах науки адміністративного права і процесу» [69, с. 26].

«Публічний службовець може оскаржити рішення про його звільнення в судовому порядку, якщо вважає таке рішення незаконним. У зв'язку з цим, виникає потреба визначення у науці адміністративного права критеріїв розмежування «законного» і «незаконного» рішень про звільнення службовця з займаної посади публічної служби. Якщо законність рішення про звільнення публічного службовця забезпечується положеннями національного законодавства про публічну службу, то «незаконність» такого рішення виводиться інтелектуальним шляхом на підставі аналізу положень законодавства» [69, с. 26].

Отже на підставі проведеного попередньо дослідження можна зробити наступний висновок.

Якщо особа звертається до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод і інтересів у сфері службових відносин, то вона вважає, що рішення про її звільнення з посади публічної служби є незаконним. Незаконність такого рішення може проявлятися в наступному:

- 1) були порушені загальні підстави припинення публічної служби;
- 2) були порушені підстави притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади;
- 3) була порушена процедура звільнення особи з посади публічної служби на загальних підставах;

4) була порушена процедура притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади.

Втім, дуже важливо щоб факт «незаконності» був підтверджений рішенням адміністративного суду.

У зв'язку із цим, можна запропонувати наступне визначення поняття «незаконне звільнення особи з посади публічної служби»: незаконне звільнення особи з посади публічної служби - це підтверджений судовим рішенням факт порушення прав, свобод і інтересів публічного службовця в службових правовідносинах, який набув свого прояву в порушенні: 1) загальних підстав та/або процедури звільнення особи з посади публічної служби на загальних підставах; 2) підстав та/або процедури притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади.

Висновки до Розділу 2.

На підставі аналізу матеріальних та процедурних норм адміністративного права, які враховуються при вирішенні спору щодо незаконного звільнення особи з публічної служби, були зроблені наступні висновки.

1. Доведено, що існує три взаємопов'язані між собою (але незалежних за змістом) процеси – «формування правового статусу» (правосуб'єктність, набуття громадянства і ін.), «фіксація правового статусу за конкретною особою» (закріплення прав і обов'язків в положеннях законодавства, призначення на посаду публічної служби і ін.) та «реалізація правового статусу» (правові гарантії, службова дисципліна і ін.). Наголошено, що ці три процеси не слід поєднувати в одному понятті «правовий» чи «адміністративно-правовий статус», як це роблять науковці, які відносять до елементів структури адміністративно-правового статусу і правосуб'єктність, і громадянство, і правові гарантії тощо.

На підставі цього зроблено висновок, що службова дисципліна не є елементом адміністративно-правового статусу публічного службовця, адже вона характеризує специфіку реалізації публічним службовцем двох елементів структури його правового статусу – службових обов'язків та обмежень.

2. Зроблено висновок, що при характеристиці адміністративно-правового статусу публічного службовця слід враховувати два чинники:

а) посаду публічної служби, яку займає особа (наприклад, політична чи адміністративна посада, посада державної чи муніципальної служби і ін.);

б) сферу (вид) правовідносин, учасником яких він є (наприклад, службових чи пов'язаних зі службою правовідносин, відносин заохочувального чи дисциплінарно-деліктного характеру, відносин прийняття на публічну службу чи її припинення, зовнішньо-організуючі чи внутрішньо-організаційні відносини і ін.).

3. Наголошено на тому, що при характеристиці структури адміністративно-правового статусу публічних службовців слід:

по-перше, поєднати дві концепції визначення структури правового статусу – концепцію структури правового статусу фізичних осіб (права, обов'язки, юридична відповідальність тощо) та концепцію структури правового статусу юридичних осіб публічного права (цілі, завдання, предмет відання, повноваження, функції тощо);

по-друге, виділяти окремим її елементом «обмеження», які за змістовним наповненням відрізняються від обов'язків і заборон, адже «обов'язок» це міра необхідної поведінки особи, тоді як «обмеження» це міра стримування зловживань суб'єктивними правами чи повноваженнями, а «заборона» це недопустима з точки зору держави і суспільства поведінка (поведінка, яка засуджується суспільством і карається державою).

На підставі цього зроблено висновок, що у загальній структурі адміністративно-правового статусу публічного службовця можна виділити:

а) обов'язкові елементи, які характеризують статус всіх без виключення публічних службовців: права, обов'язки, повноваження (право-обов'язки) і обмеження;

б) факультативні елементи, які характеризують статус окремих публічних службовців: цілі, завдання, функції, юридична відповідальність і ін.

4. З'ясовано, що публічний службовець може бути учасником матеріальних, процедурних і процесуальних адміністративних правовідносин. Кожна із перерахованих груп правовідносин вимагає наявності свого адміністративно-правового статусу – матеріально-правового, процедурно-правового і процесуально-правового. Так, невиконання публічним службовцем матеріально-правового статусу може стати підставою для звільнення його з посади. Через участь у дисциплінарному провадженні щодо його звільнення з посади публічний службовець реалізує свій процедурно-правовий статус, а через участь у адміністративному судочинстві щодо оскарження рішення про його звільнення – процесуально-правовий статус.

5. З'ясовано, що в сфері службового права слід розрізнити між собою два розуміння поняття «звільнення»:

- звільнення з посади публічної служби як результат процедури припинення службових відносин із публічним службовцем;

- звільнення як вид дисциплінарного стягнення, що застосовується до публічного службовця за вчинення дисциплінарного проступку.

У першому випадку, звільнення включає до свого змісту широке коло правових ситуацій, серед яких можна виділити і звільнення публічного службовця за вчинення ним дисциплінарного проступку.

6. Встановлено, що законодавство про державну службу передбачає десять підстав для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади державної служби. Загальний же аналіз джерел права та наукових джерел дає підставу стверджувати, що

«більшість підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців у вигляді звільнення з посади характеризуються наявністю наступних недоліків: 1) представлені в Законі України «Про державну службу» як комплекс чисельних менших підстав (наприклад, порушення Присяги державного службовця); 2) сформульовані з порушенням вчення про склад правопорушення, а тому потребують тлумачення як з боку офіційних структур, так і з боку науковців; 3) враховують внутрішньодержавні і ігнорують зовнішньодержавні фактори, що впливають на протиправну поведінку державного службовця; 4) можуть використовуватись в державному управлінні як засоби маніпуляції та розбудови тоталітарної системи управління; 5) не враховують принцип пропорційності розміру санкції і соціальної шкідливості протиправного діяння. Все це може бути підґрунтям для чисельних звернень осіб до адміністративного суду з оскарженням рішення про їх незаконне звільнення з посади державного службовця» [69, с. 26].

7. Наголошено, що Закон України «Про державну службу» частково регламентує підстави припинення службових відносин з патронатними службовцями (наприклад, частини 2 і 3 ст. 92 Закону). Стосовно ж дисциплінарної відповідальності патронатних службовців сьогодні можна стверджувати лише одне – є нагальні проблеми правового регулювання патронатної служби в Україні, правового статусу службовців патронатної служби, режиму дотримання ними службової дисципліни, підстав їх звільнення, а також перспектив їх судового захисту від незаконного звільнення з посади.

8. На підставі аналізу положень чинного законодавства зроблено висновок, що служба в органах місцевого самоврядування є одним із розповсюджених видів публічної служби, а тому важливо систематизувати і вдосконалити норми національного законодавства, які регулюють підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування, при цьому, слід врахувати види посад, що існують в органах місцевого самоврядування та які

передбачені ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [200, ст. 3].

9. Враховуючи особливості правового регулювання інституту «звільнення прокурора з посади», а також загальні підходи національного законодавства до інституту «припинення публічної служби», було запропоновано наступне співвідношення понять «звільнення прокурора», «припинення повноважень» і «зупинення повноважень» прокурора:

1) *припинення прокурором публічної служби* здійснюється шляхом:

а) звільнення прокурора з посади (ст.ст. 51-60 Закону);

б) припинення його повноважень (смерть, досягнення пенсійного віку;

2) *зупинення повноважень прокурора* є тимчасовим заходом, який не припиняє службових відносин.

10. На підставі аналізу двох видів процедури звільнення особи з посади публічної служби (звільнення на загальних підставах та через процедуру притягнення особи до дисциплінарної відповідальності) було зроблено наступні висновки:

1) за загальним правилом процедура припинення службових відносин із публічним службовцем не складна – в законодавстві називаються: а) підстава для порушення питання про припинення службових відносин; б) суб'єкт, який вповноважений прийняти рішення про припинення службових відносин із особою; в) строки прийняття цього рішення; г) іноді зазначається обов'язкова форма рішення. Щоб в законодавстві зафіксувати всі вище перераховані чинники, достатньо декількох статей нормативно-правового акту. Законність звільнення в даному випадку буде залежати від двох факторів:

- чи відповідає звільнення тим підставам, які передбачені для цього чинним законодавством;

- чи відповідає процедура, за якою було звільнено особу, процедурі, що передбачена чинним законодавством.;

2) коли ж мова йде про процедуру дисциплінарної відповідальності щодо застосування такого дисциплінарного стягнення як звільнення, то чинне законодавство є дуже розпорошеним, суперечливим і складним для застосовування його норм на практиці. Законність звільнення в даному випадку буде залежати від наступних факторів:

- чи відповідає факт застосовування до особи дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення тим підставам, які передбачені для цього чинним законодавством;

- чи відповідає процедура накладення на публічного службовця дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення з посади процедурі, що передбачена для цього чинним законодавством.

11. Якщо особа звертається до адміністративного суду за захистом своїх прав, свобод і інтересів у сфері службових відносин, то вона вважає, що рішення про її звільнення з посади публічної служби є незаконним. Незаконність такого рішення може проявлятися в наступному: 1) були порушені загальні підстави припинення публічної служби; 2) були порушені підстави притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади; 3) була порушена процедура звільнення особи з посади публічної служби на загальних підставах; 4) була порушена процедура притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади. Втім, дуже важливо щоб факт «незаконності» був підтверджений рішенням адміністративного суду.

РОЗДІЛ 3.

НОРМИ ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА, ЯКІ РЕГЛАМЕНТУЮТЬ ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ СПОРУ ЩОДО НЕЗАКОННОГО ЗВІЛЬНЕННЯ ОСОБИ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

3.1 Особливості розгляду, доказування і вирішення спорів щодо незаконного звільнення особи з публічної служби

Однією з найчисленніших категорій спорів, що розглядаються адміністративними судами України, є спори, які пов'язані із звільненням з публічної служби.

Для визначення належності конкретної посади до категорії публічної служби суд детально вивчає відповідні положення законодавства, яке регулює цю діяльність. Серед законів України, які охоплюють питання, пов'язані із звільненням з публічної служби, можна виділити такі: Закон України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Національну поліцію», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про судоустрій і статус суддів», а також «Про прокуратуру» та інші. Кожен з цих нормативних актів містить специфічні визначення та особливості, що слід враховувати при аналізі конкретних випадків.

Процесуальні питання, як правило, вирішуються на підставі застосування норм Кодексу адміністративного судочинства України із урахуванням судової практики та частково Кодексу законів про працю України.

До основних особливостей розгляду та вирішення спорів щодо незаконного звільнення особи з публічної служби можливо віднести наступні:

1. Під час розгляду та вирішення спорів цієї категорії справ враховується пресуппозиція, адже спори щодо незаконного звільнення особи з публічної служби відносяться до публічно-правових спорів, пов'язаних з публічною службою;

2. Частина 5 статті 112 КАСУ передбачає, що строк звернення до адміністративного суду стосовно звільнення з публічної служби – це місячний строк [76];

3. Це справи незначної складності або малозначні справи, на підставі пункту 1 частини 6 ст. 12 КАСУ, а це обумовлює використання, як правило, спрощеної процедури розгляду такої категорії справ.

4. Як правило, ця категорія справ розглядається в порядку спрощеного провадження, враховуючи положення частини 2 ст. 12 КАСУ.

«Законодавець визнає спрощене позовне провадження похідним від загального позовного провадження, але з притаманними йому процесуальними особливостями. Такі процесуальні особливості обумовлюють переваги спрощеного позовного провадження для вирішення певної категорії публічно-правових спорів з метою виконання завдань адміністративного судочинства» [232].

Попри те, що законодавством визначено, що певні справи вважаються незначними за своєю складністю та можуть розглядатися в порядку спрощеного провадження, варто звернути увагу на відсутність категоричної заборони на їх розгляд в рамках загального провадження. Ця правова дискреція надає судам гнучкість у прийнятті рішень, враховуючи індивідуальні обставини кожної конкретної справи, її важливість і характер. Хоча Кодекс адміністративного судочинства перераховує публічно-правові спори як такі, що мають невелику складність, на практиці суди можуть розглядати їх за стандартним регламентом загального позовного провадження. Це можливо завдяки врахуванню специфічних особливостей та деталей кожного адміністративного випадку на підставі клопотань сторін.

5. Розгляд таких справ здійснюється із урахуванням вимог статей

257-263 КАСУ, обумовлює особливий порядок розгляду таких справ.

6. Процесуальний статус учасників адміністративних справ, пов'язаних з незаконним звільненням з публічної служби в Україні, має свої характерні особливості. Запроваджений статус включає в себе не лише загальні елементи, але й специфічні аспекти правосуб'єктності. По-перше, всі учасники процесу мають загальну правосуб'єктність, що дозволяє їм активно брати участь у судовому провадженні. По-друге, специфічна правосуб'єктність окреслює адміністративно-правовий статус осіб, які виконують публічні функції та є частиною трудових відносин у публічному секторі управління. Це свідчить про особливу важливість правового регулювання, яке враховує специфіку публічної служби і неординарність ситуацій, що виникають у цій сфері.

7. У такого роду справах між позивачем, яким виступає публічний службовець, та відповідачем, що є суб'єктом владних повноважень у ролі роботодавця, виникає спір, пов'язаний із поновленням прав службовця для виконання ним своїх управлінських функцій. Дані спори виникають внаслідок конфлікту між публічним службовцем, незаконно відстороненим від виконання своїх обов'язків, та органом публічної влади. І тому, метою розгляду та вирішення спорів щодо незаконного звільнення особи з публічної служби є відновлення прав, свобод і законних інтересів публічного службовця в контексті публічно-трудова відносин, а також забезпечення захисту публічної служби як важливої складової функціонування держави. Таким чином, процесуальний статус сторін у цих справах вимагає особливого підходу та уваги до нюансів управлінської діяльності та рахування специфіки публічної служби.

6. В більшості випадків ця категорія справ розглядається – в порядку письмового провадження;

7. Позивач звільнений від сплати судового збору на підставі вимог статті 5 Закону України «Про судовий збір» [203];

8. Судові рішення у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби виконуються негайно, враховуючи положення пунктів 2 та 3 частини 1 ст. 371 КАСУ.

9. Адміністративні спори, пов'язані з незаконним звільненням працівника з публічної служби, є складним явищем, яке включає в себе публічно-правові аспекти і акцентує зусилля на захисті прав громадян, зайнятих у секторі публічного управління. Конфлікт, що виникає у цьому контексті, найчастіше стосується поновлення звільненого службовця на посаді, за рахунок чого виникає необхідність оскарження наказів про звільнення, відновлення попереднього статусу шляхом поновлення на посаді, а також реалізації гарантованих соціальних та економічних прав, передбачених для такої категорії працівників.

10. Розгляд та вирішення таких адміністративних справ покладається на адміністративні суди, які мають завдання повернути порушені права та інтереси публічних службовців. Значення цих справ виходить далеко за межі індивідуальних випадків, адже вони підкреслюють важливість стабільності та справедливості у системі публічної служби, яка є основою функціонування держави. Таким чином, у даному контексті важливо враховувати не лише правову сторону спору, а й соціальну відповідальність держави щодо своїх працівників, що передбачає надання правового захисту, а також забезпечення рівних умов для всіх учасників публічної служби.

Більш детально розглянемо питання особливості доказування у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби та особливості виконання судових рішень у справах цієї категорії.

Правовий інститут доказів і механізм доказування є невід'ємною частиною адміністративного судочинства. Цей інститут охоплює різноманітні нормативно-правові норми, які визначають, що саме може використовуватися в якості доказів, а також межі та повноваження учасників судового процесу. Важливим аспектом цього інституту є встановлення умов,

за яких докази можуть бути визнані належними, допустимими, достовірними та достатніми. Це забезпечує не лише справедливість і об'єктивність адміністративного провадження, але й сприяє досягненню правових рішень, які відповідають вимогам справедливості. Аналіз і вдосконалення цих норм сприяє підвищенню ефективності адміністративного судового процесу, а також підтримує правові гарантії для усіх учасників, надаючи їм впевненість у захисті своїх прав, свобод та інтересів.

Правосуддя в Україні реалізується з головною метою – забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів, як осіб, так і інтересів держави. Цей процес базується на принципах верховенства права, що свідчить про пріоритетність закону та справедливості в суспільстві. В Рішенні Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 р. № 22-рп/2004, закріплено, що «забезпечення прав і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини)» [217].

«Зміна формату публічно-приватних відносин, концептуалізація сервісної держави та констатування пріоритету забезпечувального покликання публічної влади чи не найкраще відображене (а можливо, і підсумоване) в організаційно-правовому забезпеченні можливості приватного суб'єкта протистояти протиправній поведінці носіїв влади, насамперед оскаржувати неправомірні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду» [101, с. 1].

Надання належного судового захисту суб'єктивним правам, свободам і інтересам в межах адміністративного судочинства, які порушені суб'єктами владних повноважень, невід'ємно пов'язане із комплексним науковим аналізом змісту та специфіки контексту спірних адміністративно-правових відносин. Ефективний розгляд адміністративних справ вимагає комплексного підходу до оцінки наданих сторонами фактів, доказів і обставин. Крім того, важливо здійснити детальний аналіз дій осіб, які

володіють владними повноваженнями, оскільки це може суттєво вплинути на результат справи. Наприклад, у Постанові Великої Палати Верховного Суду від 10 вересня 2019 року у справі № 921/36/18 (2 частина) наголошується: «Якщо особа відсторонена від виконання повноважень керівника або іншого члена виконавчого органу та обрана інша особа для тимчасового здійснення таких повноважень, то це також не означає звільнення керівника або іншого члена виконавчого органу, бо чинним законодавством не передбачена така підстава для звільнення. У цьому разі теж має місце зупинення роботи посадової особи, викликане відсутністю організаційних умов, необхідних для виконання роботи, оскільки без повноважень посадова особа не може здійснювати керівництво або функції члена виконавчого органу» [136].

І таких фактів, які потребують оцінки, аналізу та дослідження в адміністративному судовому процесі багато і залежать вони від статусу публічного службовця, підстав його звільнення тощо.

Є.В. Аблов висловлює позицію, «що докази в адміністративних справах, пов'язаних із проходженням публічної служби в Україні, – це фактичні дані, що є об'єктивними та неупередженими підставами для встановлення, підтвердження чи спростування судом обставин адміністративної справи, що обґрунтовують вимоги й заперечення публічного службовця та органу влади як суб'єкта призначення чи інші обставини, що мають важливе значення для правильного, об'єктивного, своєчасного та достовірного вирішення адміністративної справи» [1, с. 10].

Доказування в адміністративних справах, пов'язаних із звільненням з публічної служби, являє собою складний когнітивний процес, який вимагає ретельного підходу, структурованості та виваженості. Цей процес складається з кількох ключових етапів: початкове подання доказів, їх узгоджене збирання, забезпечення цілісності та достовірності інформації, а також детальний аналіз і об'єктивна оцінка зібраних матеріалів. Усі ці етапи сприяють формуванню справедливого, усебічного й своєчасного вирішення питань, які виникають у контексті звільнення з публічної служби у рамках

адміністративного судочинства. Таким чином, процес доказування є важливим інструментом для захисту прав і свобод громадян, забезпечуючи їх участь у системі публічного управління та дотримання принципів верховенства права та прозорості.

Існує розповсюджена концепція, що «доказування в адміністративних справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні за своєю природою є пізнавальною діяльністю та включає в себе послідовні загальні етапи (подання, забезпечення, збирання, дослідження та оцінку), що сукупно дозволяє учасникам адміністративної справи справедливо, всебічно та своєчасно вирішити публічно-правовий спір, пов'язаний із проходженням публічної служби в порядку адміністративного судочинства» [2, с. 7].

Дана позиція цілком може бути застосована і до спорів щодо незаконного звільнення з публічної служби.

Чітке і виважене застосування доказових механізмів є запорукою протидії зловживанням і правопорушенням, що відкриває шлях до справедливих рішень у сферах публічного управління та адміністративного контролю. Отже, ефективність доказування є основоположним фактором, який визначає правове середовище, в якому взаємодіють державні інтереси та права особи, забезпечуючи сталий баланс між ними.

У межах адміністративного судочинства одним з найважливіших етапів доказування у справах, що стосуються незаконного звільнення з публічної служби, є етап оцінювання доказів. На рівні цього етапу адміністративний суд проводить аналіз фактичних обставин справи, беручи до уваги всі представлені докази. Це дозволяє суду сформувати комплексне уявлення про порушені правовідносини, що є необхідним для об'єктивного і всебічного розгляду справи. Ефективне завершення процесу доказування, пов'язане з якістю цього оцінювання, адже саме воно визначає подальший хід та результати судового провадження. Таким чином, аналіз і узагальнення доказів стає ключовим елементом у забезпеченні справедливості та правосуддя в контексті адміністративного судочинства.

Оцінювання доказів в адміністративних справах, пов'язаних із незаконним звільненням з публічної служби «здійснюється за внутрішнім переконанням судді на підставі встановлених достовірних обставин справи, що зменшує суб'єктивний вплив судді на вирішення публічно-службового спору» [1, с. 10].

Успіх процесу оцінки фактів, обставин, доказів багато в чому залежить від якості підготовлених матеріалів та обґрунтованості аргументів, що представляються учасниками процесу. Ретельне вивчення обставин конкретної адміністративної справи дозволяє чітко визначити правові підстави та механізми захисту порушених інтересів. Такий підхід сприяє формуванню справедливого і об'єктивного судового рішення, яке враховує усі аспекти ситуації та забезпечує дотримання правової визначеності.

«Доказуванням в адміністративному процесі є виявлення, збирання, закріплення, перевірка та оцінка інформації про фактичні дані, на підставі яких суд, орган владних повноважень, уповноважена посадова особа встановлюють наявність або відсутність обставин, що мають значення для всебічного, повного й об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи» [4, с. 435].

На наш погляд, доказування в адміністративному судочинстві у справах пов'язаних з незаконним звільненням з публічної служби в Україні є складним правовим явищем та визначається із взаємопов'язаних складових. Дійсно, доказування в традиційному розумінні охоплює багато аспектів, серед яких можна виділити кілька ключових, а саме:

- 1) що це процес з'ясування обставин у контексті конкретної справи;
- 2) передбачає залучення всіх учасників судового процесу з метою забезпечення об'єктивності;
- 3) процес пізнання, що передбачає аналіз зібраної інформації з метою виявлення істини;
- 4) діяльність, орієнтовану на сприйняття і оцінку інформації, що стосується справи тощо.

Першим аспектом доказування є процес з'ясування обставин у контексті конкретної справи. В цьому контексті І.Г. Козинець наголошує, що «Більша частина процесуальної діяльності учасників адміністративного судочинства пов'язана з установленням істини в адміністративній справі, доведенням та перевіркою фактичних обставин публічно-правового спору» [78, с. 177].

В.М. Бевзенко звертає увагу на тому, що «предмет доказування – це явища, обставини адміністративно-правового характеру (адміністративний акт, адміністративний розсуд, адміністративна процедура), висловлені у заявах, клопотаннях» [11, с. 6].

Наприклад, в Ухвалі КАС ВС від 25 березня 2019 року у справі №9901/143/19, суд встановив відповідачу п'ятнадцятиденний строк з дня отримання копії цієї ухвали для подання відзиву на позовну заяву та доказів, які підтверджують обставини, на яких ґрунтуються заперечення відповідача (з урахуванням мотивів та аргументів, які навів позивач у позовній заяві), а також документів, що підтверджують надіслання (надання) відзиву і доданих до нього документів позивачу» [246].

У Постанові Верховного Суду від 18 жовтня 2023 року у справі № 210/6543/21, висловлюється позиція суду, що « під час вирішення спору між працівником і роботодавцем суд не вирішує питання про доцільність скорочення чисельності або штату працівників, а перевіряє наявність підстав для звільнення, тобто чи відбувалося скорочення штату або чисельності працівників та дотримання відповідної процедури» [147; 30, с. 55].

Враховуючи напрацювання в сфері адміністративного судового процесу та положення статей 77-78, 150, 159-166, 175-176, 178 КАСУ, можливо стверджувати, що предмет доказування складається із двох великих блоків, а саме:

1) Обставини, які підтверджують вимоги:

1.1. обставини, які підтверджують вимоги позову;

1.2. обставини, які підтверджують заперечення проти позову;

1.3 обставини, які мають інше значення для розгляду справи і мають бути встановлені – «які включають особливості службових відносин між сторонами публічно-службового спору, що дозволить всебічно захистити права та законні інтереси публічного службовця та унеможливити будь-який тиск у цих адміністративних справах» [3, с. 85].

Наприклад, Постанова Верховного Суду від 03 квітня 2024 року у справі № 420/645/23 закріплює правову позицію Верховного суду, що «відсутність позивача на роботі в умовах триваючої збройної агресії проти України, що супроводжувався небажанням позивача подавати своєму роботодавцю будь-які заяви та звернення для врегулювання процесу проходження ним публічної служби, не є наслідком існування обставин непереборної сили та вказав, що вчинені позивачем дії ... (подання заяви працедавцю) не можуть легалізувати її відсутність на роботі у попередні періоди, а також свідчити про повноцінне виконання ним своїх посадових обов'язків у вказаному періоді» [145].

Є.В. Аблов наводить свою позицію, згідно до якої, «суд повинен встановити не лише обставини, які належать до предмета доказування, але і додаткові обставини, що дозволить всебічно захистити права та законні інтереси публічного службовця та унеможливити будь-який тиск у цих адміністративних справах» [2, с. 7].

2. Факти, які мають значення для розгляду справи:

2.1. визнанні факти. Наприклад, факт захворювання, необізнаність із адміністративним актом тощо;

2.2. загальновідомі факти;

2.3. преюдиціальні факти.

Наприклад, під час розгляду справ щодо незаконного звільнення з публічної служби доказуванню підлягають певні питання, а саме: а) чи попереджали державного службовця про наступне звільнення і чим це можливо підтвердити?; б) чи пропонувати публічному службовцю будь-яку вакантну посаду державної служби у тому самому органі публічної влади (за

наявності) і чим це можливо підтвердити?; в) щодо наявності інших вакантних посад, які відповідно до своєї кваліфікації міг би обіймати позивач та інші, враховуючи сутність позовних вимог.

Дані питання обумовлені вимогами законодавства стосовно дотримання строку попередження про звільнення.

О.М. Мамонтова висловлює думку, що «судові рішення можуть виступати в адміністративному судочинстві не лише як джерело преюдиційних фактів, а й як письмовий доказ (у випадку, коли умови або межі застосування преюдиції не виконано, проте відповідне рішення все одно містить інформацію про значимі для справи обставини). Не виключена й зворотна ймовірність: поєднання в одному судовому рішенні (і навіть в одному факті, що встановлюється ним) подвійної природи – преюдиції та доказу. Останнє вбачається у вирокі суду або ухвалі про закриття кримінального провадження, якими підтверджується (і преюдиційно, і як спеціальний за своєю допустимістю доказ) наявність нововиявлених або виключених обставин [101, с. 17].

Ми підтримуємо позицією В.К. Колпакова. Науковець наголошує, що «Кластер доказів в адміністративній справі формується з однією метою – створити сприятливі умови для встановлення істини. Компоненти такого кластера – конкретні докази – характеризуються численними особливостями й відмінностями. Як правило, вони суттєво різняться: а) правовою природою; б) формами зовнішнього вираження; в) доказовою силою, г) особливостями зв'язків із предметом доказування, д) джерелами походження, е) інформативністю» [80].

Таким чином, вважаємо за доцільне виділити сутнісні ознаки предмета доказування в адміністративному провадженні, як фундаментальної категорії теорії доказування, а саме: 1) це когнітивна складова пізнавально-практичної діяльності учасників процесу; 2) має відповідати положенням КАС України в контексті завдань адміністративного судочинства; 3) містить факти й обставини, які мають значення для правильного вирішення

адміністративного спору; 4) полягає в конкретизації та розкритті тих обставин, які сприяють досягненню кінцевої мети доказування у адміністративному провадженні.

М.І. Смокович, В.М. Бевзенко роблять висновок, що «доказування в адміністративному процесі – як розумово-пізнавальна діяльність людини (учасника адміністративної справи, адміністративного процесу, адміністративного суду) – спрямована на сприйняття об'єкта (об'єктів) дійсності, їхню оцінку й перевірку доказами. Таким об'єктом (об'єктами) в адміністративному процесі є факти (фактичні обставини адміністративної справи), якими сторони, треті особи, їхні представники обґрунтовують свої вимоги, заперечення, пояснення, міркування (ст. ст. 159, 160, 162, 163, 164, 165, 296, 304, 330, 338 КАС України)» [231, с. 764].

Суд розглядає докази та письмові пояснення, надані у заявах по суті справи, а також, у випадку розгляду справи з викликом учасників, заслуховує їх усні пояснення.

По-друге, доказування – *передбачає залучення усіх учасників судового процесу з метою забезпечення об'єктивності*. «Участь у встановленні фактичних обставин публічно-правового спору, дійсних прав та обов'язків учасників спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення такого спору по суті, участь у формуванні предмета доказування, відповідно до приписів Кодексу адміністративного судочинства України, беруть різні суб'єкти» [11].

Кожен учасник процесу, а також адміністративний суд, відіграють ключову роль у забезпеченні справедливого розгляду та вирішенні адміністративної справи. Цей процесуальний підхід, що охоплює перевірку та доведення фактів, в юридичній теорії визначається як доказування. Таким чином, належна організація та реалізація доказування в адміністративному судочинстві сприяють не лише ефективному захисту прав громадян, але і зміцненню довіри до правосуддя в цілому. Загалом, це комплексний і

динамічний процес, що покликаний забезпечити баланс між правами індивіда і публічними інтересами на засадах верховенства права та законності.

«Для позивача та його представника доказування – цілком конкретна, зі зрозумілим змістом діяльність, що включає в себе визначення обставин, на яких ґрунтуються заявлені вимоги; збір і дослідження в судовому засіданні доказів для підтвердження фактів, які є підставою для позову; аналіз фактів, на які посилається відповідач; підготовку доказів для їх спростування. Для відповідача та його представника доказування – це діяльність з вивчення підстави позову, виявлення і збору доказів, що спростовують факти, на які посилається позивач, аналіз зібраного фактичного матеріалу» [75, с. 45].

Кожен учасник судового процесу прагне довести свою правоту, намагаючись переконати суд у своїй позиції. Їхня головна мета полягає в тому, щоб представити свої аргументи і докази таким чином, щоб справити найбільше враження на суддів та забезпечити висловлення рішення на свою користь.

Заслуговує увагу правова позиція Верховного Суду, яка закріплена в Постанові КГС ВС від 25.06.2020 по справі № 924/233/18 [171], де зазначено, що «Обов'язок із доказування слід розуміти як закріплену в процесуальному та матеріальному законодавстві міру належної поведінки особи, що бере участь у судовому процесі, із збирання та надання доказів для підтвердження свого суб'єктивного права, що має за мету усунення невизначеності, яка виникає в правовідносинах у разі неможливості достовірно з'ясувати обставини, які мають значення для справи» [258, с. 17].

Стандарти доказування є ключовим компонентом змагального процесу в адміністративному судочинстві, визначаючи правила, яких має дотримуватись суд при розгляді справ. Вони включають систему норм, закріплених, зокрема, в Кодексі адміністративного судочинства України, де визначаються поняття доказів, їх належність, допустимість та достовірність. Об'єктивація цих стандартів відбувається через нормативні акти, рішення

Касаційного адміністративного суду, ЄСПЛ та наукові дослідження, що допомагають у тлумаченні та застосуванні норм у судочинстві.

«Ці правила дозволяють оцінити, наскільки вдало сторони виконали вимоги щодо тягаря доказування і наскільки вони змогли переконати суд у своїй позиції, що робить оцінку доказів більш алгоритмізованою та обґрунтованою» [258, с. 17].

О.М. Дубенко звертає увагу на тому факті, що доказування в адміністративному судочинстві «як урегульовану процесуальним законодавством, підпорядковану законам логіки діяльність, спрямовану на встановлення об'єктивної істини в адміністративній справі та ухвалення обґрунтованого і законного рішення» [53, с. 12].

Я. Зелінська підтримує позицію, що «доказування – це діяльність адміністративного суду, учасників розгляду адміністративної справи, інших заінтересованих осіб із збирання (подання, витребування, забезпечення), дослідження (перевірки, огляду) й оцінки доказів у порядку, встановленому у КАС України» [59].

У п. 53 рішення ЄСПЛ у справі «Федорченко та Лозенко проти України» (№ 387/03) ЄСПЛ зазначив, що «суд при оцінці доказів керується критерієм доведення «поза розумним сумнівом». Проте таке доведення може впливати зі співіснування достатньо вагомих, чітких і узгоджених між собою висновків або подібних неспростованих презумпцій щодо фактів. Суд чітко усвідомлює субсидіарний характер свого завдання та визнає, що має бути обережним, перебираючи на себе роль суду першої інстанції щодо вирішення питань фактів, коли це неминуче не вимагається з огляду на обставини справи» [211].

В цьому контексті І.Г. Козинець вважає, що «доказування – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність суб'єктів доказування, спрямована на збирання, подання, оцінку, огляд забезпечення, дослідження, витребування або тимчасове вилучення доказів із метою

об'єктивної істини та справедливого розв'язання публічно-правового спору» [78, с. 173].

Третім важливим елементом доказування є сам *процес пізнання, що передбачає аналіз зібраної інформації з метою виявлення істини*. Процес пізнання є складним і багатогранним явищем, який вимагає ретельного аналізу інформації, що була отримана на підставі наданих доказів, або зібрана в результаті спостережень, або досліджень. Цей процес спрямований на те, щоб зрозуміти суть явищ, виявити закономірності і дійти до істини. Він передбачає не лише збір фактів, а й їх переосмислення, критичне оцінювання та порівняння. Завдяки такому аналізу суд отримає більш глибоке усвідомлення сутності обставин по справі.

На дану ознаку доказування звертає увагу і В. Перепелюк. Вчений наголошує, що «адміністративне доказування являє собою діяльність зі збору, дослідження, переробки й оцінки інформації, що міститься в доказах. Включення до змісту адміністративного доказування такої дії, як переробка інформації, дає змогу не тільки з'ясувати специфіку цього виду пізнавальної діяльності управлінських органів, а й подумати над вирішенням питання про можливість використання обчислювальної техніки в правовій роботі» [75, с. 309].

Наприклад, у Постанові від 21.10.2021 № 809/2894/13-а Касаційний адміністративний суд Верховного Суду під час оцінці доказів «виходив з того, що у матеріалах справи відсутні будь-які порівняльні таблиці, довідки, міркування тощо, які б могли підтвердити здійснення відповідачем порівняння кваліфікації і продуктивності праці працівників, яких було запропоновано звільнити, та працівників, яким запропоновано перевестися на посади в Івано-Франківську митницю Міндоходів, із зазначенням чому саме надається перевага одним працівникам, а не іншим. Тому, за відсутності доказів, які б могли підтвердити здійснення відповідачем порівняльного аналізу кваліфікації і продуктивності праці позивачки з іншими працівниками, а також доказів того, що відповідач пропонував їй наявні

вакантні посади, Верховний Суд дійшов висновку, що спірний пункт наказу про її звільнення є незаконним та підлягає скасуванню» [160].

У випадках коли суд розглядає справу щодо звільнення публічного службовця на підставі вчинення державного службовця дисциплінарного правопорушення, як прогул без поважних причин і здійснює аналіз зібраної інформації з метою виявлення істини: «Чи є підстави визначення системності такого дисциплінарного проступку?».

У цьому випадку доречним буде знайомство з правовою позицією Верховного Суду закріпленою у Постанові КАС ВС від 21 квітня 2021 року № 640/15754/19. Суд зробив наступний правовий висновок: «обов'язковою умовою для звільнення державного службовця є встановлення систематичності (тобто вчинених неодноразово протягом року) прогулів (відсутності на роботі більше трьох годин) цієї особи без поважних причин» [133].

В той же час, приписи Постанови КАС ВС від 02 лютого 2021 року у справі № 1/15 передбачають, що «для вирішення питання щодо правомірності наказу про звільнення ... необхідно перевірити всі накази про накладення дисциплінарного стягнення, які ввійшли в систему для звільнення незалежно від того, чи оскаржувався кожен наказ окремо в установленому законом порядку» [158].

Важливою складовою правозахисної діяльності та процесу доказування, в контексті незаконного звільнення з публічної служби, є доказ дотримання встановлених судових строків для подачі позовних заяв – місячний строк. Актуальність цього питання особливо підкреслюється на прикладі категорії спорів, де значна частина справ закінчується поверненням або неналежним розглядом заяв унаслідок пропуску терміну звернення до суду. У цій категорії термін становить лише один місяць, що суттєво відрізняється від загального строку у шість місяців.

Початок відліку цього терміну визначається не лише фактом, коли особа стала свідомою порушення своїх прав, а також можливістю об'єктивно

дізнатися про таке порушення. Наприклад, навіть якщо особа не отримала наказ про звільнення, але їй було видано трудову книжку, це не заважає їй своєчасно звертатися до суду. Подібні висновки підтверджуються рішеннями Верховного Суду, зокрема у справах, розглянутих 8 травня 2019 р. у справі № 805/4226/17-а [163], та 16 січня 2019 р. у справі № 813/779/16 [159] та інших. Пропущення вказаного терміну без надання суду переконливих обґрунтувань може призвести до залишення позову без руху, а згодом – до повернення позовної заяви позивачу. Тільки у випадку визнання причин пропуску терміну поважними, справа може отримати подальший розвиток у судовому порядку. Таким чином, дотримання строків є критично важливим елементом у процесуальному праві.

Важливо зазначити, що четвертим елементом доказування можна назвати *діяльність, орієнтовану на сприйняття і оцінку інформації, що стосується справи*. Сам процес доказування спрямований на перевірку інформації на повноту та достовірність. «Достовірність інформації визначається тим, наскільки вона відображає реальний стан речей. Об'єктивна інформація завжди є достовірною, але достовірна інформація може бути як об'єктивною, так і суб'єктивною. Повнота інформації відображає якість і достатність інформації» [209, с. 112].

Враховуючи цей контекст доказування, В.В. Гордєєв визначає, що «доказування – це подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або стан, яку надають суб'єкти адміністративного процесу, чи витребування судом такої інформації за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за ініціативою суду» [35, с. 8].

В.К. Колпаков звертає увагу на такий факт, що «Адміністративний суд не може покласти в основу свого рішення докази, достовірність яких викликає сумніви. Висновок суду про достовірність доказів міститься в мотивувальній частині судового рішення в справі й підтверджується матеріалами адміністративної справи (протоколом судового засідання; письмовими заявами й клопотаннями осіб, які беруть участь у справі;

письмовими й речовими доказами; висновками експертів; аудіо- та відеозаписами)» [80, с. 174].

Наприклад, у Постанові Касаційного адміністративного суду Верховного суду від 29.07.2020 у справі № 802/3673/15-а звертається увага, що відсутність «документально підтверджених судових витрат, понесених учасниками справи у зв'язку з переглядом справи в суді ..., судові витрати розподілу не підлягають» [148].

О.В. Умнова пропонує розглядати доказування як «подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або юридичні обставини, що надають суб'єкти адміністративного процесу, чи витребування судом такої інформації за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за власною ініціативою» [245, с. 10].

Цікавим прикладом вирішення справ пов'язаних із звільненням особи із займаної посади з формулюванням причини – невиконання чи неналежне виконання обов'язків, є правові позиції Верховного Суду, закріплені у Постанові Великої Палати Верховного Суду від 15.09.2020 у справі № 205/419/18. У згаданій Постанові зазначено, що «причини – невиконання чи неналежне виконання обов'язків, передбачених контрактом не може вважатися законним без визначення конкретних умов контракту, які не виконував чи неналежним чином виконував працівник, і без встановлення на підставі належних і допустимих доказів допущених ним конкретних порушень» [140].

Другим прикладом застосування в судовій практиці стандартів доказування у справах щодо незаконного звільнення з посади в умовах триваючої збройної агресії проти України є правова позиція Верховного Суду, яка закріплена у Постанові КАС ВС від 03 квітня 2024 року у справі № 420/645/23. Ця Постанова передбачає, що «частиною третьою ст. 29 КЗпП України передбачено, що ознайомлення працівників з наказами (розпорядженнями), повідомленнями, іншими документами роботодавця щодо їхніх прав та обов'язків допускається з використанням визначених у

трудоному договорі засобів електронних комунікаційних мереж з накладенням удосконаленого електронного підпису або кваліфікованого електронного підпису. У трудовому договорі за згодою сторін можуть передбачатися альтернативні способи ознайомлення працівника, крім інформації, визначеної пунктом 4 частини першої цієї статті, що доводиться до відома працівників у порядку, встановленому цією статтею» [125, с. 31-32; 145]. Такий підхід значно спрощує надання доказів суду та зменшує вірогідність застосування правового механізму витребування певних документів у суб'єкта владних повноважень.

Тобто, у період дії воєнного стану, відповідно до частини другої статті 7 Закону № 2136-IX, «сторони трудового договору можуть домовитися про альтернативні способи створення, пересилання і зберігання наказів (розпоряджень) роботодавця, повідомлень та інших документів з питань трудових відносин та про будь-який інший доступний спосіб електронної комунікації, який обрано за згодою між роботодавцем та працівником» [197]. Таке узгодження між сторонами сприяє більшій гнучкості у веденні документації та комунікації, враховуючи інтереси обох сторін. Головне, значно спрощує механізм подання доказів позивачем.

Зважаючи, що доказування складне правове явище, то і питання в його площині викликають чимало дискусій, які породжують безліч наукових підходів до його визначення. Ці підходи варіюються не лише за стилем та формою викладу, але й за їх сутнісним наповненням, що стосується, зокрема, онтологічних аспектів самої природи доказування. Тому, можна стверджувати, що в цій царині відсутня єдність думки, а дослідники по-різному трактують сутність і функції доказування в рамках правового процесу.

Цікавий підхід до розуміння інституту доказування наводить М.В. Джафарова. Авторка висловлює позицію, що «існування в правовій доктрині окремого інституту – доказів та доказування, який є системою відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які

регулюють предмет і межі доказування, умови належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, їх види та джерела походження, процесуальні дії суду та інших суб'єктів судового процесу зі збору, фіксації, отримання, зберігання, оцінки доказів, а також їхній адміністративно-процесуальний статус. Увага до цього інституту зумовлена тим, що доказування застосовується у практичній діяльності на кожній стадії судового адміністративного процесу і під час здійснення будь-якої процесуальної дії» [47, с. 54].

Варто відзначити, що у класичному розумінні, доказування трактують як «послідовність дій спрямованих на з'ясування фактів у справі», «активність учасників судового процесу», «форму пізнавальної діяльності», «зусилля, спрямовані на виявлення істини у конкретному випадку» та «дії, пов'язані з отриманням та оцінкою інформації». В Україні, в рамках КАС, немає чіткого законодавчого визначення поняття доказування.

Безперечно, що доказування – це складний процес, який складається з низки взаємопов'язаних пізнавальних дій, спрямованих на вирішення конкретних завдань та встановлення обставин, які потребують підтвердження у межах справи. У цьому контексті важливо зазначити, що немає чітко визначеної послідовності етапів, за винятком того, що збір та представлення доказів завжди виступають як початковий крок у всьому процесі доказування. Але зрозуміло достеменно, що усі компоненти цього процесу перебувають у динамічній і діалектичній взаємодії між собою, що робить доказування ще більш цікавим і складним завданням.

О.Б. Мороз наголошує на важливості звернення наукової спільноти до одного суттєвого аспекту, що потребує більшої уваги та обговорення, а саме: «Правові норми, що регулюють процес доказування, складають інститут доказового права галузі адміністративного процесуального права. Ці норми об'єднані в систему, до якої входять: а) норми, які регулюють поняття доказів та їх процесуальні джерела (ст.ст. 69, 70, 76–81, 114–115-5 КАСУ); б) норми, які регулюють предмет доказування (ст. 138 КАСУ); в) норми-

принципи адміністративного процесу (ст. 7 КАСУ); г) норми, які передбачають обов'язки суб'єктів доказування і порядок вчинення процесуальних дій зі збирання, зберігання, забезпечення та оцінки доказів (ст. ст. 71-75, 86, 139-149 КАСУ) [4, с. 436-437].

Слід підкреслити, що питання, що стосуються звільнення з публічної служби, регулюються в основному спеціальним законодавством, яке має галузевий характер. Трудове законодавство може бути реалізоване тільки в тих ситуаціях, коли спеціальні нормативно-правові акти не охоплюють відповідні аспекти трудових відносин публічних службовців або коли в них чітко зазначено про можливість застосування загальних норм. У процесі аналізу питань, пов'язаних із нормами, що регламентують механізм звільнення публічних службовців з посад, важливо звертати увагу на усталену практику Верховного Суду. Так, у ряді важливих постанов, зокрема від 28 липня 2021 року (справа № 640/11024/20) [168], 8 грудня 2021 року (справа № 380/3644/20) [169] та численних рішень, ухвалених у 2022, 2023, 2024 роках, суддями розглядалися деталі застосування положень пунктів 1 і 1¹ частини першої статті 87 Закону України № 889-VIII, з урахуванням змін.

Важливість цих судових рішень полягає в уточненні та конкретизації норм, що стосуються правовідносин у сфері публічної служби, та становлення правової визначеності, яка допомагає не лише службовцям, але й юридичним інститутам. Аргументи, наведені у зазначених постановах, слугують підґрунтям для подальшого вжиття заходів щодо забезпечення законності та справедливості у процедурах звільнення, сприяючи формуванню єдиної судової практики.

Потребує уточнення момент, що «при встановленні доцільності посилання на постанову Верховного Суду кожен правовий висновок Суду потребує оцінки на релевантність у двох аспектах: чи є правовідносини подібними та чи зберігає ця правова позиція юридичну силу до спірних правовідносин, зважаючи на редакцію відповідних законодавчих актів» [157].

Відповідно до вимог другої частини статті 79 КАСУ «позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, мають надати докази разом із наданням позовної заяви» [76]. Відповідач, а також третя особа, яка не пред'являє самостійних вимог щодо певного предмета адміністративного спору, повинні надати суду необхідні докази разом із заявами по суті. У випадку, якщо подання доказів виявляється неможливим у визначений законодавством термін через об'єктивні обставини, учасник процесу зобов'язаний письмово повідомити суд і вказати: який саме доказ не може бути наданий та причини, що цьому заважають. Крім цього, учасник повинен надати підтвердження того, що він вжив всіх можливих дій для збору вказаного доказу. Якщо суд визнає причини неподання доказів поважними, він має право встановити додатковий термін для їх подання. У разі, якщо суд ухвалює рішення про відмову сторони визнати певні обставини, він може також визначити строк для надання доказів, що їх підтверджують.

«Суд може пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи» [76]. Учасники справи подають докази у справі безпосередньо до суду, враховуючи вимоги статті 79 КАСУ [76].

Згідно з положеннями п. 1 ч. 6 ст. 12 КАСУ [76], справи, які стосуються прийняття громадян на публічну службу, їх проходження та звільнення, відносяться до категорії справ незначної складності. При цьому варто зазначити, що це правило не поширюється на ситуації, коли розглядаються позови осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, згідно з вимогами Закону України «Про запобігання корупції».

Отже, попри значущість таких справ, законодавець для зазначених справ встановив статус малозначних адміністративних справ. Це свідчить про те, що у цих справах характер вимог, предмет доказування та учасники не вимагають проведення підготовчого провадження або судового засідання для повного та всебічного дослідження обставин справи.

Зазначені положення КАС України віддзеркалюються в судових рішеннях Верховного Суду. Так, у Постанові Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 30 вересня 2020 року у справі № 200/142/20-а зазначено, що «справи у спорах, що виникають з відносин публічної служби, вважаються справами незначної складності. За загальним правилом, розгляд таких справ здійснюється в порядку спрощеного позовного провадження, яке покликане прискорити вирішення публічно-правового спору. Врахування статусу позивача у справах цієї категорії є обов'язковим при виборі судом форми здійснення адміністративного судочинства (загального або спрощеного позовного провадження). В іншому випадку ухвалене судове рішення може бути скасоване з підстав порушення порядку розгляду адміністративної справи» [150]. Спрощена форма розгляду справи передбачає і відмінне від загального провадження процес дослідження – переважно здійснюється дослідження письмових та електронних доказів наданих позивачем під час подання позовної заяви, разом із поданням відгуку на позовну заяву.

Постанова ККС ВС від 26 січня 2021 року у справі № 236/4268/18, (провадження № 51-3124км20) ще раз звертає увагу, що «головною особливістю електронного документа є відсутність жорсткої прив'язки до конкретного матеріального носія. Один і той же електронний документ (відеозапис) може існувати на різних носіях. Усі ідентичні за своїм змістом примірники електронного документа можуть розглядатися як оригінали та відрізнятися один від одного тільки часом та датою створення» [176].

«Аналізуючи різні підходи до визначення поняття доказування в адміністративному процесі, можна встановити, що доказування – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність суб'єктів доказування, спрямована на збирання, подання, оцінку, огляд, забезпечення, дослідження, витребування або тимчасове вилучення доказів із метою об'єктивної істини та справедливого розв'язання публічно-правового спору» [78].

Для розкриття сутності доказування потрібно враховувати, що цьому процесу притаманна специфічна внутрішня структура, що включає в себе кілька важливих компонентів: 1) суб'єкти доказування; 2) предмет доказування; 3) етапи доказування. Етапи доказування складають логічно структуровану послідовність дій, що забезпечує досягнення чіткого і обґрунтованого результату. Кожен з цих етапів тісно взаємодіє з іншими, спільно формуючи фундаментальний процес, який веде до переконливих висновків та дозволяє забезпечити об'єктивність у дослідженнях. У результаті, ці компоненти створюють цілісну систему, що сприяє глибшому розумінню й обґрунтуванню наведених аргументів.

Першим компонентом структури доказування є суб'єкти доказування – учасники процесу, які виступають носіями доказових матеріалів.

«Суб'єкт (адміністративний суд, учасник адміністративної справи і процесу, представник), який відповідно до приписів КАС України бере участь у вивченні матеріалів адміністративної справи, формуванні предмета доказування, збиранні/витребуванні доказів, оцінці доказів, формуванні висновків за результатами доказування, їх обґрунтування і викладення у судовому рішенні» [11, с. 22].

У адміністративному судочинстві суб'єктами доказування є не лише суд, а й всі учасники справи. Суд має активну позицію, адже він безпосередньо залучений до збору, аналізу та оцінки доказів. Судове пізнання в даній сфері передбачає виконання конкретних завдань, які зумовлені встановленою процедурою розгляду, предметом справи, а також необхідністю залучення певних інших осіб судового процесу, таких як експерти, свідки та інші.

Правильний підбір тактики ведення справи, що включає планування засідань, допит учасників справи та свідків, а також призначення експертиз, є ключовим для забезпечення ефективності розгляду. Крім того, важливе місце займає прогнозування поведінки усіх учасників процесу, включаючи третіх сторін та представників. Таким чином, суд забезпечує не тільки реалізацію

правосуддя, а й ефективний процес, де кожен елемент свідчить про важливість всебічного підходу до збирання та аналізу доказів.

Потрібно враховувати, що «особливістю національного адміністративного процесу є те, що доказування в адміністративній справі «урівноважене» дією двох принципів адміністративного судочинства (ст.ст. 2, 9 КАС України)» [11, с. 24].

До таких засад можливо віднести такі, як 1) змагальність сторін та 2) офіційне з'ясування всіх обставин у справі.

Засада змагальності сторін передбачає, що «розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості» (п.4 ч. 3 ст. 2 КАСУ; ч. 1 ст. 9 КАСУ) [76].

Засада офіційного з'ясування всіх обставин у справі тлумачиться законодавством таким чином – «адміністративний суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема, щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи» (ч. 4 ст. 9 КАС України)» [76].

Під час застосування засади офіційного з'ясування всіх обставин у справі враховується пресубпозиція, що ця засада складається із двох складових:

1) можливість виходу суду за межі позовних вимог. Такий підхід дозволяє суду глибше аналізувати обставини справи, що, в свою чергу, сприяє досягненню справедливого рішення, навіть якщо подані вимоги не охоплюють усі суттєві аспекти ситуації. Отже, суд виконує роль не лише арбітра у суперечках між сторонами, але й стає гарантом захисту прав громадян. Цей механізм забезпечує більш комплексний підхід до вирішення адміністративних справ;

2) адміністративний суд вживає передбачені законодавством дії, що сприяють детальному розгляду всіх аспектів справи. Адміністративний суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у

справі, зокрема, щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (ч. 4 ст. 9 КАС України). Цей припис безпосередньо уповноважує адміністративний суд на доказування в адміністративній справі, наділяє його повноваженнями на збирання доказів в адміністративній справі.

У адміністративному судочинстві важливо звернути увагу на те, що обов'язок доказування між сторонами має три важливі складові, а саме: а) регулюється певними засадами: змагальності сторін і офіційного з'ясування всіх обставин справи; б) включає презумпцію винуватості суб'єкта владних повноважень та в) включає вимогу, за якою кожна сторона має довести факти, передбачені статтею 78 КАСУ. Ці складові формують комплексний підхід до забезпечення справедливості та законності в адміністративному процесі.

Другим компонентом структури доказування є предмет доказування. «Предмет доказування – це явища, обставини адміністративно-правового характеру (адміністративний акт, адміністративний розсуд, адміністративна процедура), висловлені в заявах, клопотаннях» [234].

Специфіка адміністративного судочинства впливає на предмет доказування, який включає кілька ключових елементів: по-перше, це юридичні особи, наділені владними повноваженнями, а також особи, які взаємодіють з ними в рамках правовідносин. По-друге, важливими є види правових зв'язків, що існують між ними, а також факти, які свідчать про порушення прав, свобод або інтересів суб'єктів.

Ще однією складовою є конкретні рішення, дії чи бездіяльність осіб, наділених владними функціями. Не менш суттєвим є адміністративний розсуд, що вимагає оцінки дій суб'єкта в контексті їх відповідності наданим повноваженням. Крім цього, враховуються інші факти і обставини, які доводять учасники справи. Усі ці елементи в сукупності формують основу для вирішення адміністративних спорів.

В.М. Бевзенко звертає увагу на склад загального предмету доказування в адміністративних справах. Його «становлять: суб'єкт владних повноважень,

суб'єкт, який перебуває у правовідносинах із суб'єктом владних повноважень, вид спільних правовідносин, факт порушення суб'єктних прав, свобод, інтересів, а також рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, адміністративний розсуд суб'єкта владних повноважень (наскільки він діяв у межах дозволеного, чи не вийшов за ці межі), адміністративна процедура, інші факти, обставини адміністративної справи, про які стверджують учасники» [234].

На підставі аналізу судової практики, можливо визначити, на які питання потрібно отримати суду відповідь під час дослідження матеріалів справи. В цьому контексті доцільно отримати відповідь на питання: «Чи є спір публічно-правовим»? Надання спору статусу публічно-правового з приводу прийняття громадян на публічну службу, проходження, звільнення з публічної служби, необхідно враховувати положення Постанови Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 року у справі № 815/6096/17 (К/9901/49528/18), де вказується, встановити наявність таких підстав: «1) чи проходила особа конкурс на заняття вакантної посади; 2) чи складала така особа присягу посадової особи; 3) чи присвоювався їй ранг у межах відповідної категорії посад. Спори з приводу прийняття громадянина на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби охоплюють весь спектр спорів, що виникають у відносинах публічної служби. Разом з цим, до цієї категорії не належать трудові спори: а) керівників та інших працівників державних і комунальних підприємств, установ та організацій; б) працівників, які працюють за трудовим договором у державних органах і органах місцевого самоврядування; в) працівників бюджетних установ та інше» [144].

Зазначена Постанова заслуговує на увагу, і в контексті того, що Велика Палата Верховного Суду висловила свою правову позицію, стверджуючи, що «спори, пов'язані з прийняттям громадян на публічну службу, а також з її проходженням і звільненням, охоплюють весь діапазон конфліктів, які можуть виникнути у сфері відносин публічної служби. Це підкреслює

важливість нормативно-правової визначеності у регулюванні відносин між державою та громадянами, які прагнуть реалізувати свої права у цій сфері, але « ...до цієї категорії не належать трудові спори: а) керівників та інших працівників державних і комунальних підприємств, установ та організацій; б) працівників, які працюють за трудовим договором у державних органах і органах місцевого самоврядування; в) працівників бюджетних установ та інше» [144].

Я.С. Калмикова визначає доказування в адміністративному судочинстві «як почуттєву розумову логічну діяльність з виявлення, витребування, збирання, закріплення, перевірки й оцінки доказів, їх процесуальних джерел адміністративним судом та учасниками провадження, спрямовану на встановлення фактичних обставин публічно-правового спору, прав та обов'язків учасників спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення справи» [65, с. 4]. В центрі уваги авторки знаходяться питання, які виходять за межі традиційного розуміння предмета доказування. Вона досліджує не лише обставини, що лежать в основі публічно-правового спору, але також звертає увагу на права та обов'язки всіх учасників процесу. Подібний підхід демонструє певне відхилення від класичної нормативної моделі, яка визначає предмет доказування в адміністративних справах, обмежуючи його виключно тими обставинами, що підтверджують заявлені вимоги або заперечення, або ж мають суттєве значення для ухвалення рішення судом, відповідно до частини другої статті 73 КАС України.

Процес доказування у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби поєднує дві основні групи рис, зокрема:

- 1) загальні риси доказування – проявляються під час доказування усіх адміністративних справ;
- 2) спеціальні риси, які притаманні таким категоріям справ, – стосуються звільнення з публічної служби та можливого незаконного звільнення особи з неї.

М. І. Цуркан акцентує увагу на тому факті, що «доказування у справах щодо проходження публічної служби характеризуються такими ознаками: а) специфікою обставин, які повинен встановити суд при розгляді спору; б) існуванням особливої групи суб'єктів юридичного пізнання, які мають особливий процесуальний статус, а у зв'язку із цим і специфічні повноваження стосовно з'ясування цих обставин; в) появою нових прийомів, методів та засобів для встановлення цих обставин; г) появою нової групи процесуальних норм, які регламентують особливості судового розгляду зазначеної категорії справ щодо встановлення необхідних для винесення об'єктивного, аргументованого та оснований на законі рішення, що розглядаються у порядку адміністративного судочинства» [254, с. 7-9]. Можливо зазначити, що ці спеціальні ознаки в повній мірі можливо віднести і публічно-правових спорів щодо незаконного звільнення особи з публічної служби.

Є.М. Аблов пропонує такі спеціальні риси, як: «1) предметом доказування є права та законні інтереси публічних службовців, які виникають при проходженні публічної служби; 2) основними доказами у таких категоріях справ є письмові докази, адже професійна діяльність публічних службовців має владно-управлінський, публічно-службовий характер, тому здійснюється на підставі відповідних документів; 3) оскільки в адміністративних справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в переважній більшості позивачем є публічний службовець, то обов'язок доказування покладається на відповідача – органа державної влади та місцевого самоврядування (суб'єкта призначення); 4) для правильного вирішення справи суд повинен встановити не лише обставини, належать до предмета доказування, але і додаткові обставини, які включають особливості службових відносин між сторонами публічно-службового спору, що дозволить всебічно захисти права та законні інтереси публічного службовця та унеможливити будь-який тиск у цих адміністративних справах» [3, с. 85].

О. Вінницький звертає увагу наукової спільноти на головні дискусійні моменти процесу доказування в адміністративному судочинстві, а саме: «1) особливості доказування в адміністративному судочинстві; 2) визначення порядку надання доказів учасниками адміністративного процесу; 3) витребування доказів судом; 4) забезпечення доказів; 5) правила оцінювання, закріплення доказів і визначення предмета доказування» [26].

І хоча на науковому рівні відсутня єдність загальнотеоретичного розуміння сутності та складових доказування, але можливо зазначити, що на рівні судової практики Верховного Суду, у прийнятих постановках суд пропонує шляхи вирішення більшості окреслених проблем враховуючи специфіку кожної конкретної справи.

Доказуванню публічно-правових спорів, які стосуються публічної служби, а саме, можливого незаконного звільнення особи з публічної служби в Україні притаманні певні особливості, а саме:

1) предмет доказування формується з викладених у процесуальних документах, наданих суду учасниками адміністративної справи, їхніми представниками – відомостей про фактичні обставини справи, які оцінюються адміністративним судом (наказів про звільнення тощо);

2) у таких справах суд першочергово перевіряє законність самого процесу звільнення. Якщо з'ясується факт незаконного звільнення, особи, які були звільнені, мають право на відновлення на своїх попередніх посадах. Це підкреслює важливість дотримання правових норм у публічно-службових відносинах;

3) основна роль у таких справах відводиться письмовим та електронним доказам, адже діяльність публічних службовців регламентується законодавством і вимагає чіткого оформлення всіх дій через відповідні адміністративні акти, акти індивідуальної дії та накази, рапорти та інше, що підтверджують правомірність їх діяльності чи звільнення;

4) у контексті адміністративних справ, де позивачами є публічні службовці, тягар доведення факту правомірності рішення про звільнення

лягає на плечі відповідача – органу державної влади або місцевого самоврядування, який виступає в ролі суб'єкта владних повноважень. Таким чином, законодавство покладає відповідальність за обґрунтування своїх дій саме на органи, що прийняли рішення про /щодо звільнення особи;

5) у таких категоріях справ «суб'єкт владних повноважень не може посилатися на докази, які не були взяті за основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що вжив усіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин» [132];

6) проблемні питання, які виникають під час розгляду та вирішення спорів щодо звільнення особи з публічної служби вирішуються на підставі рішень Верховного Суду. Ці правові позиції не лише формують судову практику, але й сприяють розвитку правової культури в Україні, орієнтуючи учасників спорів на конструктивний і законодавчий підходи до їх вирішення. Основні правові позиції з приводу вирішення службово-трудова спорів, які виникають між суб'єктами владних повноважень та службовцями, висвітлені у чисельних рішеннях Верховного Суду, а саме: у Постановах Великої Палати Верховного Суду від 20.06.2018 у справі № 426/160/14-ц [142], від 17.10.2018 у справі № 661/3699/16-ц [141], від 14.11.2018 у справі № 757/70264/17-ц [139], від 23.01.2019 у справі № 752/2922/17 [143]; від 22.08.2018 у справі № 766/10783/16-ц [262] тощо;

7) унікальність вирішення зазначених правових спорів полягає і в тому, що існує процесуальна заборона на використання доказів, які не були враховані в основі оскаржуваних рішень. Виняток становлять ситуації, коли відповідач зможе підтвердити, що він вживав усіх можливих заходів для збору таких доказів ще до прийняття рішення, але не зміг їх отримати з причин, що не залежать від його волі. Це створює додаткові умови для захисту інтересів сторін у судовому процесі та забезпечує більш структурований підхід до оцінки доказів;

8) «судова практика відносно захисту трудових прав, пов'язаних із поновленням особи у справах незаконного звільнення з публічної служби має певні особливості правового регулювання та специфіку доведення правомірності оскаржуваних рішень» [93].

3.2 Особливості виконання судових рішень у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби

Виконання судових рішень в адміністративних справах є фінальною стадією адміністративного судочинства в Україні. Цей процес має на меті забезпечення фактичного відновлення прав, свобод та законних інтересів громадян, які були порушені. Наприклад, як у випадках незаконного звільнення особи з публічної служби – поновлення на посаді публічного службовця, виплата коштів за вимушений прогул тощо.

Л.А. Остафійчук з цього приводу зазначає, що «основна мета виконавчого провадження – це виконання судових рішень та рішень інших юрисдикційних органів як невід'ємний елемент загального механізму захисту прав і законних інтересів суб'єктів права, в якому допускається можливість дозволу процесуальної автономії в деяких питаннях, не відносячи виконавче провадження до якоїсь конкретної галузі права, що вказує на міжгалузевий характер природи виконавчого провадження [233, с. 121].

Н. Отчак вважає, що «Виконанням усуваються порушення майнових і особистих немайнових прав через застосування процесуальних засобів і способів примусу до осіб, які відмовилися добровільно виконати свої обов'язки»[127].

Виконання судового рішення можливо розглядати і як складову ефективного доступу до суду без затримок. Дана позиція повністю корелюється із правовою позицією ЄСПЛ. І в цьому контексті показовою є

рішення у справі «Імобільяре Саффі» проти Італії» (*Immobiliare Saffi v. Italy*) [213].

Безперечно, що ефективність правосуддя не обмежується лише рішеннями, які приймають судді; вона є результатом комплексної взаємодії великої кількості правових механізмів, які забезпечують реалізацію цих рішень на практиці. Справедливість досягається не тільки через неупередженість судового процесу, але також залежить від злагодженої роботи виконавчих органів, які несуть відповідальність за втілення судових рішень в життя. Чітко визначені процедури, міцне правове підґрунтя та активна взаємодія між учасниками процесу становлять основні складові, що визначають справжню ефективність правосуддя.

Дійсно, завершальну стадію судового провадження можливо розглядати, і як невід'ємну частину здійснення права на судовий захист, яке гарантоване статтею 6 Європейської конвенції з прав людини [83]. Як показує практика Європейського суду з прав людини, зокрема у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» [214] та «Горнсбі проти Греції» [212], право на справедливий суд втрачає свою суть, якщо ухвалені рішення не виконуються.

Я. Берназюк висловлює думку, яка віддзеркалює основну позицію Верховного Суду, що «в адміністративному судочинстві обов'язковість виконання судового рішення має особливо важливе значення, оскільки, виходячи із завдань адміністративного судочинства щодо ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, судовий захист може вважатися ефективним лише за умови своєчасного та належного виконання судового рішення, зазвичай, боржником в якому є держава в особі її компетентних органів, а тому, адміністративні суди, які, здійснюючи судовий контроль та застосовуючи інші пов'язані процесуальні засоби, повинні максимально сприяти реалізації конституційної засади обов'язковості судового рішення» [14, с. 6].

Багато науковців та практиків звертають увагу на тому факті, що виконанню судових рішень притаманно «складність, багатогранність змісту відносин, пов'язаних із захистом прав і охоронюваних законом інтересів громадян і організацій, та ..., що норми, які регулюють це провадження, є комплексним утворенням, серед якого існують: правовідносини щодо примусового виконання, у яких основним суб'єктом є державний виконавець; правовідносини, пов'язані із судовим контролем за діями щодо виконання судових рішень, у яких суб'єктом є суд; правовідносини за участю інших органів і організацій, що виконують правозастосовні акти; правовідносини за участю вищих посадових осіб державної виконавчої служби» [236].

Комплексність процесів, пов'язаних із виконанням судових рішень у справах про незаконне звільнення з публічної служби, зумовлені тим, що питання поновлення на роботі регулюється як положеннями КЗпП України, так і ключовим нормативно-правовим актом у цій галузі – Законом України «Про виконавче провадження» [178] (далі – Закон № 1404-VIII). Це узгодження різних юридичних норм та процедур створює певні труднощі, які потребують детального аналізу та уважного підходу з боку всіх учасників процесу.

Виконання судових рішень у справах про незаконне звільнення з публічної служби може проходити двома основними шляхами: в напрямку добровільного виконання рішення суду (наприклад, органи публічної влади добровільно поновлюють на посаді особу) та примусове виконання рішення суду.

Добровільне виконання судового рішення у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби, як правило, не пов'язано із якимось проблемами. Алгоритм поновлення на посаді зрозумілий і як правило включає дві основні складові: 1) прийняття наказу про поновлення на посаді; 2) внесення запису в трудову книжку. Керівник чітко дотримується встановлених процедур поновлення працівників, складаючи відповідний

наказ про поновлення на посаді публічного службовця. Важливо підкреслити, що датою поновлення вважається день, коли працівник був офіційно звільнений, а підґрунтям для цього є судове рішення. Це уточнення є істотним, адже поновлення на посаді відбувається з моменту звільнення, а не з дати, коли було ухвалене судове рішення. На перший погляд, це може здаватися незначним аспектом, але насправді, такі деталі відіграють важливу роль у правильному розрахунку трудового стажу.

При здійсненні процесу поновлення працівника необхідно видати наказ та внести відповідні відомості до трудової книжки. Ці кроки є ключовими для юридичного закріплення поновлення та гарантування прав працівника у подальшій професійній діяльності.

В умовах, коли записи до паперових трудових книжок все ще актуальні, потрібно дотримуватися правил їх заповнення, орієнтуючись на положення Інструкції № 58 [63], яка залишається основним керівництвом у цьому процесі. Це забезпечує правильність оформлення документів та уникнення помилок.

В той же час, ведення обліку трудової діяльності переходить в електронну площину, що стало важливим кроком у сучасному управлінні трудовими ресурсами. Згідно зі ст. 48 КЗпП, ця система передбачає, що інформація про трудову діяльність працівників фіксується в електронному реєстрі застрахованих осіб. Цей реєстр належить до Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, і його робота регламентується законодавством України, зокрема Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [192]. Перехід на електронний облік відкриває нові можливості для зручності, прозорості та ефективності у веденні документації.

Труднощі виконання судових рішень у справах про незаконне звільнення з публічної служби виникають, як правило на рівні примусового виконання таких судових рішень. І це обумовлено дуже багатьма чинниками. До основних можливо віднести такі : а) поновлення на посаді якої вже не

існує; б) ліквідація органу, який по рішенню суду повинен поновити особу на посаді; в) численні реорганізації органу публічної влади та інше.

Частково усунути проблеми невиконання можливо, якщо враховувати європейські стандарти примусового виконання рішень – це забезпечення правових гарантій для кожної особи.

В цьому контексті доцільно звернути увагу на Рекомендації № Rec (2003) 16, де закріплена правова позиція стосовно того, які гарантії потрібно передбачити під час примусового виконання рішень:

- «примусове виконання рішення має бути спеціально передбачено законом;
- якщо рішення щодо приватної особи підлягає примусовому виконанню, то вказаній особі має бути надана можливість виконати адміністративне рішення впродовж розумного строку, за винятком випадків належним чином обґрунтованих термінових справ;
- про примусове виконання і обґрунтовану необхідність примусового виконання необхідно повідомляти приватні особи, щодо яких рішення підлягає примусовому виконанню;
- використані заходи примусового виконання, а також супутні фінансові санкції повинні відповідати принципу пропорційності» [179].

Крім того, в Рекомендації № Rec (2003) 16 особлива увага приділена питанню щодо важливості забезпечення виконання судових рішень у контексті адміністративного судочинства. Цей документ підкреслює ключову роль державних структур та інших уповноважених органів у реалізації примусового виконання судових постанов. Це є основоположним елементом для підтримки принципу верховенства права та формування довіри громадськості до судової системи. Відтак, досягнення справедливого і ефективного виконання рішень адміністративних органів стає актуальним завданням для всіх учасників правового процесу. «Для випадків невиконання адміністративним органом судового рішення має бути передбачена відповідна процедура забезпечення виконання цього рішення; держави-члени

мають забезпечити несення відповідальності адміністративними органами в разі відмови виконати судове рішення або його недбалого виконання. Державні службовці, відповідальні за виконання судових рішень, також можуть притягатися до дисциплінарної, цивільної або кримінальної відповідальності в разі невиконання зазначених рішень» [179].

Попри те, що виконанню судових рішень у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби притаманні загальні риси виконавчого провадження, але можливо визначити і певні особливості.

На підставі аналізу наукової літератури та судової практики можливо виокремити основні особливості виконання судових рішень у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби.

Які проявляються у наступному:

1. Судові рішення стосовно цієї категорії, як правило, виконуються негайно, але це не стосується випадків, коли позови подають службовці особи, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Негайне виконання судових рішень обумовлено тим, що, відповідно до положень п. 1 ч.6 ст. 12 КАСУ, справи, які стосуються прийому громадян на публічну службу, їх подальшого проходження та можливого звільнення, відносяться до категорії справ з незначною складністю. Закріпленням категорії «незначна складність» законодавець підкреслює, що, незважаючи на важливість та соціальну значущість питань, пов'язаних із спорами стосовно публічної служби, їх регулювання не вимагає тривалого судового процесу. Також акцент робиться на тому, що для розгляду та вирішення цих справ у багатьох випадках не потрібні складні докази або тривалі засідання. Зазвичай, розгляд таких справ може відбуватись без попередніх підготовчих етапів, оскільки характер спору, необхідні для розгляду докази та склад учасників у них достатньо прості й зрозумілі. Це спрощує процедури та дозволяє оперативно вирішувати питання, що виникають у сфері публічної служби.

Згідно з імперативами частини 1 ст. 65 Закону № 1404-VIII [178], «рішення про поновлення на роботі незаконно звільненого або переведеного працівника виконується невідкладно в порядку, визначеному статтею 63 цього Закону» [178].

Виконання рішення про поновлення на роботі вважається закінченим з моменту видачі наказу про поновлення працівника на роботі та фактичного допуску працівника, поновленого на роботі рішенням суду, до виконання попередніх обов'язків. При цьому працівник повинен бути обізнаним про наявність наказу про його поновлення на роботі і йому повинно бути фактично забезпечено доступ до роботи і можливості виконання своїх обов'язків.

Тобто, завершення виконання рішення боржником відбувається в момент, коли, відповідно до чинного законодавства, видано наказ або розпорядження про поновлення стягувача на посаді, а також після внесення відповідного запису до трудової книжки стягувача. Тільки після виконання цих умов виконавець може прийняти постанову про завершення виконавчого провадження.

Для посилення механізму негайного виконання судових рішень щодо поновлення на посаді публічних службовців застосовуються додаткові важелі захисту їх прав. Так, у Постанові Великої Палати Верховного Суду від 13 березня 2019 року по справі № 1/16-ц закріплюється позиція суду, згідно з якою, «Стаття 236 КЗпП України передбачає, що у разі затримки власником або уповноваженим ним органом виконання рішення органу, який розглядав трудовий спір про поновлення на роботі незаконно звільненого працівника, цей орган виносить ухвалу про виплату йому середнього заробітку або різниці в заробітку за час затримки» [138].

У постанові Верховного Суду України від 1 липня 2015 року по справі № 6-435цс15 уточнюється поняття затримка: «Затримкою виконання рішення суду про поновлення працівника на роботі за змістом статті 236 КЗпП України слід вважати невидання власником (уповноваженим органом) наказу

про поновлення працівника на роботі без поважних причин негайно після проголошення судового рішення» [152].

У Постанові Великої Палати Верховного Суду від 13 березня 2019 року по справі № 711/8446/16-ц (провадження № 14-37 цс 19) уточнюються правові наслідки несвоєчасного виконання судового рішення, які мають негативні майнові наслідки, а саме, «у разі затримки власником або уповноваженим ним органом виконання рішення органу, який розглядав трудовий спір про поновлення на роботі незаконно звільненого працівника, цей орган виносить ухвалу про виплату йому середнього заробітку або різниці в заробітку за час затримки» [138].

Конституційний Суд України у пункті 2.2 свого рішення від 15 жовтня 2013 р. дійшов висновку, що відповідні норми повинні гарантувати не лише захист прав людини, а й чіткий механізм їх реалізації та відновлення у разі порушення і...«кошти, які підлягають нарахуванню в порядку індексації заробітної плати та компенсації працівникам частини заробітної плати у зв'язку з порушенням строків її виплати, мають компенсаторний характер. Як складові належної працівникові заробітної плати ці кошти спрямовані на забезпечення реальної заробітної плати з метою підтримання достатнього життєвого рівня громадян і купівельної спроможності заробітної плати у зв'язку з інфляційними процесами та зростанням споживчих цін на товари та послуги» [218].

Захист трудових прав громадян є однією з основних засад забезпечення соціальної справедливості. Це питання стає особливо актуальним, у контексті поновлення на роботі осіб, незаконно звільнених з посади в органах публічної влади. Недотримання прав публічних службовців може призводити до серйозних фінансових та соціальних наслідків, що ставить під загрозу не лише індивідуальне благополуччя, а й загальний соціальний баланс у суспільстві.

У ситуації, коли рішення суду, що розглядав спір щодо незаконного звільнення з посади та про поновлення на роботі, не виконується власником

або уповноваженим ним органом, виникає необхідність правового врегулювання відшкодування збитків, завданих працівникові внаслідок такого затримання. Таке правове регулювання є важливим елементом системи захисту прав публічних службовців та запобігання зловживанням з боку роботодавців.

Згідно з чинним законодавством, у випадках затримки виконання рішення, суд, дійсно, має право винести судове рішення про виплату середнього заробітку або різниці в заробітку за час затримки. Це рішення має на меті не лише компенсацію фінансових втрат працівника, але й підтримку його фінансової стабільності в умовах, коли він позбавлений можливості отримувати заробітну плату через протиправні дії з боку роботодавця.

Невиконання або затягування виконання судового рішення з боку роботодавця може свідчити про подальше порушення прав працівника. Це веде до можливих юридичних наслідків, зокрема відповідальності за неналежне виконання судових рішень, що може мати серйозні наслідки для роботодавця.

Таким чином, судове рішення про виплату середнього заробітку або різниці в заробітку виступає важливим інструментом у рамках захисту трудових прав працівників, які стали жертвами незаконного звільнення. Вона не лише компенсує фінансові втрати, але й служить запобіжним інструментом для роботодавців, стимулюючи їх дотримуватися законодавства і поважати права найманих працівників у майбутньому.

Також, на рівні судової практики вироблена правова позиція Верховного Суду, яка знайшла відображення у Постанові Великої Палати Верховного Суду від 8 листопада 2019 року у справі № 711/8138/18, «законодавець передбачає обов'язок роботодавця добровільно і негайно виконати рішення суду про поновлення на роботі працівника в разі його незаконного звільнення. Цей обов'язок полягає в тому, що роботодавець зобов'язаний видати наказ про поновлення працівника на роботі відразу після оголошення рішення суду незалежно від того, чи буде це рішення суду

оскаржуватися. У разі невиконання цього обов'язку добровільно рішення суду підлягає виконанню у примусовому порядку [135].

Потрібно враховувати, що відповідно до положень частини 1 ст. 254 КАС України «учасник справи, державний виконавець вправі звернутись до суду із заявою про роз'яснення ухваленого ним судового рішення, яке набрало законної сили, не змінюючи змісту судового рішення, шляхом постановлення ухвали» [76].

Реалізація права звернення до суду за роз'ясненням є важливим елементом належного процесуального регулювання, адже в багатьох випадках практика показує, що не всі учасники спору можуть повною мірою зрозуміти суть рішення через складність юридичних формулювань або специфіку предмета розгляду.

Процедура роз'яснення судового рішення не передбачає зміни його змісту. Основною метою такого роз'яснення є усунення непорозумінь або двозначностей, що виникли у процесі виконання судового рішення. Це допомагає уникнути правових непорозумінь і конфліктів, які можуть виникнути внаслідок неоднозначного тлумачення ухвали.

Суд, розглядаючи таку заяву, має право винести ухвалу, яка надає необхідні роз'яснення та уточнення щодо змісту попереднього рішення. Це підкреслює важливість судової практики в забезпеченні стабільності правових норм та їх адекватного сприйняття усіма учасниками юридичного процесу.

Отже, право державного виконавця та інших учасників справи звертатися до суду за роз'ясненнями ухвалених рішень – це важливий механізм, що забезпечує правову чіткість, зрозумілість і передбачуваність у застосуванні судових актів. Наявність такої процедури свідчить про прихильність правосуддя до принципу правової визначеності, що є основою для стабільного функціонування правової системи країни.

2. Другою своєрідністю виконання судових рішень у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби є те, що їх виконують лише органи державної виконавчої служби (державні виконавці).

Даний висновок робиться на підставі аналізу положень, закріплених у частині першій статті 5 Закону «Про виконавче провадження» [178] та урахуванням вимог Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [196].

Потребує уточнення момент, відповідно до якого, державний виконавець має не лише зобов'язання надіслати боржнику копію постанови про відкриття виконавчого провадження, але й повинен вжити заходів для підтвердження того, що цей документ був фактично отриманий боржником. Це важливий аспект виконання судових рішень, адже лише за наявності чіткої впевненості у тому, що боржник ознайомлений з даними матеріалами, можливе подальше здійснення процесуальних дій. Переконавання у отриманні постанови – це не лише формальність, а необхідна умова для забезпечення законності та прозорості виконавчого провадження. Здійснення цього обов'язку допомагає уникнути можливих спірних ситуацій і забезпечує захист прав та інтересів усіх учасників процесу.

Даний наратив корелюється із подібним підходом, був висловлений Верховним Судом у постанові від 31 липня 2019 року по справі № 554/13475/15-ц [175].

Відповідно до першої частини статті 28 Закону № 1404-VIII, «документи виконавчого провадження доводяться до відома або надсилаються адресатам не пізніше наступного робочого дня з дня їх винесення» [178].

«Документи виконавчого провадження органам та особам, які мають електронні кабінети в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі або її окремій підсистемі (модулі), яка забезпечує обмін документами, надсилаються виключно в електронній формі» [178].

В сучасній юриспруденції важливу роль відіграє ефективність обміну інформацією між органами, які здійснюють виконавче провадження, та правозахисними інституціями. З метою зменшення бюрократії та спрощення процесу реалізації правосуддя, в Україні було впроваджено систему електронного документообігу в рамках Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС). Основним завданням цієї системи є забезпечення оперативного та безпечного обміну документами між учасниками процесу.

Відповідно до чинного законодавства, документи, що стосуються виконавчого провадження та адресуються органам або особам, які користуються електронними кабінетами в ЄСІТС чи її підсистемах, повинні надсилатися виключно в електронній формі. Такий підхід має кілька суттєвих переваг: а) зменшення часових витрат, бо е-обмін документами дозволяє швидше обробляти інформацію, скорочуючи тривалість виконання процесуальних дій, оперувати великою кількістю інформації тощо; б) зниження витрат, бо використання е- документів суттєво скорочує витрати на папір, друк і доставку документів тощо; в) підвищує рівень забезпечення безпеки. І це пов'язано із тим, що е-документи чітко реєструються в системі, що знижує рівень їхньої втрати або підробці, а також забезпечує можливість трасування всіх змін; г) сприяє формуванню сучасної системи контролю. Електронна форма дозволяє автоматизувати багато процесуальних аспектів, наприклад, контроль за термінами виконання, що зменшує ризики порушення строків тощо. Попри безсумнівні переваги, існують суттєві виклики, пов'язані з використанням електронних форм документів у виконавчому провадженні. Перш за все, це питання доступності нових технологій для всіх учасників процесу, оскільки не всі особи можуть мати необхідні засоби для роботи з е-документами, особливо в часи війни. Також існує потреба в підвищенні рівня цифрової грамотності, щоб усі учасники могли ефективно використовувати систему.

На підставі наказу Міністерства юстиції України № 2297/5 від 09.06.2022 «Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства юстиції України» [181] встановлено специфіку функціонування державної виконавчої служби у справах, що стосуються тимчасово окупованих територій або територій, які включені до списку громад, що знаходяться в зонах активних бойових дій чи в оточенні. Цей документ, зокрема, вносить корективи у Інструкцію щодо організації примусового виконання судових рішень [64].

Згідно з пунктом 4 розділу 1 вищезгаданої Інструкції «виконавче провадження, яке перебуває (перебувало) на виконанні в органі державної виконавчої служби, місцезнаходженням якого є територія, на якій ведуться активні бойові дії або тимчасово окупована, інформація про які міститься в Переліку, приймається до виконання визначеним Міністерством юстиції України органом державної виконавчої служби на підставі доручення або резолюції начальника управління забезпечення примусового виконання рішень, якому підпорядкований визначений Міністерством юстиції України орган державної виконавчої служби, які надаються за результатами розгляду звернення сторони виконавчого провадження або іншої особи або доручення керівника вищого органу державної виконавчої служби» [64].

3. Третьою своєрідністю виконання судових рішень у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби є особливі способи виконання цих рішень. Основні – це поновлення позивача на посаді; та/або стягнення з відповідача на користь позивача середнього заробітку за час вимушеного прогулу в межах суми стягнення та за розрахунковий період, які зазначені в судовому рішенні.

Тобто, виконання судових рішень у зазначеній категорії справ може здійснюватися декількома способами: 1) поновлення незаконно звільненого службовця на посаді; 2) стягнення з відповідача – органу публічної влади, який здійснив незаконне звільнення, середнього заробітку за час вимушеного прогулу; 3) поєднання поновлення позивача на посаді та

стягнення з відповідача на користь позивача середнього заробітку за час вимушеного прогулу; 4) стягнення середньомісячного заробітку, компенсації за дні невикористаних відпусток, компенсації втрати коштів внаслідок інфляції (Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.12.2018 у справі № 802/3879/14-а (провадження № 11-1035апп18) [137].

На підставі аналізу судових рішень, які приймаються у справах щодо незаконного звільнення публічних службовців, можливо визначити, що третій спосіб виконання судових рішень є найбільш розповсюдженим.

Поновлення на посаді в органах публічної влади є істотним аспектом гарантування права на публічну службу, що підкреслює його соціальну значущість. У Постанові КАС ВС від 11.06.2020 по справі № 826/51602/16 закріплюється теза, що «йдеться не стільки про назву посади державної служби і коло повноважень за цією посадою, скільки про необхідність відновити порушене право позивача працювати на посаді державної служби в тому органі (інституції), з посади у якому її було неправомірно звільнено, з урахуванням, зокрема (але не виключно) її фаху, освітньо-кваліфікаційного рівня, категорії раніше займаної посади» [146].

Законодавчі норми, що регламентують механізми поновлення на посаді не лише забезпечують захист прав публічних службовців, а й активізують правосвідомість, сприяючи формуванню стабільних трудових відносин та функціонування органів публічної влади. Відновлення колишніх обов'язків і функцій працівника, як правило, передбачає повернення до звичного робочого середовища, де він має можливість продовжувати виконувати свої професійні обов'язки без будь-яких перешкод.

Дослідження інституту поновлення на посаді публічного службовця у зв'язку із незаконним звільненням, в контексті соціальних трансформацій та еволюції трудових відносин, відкриває нові перспективи для правової науки. Воно дозволяє виявити, як зміни в економічному середовищі, а також соціальні інновації, можуть відображатися на механізмах захисту прав публічних службовців. Інтеграція принципів справедливості в національне

законодавство разом із розвитком механізмів захисту прав працівників стає запорукою стабільності у відносинах між роботодавцями в особі органів публічної влади та публічними службовцями.

Отже, питання поновлення на роботі є актуальним не лише з точки зору усунення наслідків неправомірних дій, але й сприяє формуванню довіри до національного права, що позитивно позначається на соціальному кліматі довіри до державних інституцій.

Відповідь на питання, яким чином поновити публічного службовця на посаді, якщо відбулася неодноразова реорганізація державних органів, уповноважених виконувати відповідні завдання і функції, можливо знайти у судовій практиці Верховного суду. Наприклад, у випадках «коли поновити позивача на посаді, з якої його звільнили і якої (формально) вже немає, неможливо, то належним способом захисту порушеного права може бути поновлення на посаді, аналогічній тій, з якої його звільнили, і яка існує на дату поновлення» [164].

Подібний підхід застосовано судом відповідно до правового висновку висловленого Верховним Судом у постановках від 29 липня 2020 року по справі № 802/3673/15-а [148] та від 28 лютого 2019 року по справі № 817/860/16 [165].

У Постанові КАС ВС від 13.04.2023 по справі № 540/3994/20 (адміністративне провадження № К/990/5681/22) зазначено, що «Скасування наказу про звільнення працівника із займаної посади, у силу вимог частини першої статті 235 КЗпП України, є підставою для його поновлення на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір. При цьому, поновлення на роботі полягає в тому, що працівнику надається та ж робота, яку він виконував до звільнення його з роботи» [162].

Дане положення повністю корелюється із висловленою правовою позицією суду, яка закріплена у постановках Верховного Суду по справі № 540/3994/20 від 13.04.2023 (адміністративне провадження № К/990/5681/22) [162], по справі № 260/2642/21 від 06.10.2022

(адміністративне провадження № К/990/10906/22 [164], по справі № 640/4922/20 (адміністративні провадження № К/990/13399/23, № К/990/7882/23) від 31.05.2023 [151], що «позивач повинен бути поновленим саме на посаді, з якої його було протиправно звільнено».

Водночас у постанові Верховного Суду від 11 червня 2020 року по справі № 826/5602/16 акцентується увага, що «йдеться не стільки про назву посади державної служби і коло повноважень за цією посадою, скільки про необхідність відновити порушене право позивача працювати на посаді державної служби в тому органі (установі), з посади у якому її було неправомірно звільнено, з урахуванням, зокрема (але не виключно) її фаху, освітньо-кваліфікаційного рівня, категорії раніше займаної посади» [146].

Аналогічна правова позиція викладена, зокрема, у постановках Верховного Суду від 31.05.2023 по справі № 640/4922/20 (адміністративні провадження № К/990/13399/23, № К/990/7882/23.) [151], від 09 грудня 2021 року по справі № 340/588/20 [161].

Імперативи п'ятої частини ст. 22 Закону України «Про державну службу» [184] уточнюють механізм поновлення на посаді державного службовця, у разі реорганізації державних органів, таких як злиття, приєднання, поділ чи перетворення, а також у випадках їх ліквідації, державні службовці мають можливість бути переведеними на рівнозначні або нижчі посади (за їх згодою) у новоутворені структури, за умови наявності там відповідної вакансії. При цьому, таке переведення здійснюється лише за згодою державного службовця, без конкурсу, що дозволяє зберегти фахівців і досвідчені кадри під час трансформацій у системі публічної служби.

У випадку відсутності таких посад чи відмови державного службовця від переведення, до нього мають бути застосовані наслідки, передбачені статтею 88 Закону № 889-VIII та пункту 1 частини першої ст. 40 КЗпП.

На рівні Постанови Верховного Суду від 13.04.2023 по справі № 540/3994/20 закріплюється позиція Верховного Суду стосовно розуміння категорії рівнозначна посада. «Рівнозначна посада – посада державної

служби, що належить до однієї підкатегорії посад державної служби з урахуванням рівнів державних органів» [162].

Такий підхід суду розширює змістовне наповнення законодавчого поняття поновлення на посаді публічного службовця та сприяє впровадженню нових концептуальних підходів до побудови механізму поновлення на посаді публічного службовця у зв'язку із їх незаконним звільненням.

Другим способом виконання судових рішень у справах незаконного звільнення з посади публічних службовців є виплата працівнику середнього заробітку за час вимушеного прогулу. Правовий механізм обчислення середнього заробітку визначається Порядком обчислення середньої заробітної плати від 08 лютого 1995 року № 100 та Порядком від 08.09.2023 № 957 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 08 лютого 1995 р. № 100 і від 8 серпня 2016 р. № 500» [182].

«Відповідно абзацу третього пункту 3 Порядку № 957 розміри премій, які враховуються в розрахунковому періоді при обчисленні середньої заробітної плати, також мають бути включені до розрахунку середньої заробітної плати в місяцях розрахункового періоду» [182].

Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08 лютого 2022 року у справі № 755/12623/19 (провадження № 14-47цс21) (1 частина) щодо строку звернення працівника з позовом про стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу Велика Палата Верховного Суду відступила від правового висновку об'єднаної палати КЦС ВС (у постанові від 10 жовтня 2019 року у справі № 369/10046/18) щодо строку звернення працівника до суду з позовом про стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу у разі визнання звільнення незаконним та поновлення працівника на роботі, визначивши, що «середній заробіток за час вимушеного прогулу є, по суті, неотриманою заробітною платою за невиконання трудової функції не з вини працівника, на яку поширюються норми законодавства про оплату

праці. Працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення цього середнього заробітку без обмеження будь-яким строком згідно з частиною другою ст. 233 КЗпП України та не позбавлений права після ухвалення судового рішення про поновлення його на роботі в подальшому звернутися до суду із позовом про стягнення на його користь середнього заробітку за час вимушеного прогулу» [134].

Неодноразово вчені підкреслювали, що, незважаючи на неоднозначність концепції правового інституту вимушеного прогулу, його реальне впровадження залишається невід'ємною частиною сучасної практики. Цей інститут активно використовується і сьогодні, що свідчить про його важливість та необхідність у правовій системі.

Проблемні моменти пов'язані із тим, що «в ситуації коли відбувається активна реалізація норми, юридична конструкція якої, законодавчим органом не розроблена, а також не закріплена в жодному нормативно-правовому акті, існує ризик виникнення колізій, що в свою чергу призведе до великої кількості нестабільних ситуацій при захисті прав працівника» [5, с. 413].

У Постанові Верховного Суду від 16 грудня 2020 р. у справі № 541/1700/17 висловлюється позиція, згідно з якою «У ... праві превалює підхід, за яким вимушений прогул визначають як час, протягом якого працівник з вини роботодавця був позбавлений можливості працювати, тобто виконувати трудові функції, обумовлені трудовим договором [173]. Аналогічна позиція закріплена у Постанові Верховного Суду по справі № 541/1700/17 від 16.12.2020, що «вимушений прогул – це час, упродовж якого працівник з вини роботодавця не мав змоги виконувати трудові функції [173].

Відповідно до постанови Великої Палати Верховного Суду у справі № 755/12623/19 від 08.02.2020, Верховний Суд зазначає: «Вимушений прогул відбувається виключно за наявності вини роботодавця, який незаконно звільнив найманого працівника» [173].

Вимушений прогул – це темпоральний період, коли працівник не може здійснювати свої трудові обов’язки через чинники, що виникають з вини роботодавця або уповноважених ним осіб. Це означає, що особа, не має можливості реалізувати свої професійні обов’язки через обставини, які не залежать від неї самої. Таким чином, вимушений прогул стає не лише індивідуальною проблемою працівника, а й питанням, що потребує уваги з боку роботодавця, оскільки це може вплинути на загальну продуктивність та атмосферу в колективі.

Важливим є те, що Велика Палата Верховного Суду у своєму рішенні від 8 лютого 2022 р. по справі № 755/12623/19 [134] розглянула сутність категорії середнього заробітку, що підлягає виплаті під час вимушеного прогулу. Суд зазначив, що «середній заробіток за час вимушеного прогулу за своїм змістом є заробітною платою, право на отримання якої виникло у працівника, що був незаконно позбавлений можливості виконувати свою трудову функцію з незалежних від нього причин» [134] в наслідок незаконних дій роботодавця. Це рішення підкреслює важливість захисту трудових прав працівників у випадках, коли їхні можливості працювати були неправомірно обмежені. Аналогічний висновок викладений у постанові Верховного Суду від 21 лютого 2024 року у справі № 209/2226/22 (провадження № 61-14575св23) [172].

«Середній заробіток за ст. 117 КЗпП України за своєю правовою природою є спеціальним видом відповідальності роботодавця, який нараховується в розмірі середнього заробітку і спрямований на захист прав звільнених працівників щодо отримання ними в передбачений законом строк винагороди за виконану роботу (усіх виплат, на які працівники мають право згідно з умовами трудового договору і відповідно до державних гарантій) та є своєрідною санкцією для роботодавця за винні дії щодо порушення трудових прав найманого працівника. Середній заробіток за час затримки розрахунку при звільненні не входить до структури заробітної плати» [223, с. 11].

У Постанові Верховного Суду від 13.03.2024 по справі № 127/15018/23 уточнюється питання: «Який орган вирішує питання щодо реалізації механізму стягнення?». Так, закріплюється правова позиція, згідно з якою, «вирахуванням періоду та розміру стягнення середнього заробітку повинен займатися суд» [43].

Четвертою своєрідністю виконання судових рішень у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби є особливий адміністративно-правовий статус сторін виконавчого провадження - стягувача і боржника, який впливає на певні нюанси поновлення на посаді публічного службовця та виплати середньомісячної зарплати за час вимушеного прогулу.

Боржником виступають органи публічної влади, а стягувачем є громадяни України, які були незаконно звільнені з публічної служби.

Даний суб'єктний склад виконавчого провадження обумовлює певні специфічні особливості на способи та порядок виконання судового рішення, на який впливає спеціальне законодавство. Наприклад, у Постанові КАС ВС від 11.06.2020 у справі № 826/5602/16 чітко зазначено, що «коли йдеться про суб'єктів владних повноважень, то наявність у них статусу юридичної особи не визначає їх правового статусу у публічно-правових відносинах. Важливим є обсяг повноважень, якими наділений цей суб'єкт у певній царині суспільних відносин. Спосіб, у який держава реалізує владні повноваження через свої державні органи, може змінюватися (приміром, через утворені територіальні органи, як-от управління, підрозділи, відділи, відділення, які можуть діяти як самостійні структурні одиниці зі статусом юридичної особи, або ж у складі центрального органу як структурний підрозділ), але коли йдеться про ліквідацію певного органу державної влади як юридичної особи важливим є з'ясувати насамперед чи припиняються водночас його завдання та функції або чи передбачено передання того обсягу функціоналу, яким була наділена ця державна інституція, іншим органам виконавчої влади» [146]. Подібний підхід висловив Верховний Суд України у Постанові від 04.03.2014

у справі № 21-8a14 «Про скасування наказу про звільнення, поновлення на роботі та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу та компенсаційних виплат» [153].

Також статус боржника – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, впливає на те, що відповідно до абзацу першого частини п'ятої статті 9 Закону України «Про виконавче провадження», не вносяться відомості про таких боржників до Єдиного реєстру боржників [178].

Враховуючи, що боржником у виконавчому провадженні у справах щодо незаконного звільнення з посади є органи публічної влади, то це обумовлює наявність додаткових гарантій під час поновлення на посаді для публічних службовців. Так, у Постанові Верховного Суду від 25 січня 2023 р. у справі № 357/13937/19 [174] (на підставі правових позицій Верховного Суду України, які були висловлені в постановках від 04.03.2014 у справі № 21-8a14 [153], від 27.05.2014 у справі № 21-108a14 [155], від 28.10.2014 у справі № 21-484a14 [154]) чітко закріплена позиція суду, «що ліквідація юридичної особи публічного права має місце у випадку, якщо в розпорядчому акті органу державної влади або органу місцевого самоврядування наведено обґрунтування доцільності відмови держави від виконання завдань та функцій такої відмови. У разі ж покладення виконання завдань і функцій ліквідованого органу на інший орган, ідеться фактично про реорганізацію» [174].

Суть висновків полягає у тому, що ліквідація юридичної особи публічного права може бути здійснена лише за умови наявності обґрунтованого рішення органу державної влади або органу місцевого самоврядування, яке вказує на доцільність відмови держави від виконання завдань і функцій такої установи. У разі, якщо на новостворений орган публічної влади покладаються функції ліквідованої юридичної особи, таке припинення є фактичною реорганізацією юридичної особи, а не її ліквідацією.

Цей висновок є особливо значущим у контексті трудових прав та зобов'язань роботодавця. Згідно з законодавством, у випадку ліквідації органу публічної влади, який замінюється новим, виникає обов'язок держави забезпечити працевлаштування працівників ліквідованого органу. Це включає можливість переведення працівників за їхньою згодою до правонаступника – нового підприємства, яке взяло на себе функції ліквідованої юридичної особи.

Тобто, постанова Верховного Суду від 25.01.2023 у справі № 357/13937/19 підкреслює важливість дотримання трудових прав працівників під час реорганізації державних установ, а також засновує нові прецеденти для правозастосування у цій сфері.

Отже, правова позиція Верховного Суду по даній справі акцентує на необхідності об'єктивного підходу до питання ліквідації та реорганізації юридичних осіб публічного права, що має безпосередній вплив на трудові відносини та соціальні гарантії працівників.

Таким чином, відповідальність за працевлаштування незаконно звільненого співробітника несе роботодавець, що стає правонаступником у разі реорганізації органів публічної влади. Саме на його плечі лягають відповідні завдання та функції, що були покладені на попередню структуру.

Верховний Суд неодноразово підтверджував таку правову позицію у своїх рішеннях, підкреслюючи важливість забезпечення прав працівників навіть в умовах змін у структурі управління. Схожа правова позиція була висловлена Верховним Судом у постановках від 26.05.2021 у справі № 260/261/20 [166], від 27.04.2021 у справі № 826/8332/17 [170], від 31.05.2021 у справі № 0840/3202/18 [167], від 06.07.2021 у справі № 640/3456/20, від 13.04.2023 у справі № 540/3994/20 [166] та інших.

Стягувачем є фізична особа, яка незаконно була звільнена з публічної служби, на користь чи в інтересах якої видано виконавчий документ і яка за судовим рішенням повинна бути поновлена на роботі в органах публічної влади.

Є.В. Аблоу в своєму дослідженні наголошує, що «проходження публічної служби з позиції адміністративного судочинства є об'єктом публічно-службового спору, що за своєю сутністю включає адміністративні, публічні, професійні правовідносини між фізичною особою (публічним службовцем) та органом державної влади, місцевого самоврядування як суб'єктом призначення, під час яких публічний службовець набуває спеціальної адміністративної правосуб'єктності та стає суб'єктом реалізації владно-управлінських публічних завдань і функцій держави в межах публічно-службових правовідносин» [2, с. 4].

В «КАС України передбачені додаткові процесуальні механізми, які спрямовані на гарантування реалізації положень статті 129¹ Конституції України, згідно з якими судові рішення є обов'язковим до виконання; держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку; контроль за виконанням судового рішення здійснює суд у порядку статей 382, 383 КАС України» [14, с. 17].

Я. Берназюк висловлює думку, що «особливо гостро питання ефективності виконання судового рішення постає під час вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів, оскільки зазначені норми Основного Закону України окремо передбачають спеціальну відповідальність держави в особі визначених суб'єктів владних повноважень за виконання рішень судів всіх юрисдикцій, а також наділяють на сьогодні адміністративні суди додатковим процесуальними повноваженнями здійснювати судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах та розглядати заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень (відповідачем) на виконання рішення суду» [14, с. 3].

Варто зазначити, що в Законі України «Про виконавче провадження» немає згадки про суд або суддю як учасника виконавчого процесу. Проте, відповідно до положень Конституції України та КАС України, судові органи мають значні повноваження для забезпечення виконання судових рішень. У

зв'язку з цим, ми пропонуємо внести зміни до Закону України «Про виконавче провадження», додавши нову статтю, яка чітко визначатиме роль суду (судді) у виконавчому провадженні. Вона може передбачати, зокрема, здійснення судового контролю за виконанням судових рішень, розгляд скарг на рішення, дії або бездіяльність як державних, так і приватних виконавців, що суттєво підвищить ефективність та справедливість виконавчого процесу.

Протягом тривалого періоду в суспільстві активно обговорюється питання створення дієздатного правового механізму для відновлення на посадах публічних службовців, які були незаконно звільнені. В умовах післявоєнного часу український ринок праці в органах публічної влади буде потребувати суттєвих змін, і органи влади повинні підготуватись до цих викликів заздалегідь. Успішне вирішення даного питання стане важливим кроком у відновленні довіри до публічних інститутів та створить належні умови для ефективної роботи публічного сектору управління.

Висновки до Розділу 3

В ході дослідження теоретичних та практичних засад упорядкування процесу розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з незаконним звільненням особи з публічної служби, були сформульовані наступні ключові висновки.

1. З'ясовано, що розгляд та вирішення справ щодо незаконного звільнення з публічної служби, вирішуються на підставі комплексного використання норм Кодексу адміністративного судочинства України, а у випадках не урегульованих ним – Кодексом законів про працю України, з урахуванням судової практики, яка накопичилася в результаті численних розглядів подібних справ. Звертається увага, що застосування КЗпП може бути використане тільки в тих ситуаціях, коли спеціальні нормативно-правові акти не охоплюють відповідні аспекти трудових відносин публічних

службовців або коли в них чітко зазначено про можливість застосування загальних норм.

2. Зроблено висновок, що ефективний розгляд адміністративних справ, пов'язаних із незаконним звільненням особи з публічної служби вимагає комплексного підходу до оцінки наданих сторонами фактів, доказів і обставин.

3. Запропоновано авторське визначення доказування. Доказування у справах щодо незаконного звільнення з публічної служби, є складною, структурованою, послідовною когнітивною та практичною діяльністю, спрямованою на вирішення конкретних завдань (наприклад, поновлення на посаді тощо), на підставі збирання, перевірки та оцінки доказів з метою встановлення обставин, що мають значення для правильного вирішення справи у цілому, так і для прийняття окремих процесуальних рішень по справі.

4. Доведено, що доказування охоплює багато аспектів, серед яких виділяються кілька ключових, а саме: а) що це процес з'ясування обставин у контексті конкретної справи; б) передбачає залучення всіх учасників судового процесу з метою забезпечення об'єктивності; в) це процес пізнання, що передбачає аналіз зібраної інформації з метою виявлення істини і вирішення спору між сторонами; г) когнітивна та практична діяльність, орієнтована на сприйняття і оцінку інформації, що стосується справи тощо.

5. Наголошується, що предмет доказування складається із двох великих блоків, а саме: а) обставин, які підтверджують вимоги (обставини, які підтверджують вимоги позову; обставини, які підтверджують заперечення проти позову; обставини, які мають інше значення для розгляду справи і мають бути встановлені); б) факти, які мають значення для розгляду справи (визнанні факти; загальновідомі факти; преюдиціальні факти).

6. Запропоновано виділити основні характеристики предмета доказування в адміністративному провадженні, що є ключовою складовою теорії доказування. Серед них варто зазначити: а) це когнітивний елемент,

що виявляється у пізнавально-практичній діяльності; б) має відповідати вимогам КАС України у межах завдань адміністративного судочинства; в) включає факти та обставини, які відіграють важливу роль для обґрунтованого розгляду і вирішення адміністративного спору; г) полягає у конкретизації та детальному виокремленню обставин, що мають значення для правильного вирішення справи у цілому, так і для прийняття окремих процесуальних рішень по справі.

7. Доведено, що доказування у спорах незаконного звільнення особи з публічної служби притаманні певні особливості а саме: а) предмет доказування формується з викладених у процесуальних документах, наданих суду учасниками адміністративної справи, їхніми представниками – відомостей про фактичні обставини справи, які оцінюються адміністративним судом (наказів про звільнення та ін.); б) у таких справах суд першочергово перевіряє законність самого процесу звільнення. Якщо з'ясовується факт незаконного звільнення, особи, які були звільнені, мають право на відновлення на своїх попередніх посадах; в) особливе значення у доказуванні набувають письмові та електронні докази. Діяльність публічних службовців підпорядкована законодавству, що вимагає ретельного документування всіх дій через відповідні адміністративні акти, індивідуальні постанови, накази, рапорти та інші документи. Ці матеріали слугують підтвердженням законності їхньої роботи або підставою для звільнення, або можуть сприяти спростуванню звільнення; г) тягар доведення факту правомірності рішення про звільнення лягає на плечі відповідача – органу державної влади або місцевого самоврядування, який виступає в ролі суб'єкта владних повноважень; г) проблемні питання, які виникають під час розгляду та вирішення спорів щодо звільнення особи з публічної служби вирішуються із урахуванням судових рішень Верховного Суду. Ці правові позиції не лише формують судову практику, але й сприяють розвитку правової культури в Україні, орієнтуючи учасників спорів на конструктивний і законодавчий підходи до їх вирішення тощо.

8. Обґрунтовано, що виконання судових рішень в адміністративних справах є фінальною стадією адміністративного судочинства в Україні. Цей процес має на меті забезпечення фактичного відновлення прав, свобод та законних інтересів громадян, які були порушені. Наприклад, як у випадках незаконного звільнення особи з публічної служби – поновлення на посаді публічного службовця, виплата коштів за вимушений прогул тощо.

9. Виконання судових рішень у справах щодо незаконного звільнення з публічної служби може проходити двома основними шляхами: а) в напрямку добровільного виконання рішення суду (наприклад, органи публічної влади добровільно поновлюють на посаді особу) та б) примусове виконання рішення суду. Встановлено, що труднощі виконання судових рішень у справах про незаконне звільнення з публічної служби виникають, як правило на рівні примусового виконання таких судових рішень.

ВИСНОВКИ

У дисертації розкрито особливості адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби, з урахуванням сучасних здобутків теорії адміністративного права і процесу запропоновано нові наукові підходи до інституту звільнення з публічної служби, а також сформульовано низку пропозицій, спрямованих на вдосконалення положень національного законодавства. Зокрема, було сформульовано наступні висновки, пропозиції і рекомендації.

1. Запропоновано авторське визначення публічної служби, під якою слід розуміти: по-перше, професійну діяльність суддів, прокурорів, осіб на посадах державної служби, включаючи військову службу, а також осіб на посадах місцевого самоврядування, які передбачені абзацом четвертим частини першої ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; по-друге, діяльність на політичних посадах в органах державної влади та місцевого самоврядування (народні депутати, міністри і їх заступники, урядові уповноважені, депутати місцевих рад і ін.); по-третє, патронатну службу в органах публічної влади (радники, консультанти і ін.); по-четверте, альтернативну (невійськову) службу. Наголошено, що при характеристиці правового статусу публічного службовця, а також особливостей його участі в адміністративних правовідносинах, необхідно розрізняти між собою, по-перше, матеріальні, процедурні і процесуальні норми адміністративного права, по-друге, матеріальні, процедурні і процесуальні адміністративні правовідносини. Зокрема, матеріальні норми – це норми, які фіксують (закріплюють) певний правовий стан, систему органів, перелік санкцій тощо. Процедурні норми – це норми, які спрямовані на забезпечення позасудової реалізації правового статусу суб'єкта права (наприклад, процедура звернення з заявою до адміністративного органу та

порядок її розгляду). Процесуальні норми – це норми, які забезпечують судовий розгляд справи (правопорушення чи правового спору). Відповідно, суспільні відносини, які виникають під час реалізації вище озвучених норм адміністративного права, теж будуть поділятися на матеріальні, процедурні і процесуальні правовідносини.

2. Доведено, що правовий захист публічних службовців від незаконного звільнення це комплекс судових і позасудових засобів, механізмів і процедур передбачених чинним законодавством, які спрямовані на усунення та вирішення публічно-правового спору щодо звільнення особи з посади публічного службовця, а судовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади це комплекс судових засобів, механізмів і процедур передбачених КАС України, які спрямовані на усунення та вирішення публічно-правового спору щодо звільнення особи з посади публічного службовця.

3. Публічно-правовий спір з приводу звільнення особи з посади публічної служби, характеризується змістом, який складається із трьох елементів: а) сторони (суб'єкти) спору – це учасники службових правовідносин, де один із учасників правовідносин наділений владними поважаннями стосовно звільнення з посади публічної служби іншого учасника (підлеглу особу); б) предмет спору – це рішення суб'єкта, який наділений владними повноваженнями в сфері службових правовідносин щодо звільнення підлеглих осіб, яке, на думку іншого учасника правовідносин (підлеглої особи), порушує його права, свободи і законні інтереси; в) підстави виникнення спору – сукупність фактичних та юридичних обставин, що вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів особи, яка була звільнена з посади публічної служби. Відповідно, ці підстави поділяються на два види: 1) матеріальні – це фактичні або юридичні обставини, які вказують на ймовірне порушення прав, свобод та законних інтересів особи, яку звільнили з посади публічної

служби; 2) процесуальні – це юридична обставина, яка свідчить про факт звернення особи до адміністративного суду за захистом.

4. До методологічних засад дослідження адміністративно-правового забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби віднесено: 1) використання системного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження; 2) використання комплексного підходу з урахуванням специфіки об'єкта дослідження; 3) використання термінології. Ці методологічні засади були використані при формуванні структури дисертаційного дослідження, де: в першому розділі роботи розкрито зміст основних понять, що закладаються в основу дослідження – «публічна служба», «публічний службовець», «матеріальні, процедурні, процесуальні адміністративні норми і правовідносини», «судовий захист» та «публічно-правовий спір» і «адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи»; в другому розділі роботи розкриті особливості матеріального і процедурного адміністративно-правового регулювання службових відносин; в третьому розділі дисертації розкрито специфіку процесуального адміністративно-правового регулювання порядку розгляду адміністративними судами спорів з приводу звільнення особи з посади публічної служби.

5. Запропоновано авторське визначення службової дисципліни: «Службова дисципліна – це неухильне додержання обмежень, які закріплені антикорупційним законодавством, та сумлінне виконання службових обов'язків, які передбачені нормами національного законодавства, правилами внутрішнього службового розпорядку, положеннями про структурні підрозділи державних органів, посадовими інструкціями, Присягою державного службовця, а також містяться в контракті про проходження державної служби». Це визначення розкриває як зв'язок службової дисципліни із адміністративно-правовим статусом публічного службовця, так і зв'язок службової дисципліни із дисциплінарною відповідальністю публічного службовця у вигляді звільнення з посади публічної служби.

6. Запропоновано авторське визначення поняття «незаконне звільнення особи з посади публічної служби», під яким слід розуміти підтверджений судовим рішенням факт порушення прав, свобод і інтересів публічного службовця в службових правовідносинах, який набув свого прояву в порушенні: а) загальних підстав та/або процедури звільнення особи з посади публічної служби на загальних підставах; б) підстав та/або процедури притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади.

7. Виокремлено особливості розгляду та вирішення спорів щодо незаконного звільнення особи з публічної служби, які притаманні даній категорії справ, а саме: а) ці спори відносяться до публічно-правових спорів, пов'язаних з публічною службою; б) ці спори є складним явищем, яке включає в себе публічно-правові аспекти і акцентує зусилля на захисті прав громадян, зайнятих у секторі публічного управління; в) розгляд та вирішення таких адміністративних справ здійснюється адміністративними судами; г) темпоральні межі звернення до адміністративного суду стосовно звільнення з публічної служби – місяць; ґ) це справи незначної складності; д) як правило, ця категорія справ розглядається в порядку спрощеного провадження; е) процесуальний статус учасників цих спорів має свої характерні особливості, обумовлені поєднанням елементів загальної та спеціальної правосуб'єктності; є) ці спори виникають внаслідок конфлікту між публічним службовцем, незаконно відстороненим від виконання своїх обов'язків, та органом публічної влади; ж) метою вирішення спорів цієї категорії є відновлення прав і законних інтересів службовця в публічно-трудових відносинах та захист публічної служби як важливої частини державного функціонування; з) в більшості випадків ця категорія справ розглядається – в порядку письмового провадження; и) позивач звільнений від сплати судового збору; і) судові рішення виконуються негайно, але це не стосується випадків, коли позови подають службові особи, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище відповідно до Закону

України «Про запобігання корупції»; і) виконання судових рішень у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби – виконують лише органи державної виконавчої служби (державні виконавці); й) особливий спосіб виконання судових рішень – поновлення позивача на посаді; та/або стягнення з відповідача на користь позивача середнього заробітку за час вимушеного прогулу в межах суми стягнення та за розрахунковий період, які зазначені в судовому рішенні тощо.

8. Виокремлено основні особливості примусового виконання судових рішень у справах щодо незаконного звільнення особи з публічної служби:

- а) судові рішення стосовно цієї категорії, як правило, виконуються негайно, але це не стосується випадків, коли позови подають службові особи, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;
- б) такі судові рішення виконують лише органи державної виконавчої служби (державні виконавці);
- в) особливий адміністративно-правовий статус сторін виконавчого провадження – стягувача (публічний службовець, якого звільнили) і боржника (суб'єкт владних повноважень);
- г) особливі способи виконання цих судових рішень: поновлення позивача на посаді; та/або стягнення з відповідача на користь позивача середнього заробітку за час вимушеного прогулу в межах суми стягнення та за розрахунковий період, які зазначені в судовому рішенні, стягнення середньомісячного заробітку, компенсації за дні невикористаних відпусток, компенсації втрати коштів внаслідок інфляції тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аблов Є.В. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2020. 21 с. URL: <https://uacademic.info/ua/document/0421U100191#!> (дата звернення: 25.08.2024).
2. Аблов Є.В. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2020. 209 с. URL: [file:///C:/Users/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C/Downloads/dis.docx%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C/Downloads/dis.docx%20(1).pdf) (дата звернення: 25.08.2024).
3. Аблов Є.В. Особливості доказів і доказування в адміністративних справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 2, Том 2-1. С. 81-85.
4. Адміністративний процес України: підручник / за заг. ред. Д.І. Йосифовича. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 500 с.
5. Актуальні питання удосконалення законодавства про працю та соціальний захист: *тези доп. та наук. повідомл. учасників XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 6 жовтня 2023 р.)* / уклад. О.Г. Середа, О.М. Ярошенко, О.В. Соловійов, І.В. Зіноватна; за ред. О.Г. Середи. Харків, 2023. 597 с. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/19873/1/Apuzpsz-23.pdf> (дата звернення: 25.08.2024).

6. Андруневчин О.М. Суб'єкти адміністративного судочинства в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2012. 231 с.

7. Аніщенко Т.С. Право публічної служби у системі адміністративного права України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2015. 15 с.

8. Антошин В.М. Адміністративно-правовий статус військового комісара: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2013. 180 с.

9. Артеменко О.В. Організаційно-правові засади проходження державної служби працівниками ДПС України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2004. 244 с.

10. Астаф'єв А.А. Адміністративно-правові засади проведення службового розслідування в органах Національної поліції України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 211 с.

11. Бевзенко В.М. Докази і доказування у практиці Касаційного адміністративного суду. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Bevzenko.pdf (дата звернення: 25.08.2024).

12. Бедний О.І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого самоврядування в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2003. 175 с.

13. Безкорвайний Б.О. Динаміка трудових правовідносин державних службовців: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2014. 182 с.

14. Берназюк Я. Судова практика в справах щодо виконання судових рішень (21 вересня 2023 року) URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_presentation/execution_bernaziuk.pdf (дата звернення: 25.08.2024).

15. Биркович Т.І. Правове регулювання дипломатичної служби в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний аграрний університет. Київ, 2007. 183 с.

16. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2006. 379 с.

17. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія і правове регулювання: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. 449 с.

18. Біла-Тіунова Л.Р., Даниленко Ю.С., Негара Р.В. Службове право України: навчально-методичний посібник. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2022. 360 с.

19. Білуга С.В. Предметна підсудність в адміністративному судочинстві: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. 209 с.

20. Бондарчук С.А. Принципи адміністративного судочинства України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 206 с.

21. Бортняк К.В. Адміністративно-правовий статус працівника податкової служби: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 233 с.

22. Босак Х.З. Організаційно-правові засади проходження державної служби в органах внутрішніх справ України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу та права». Львів, 2012. 196 с.

23. Бринцева Л.В. Адміністративно-правові спори: загальна характеристика та адміністративний порядок їх вирішення: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Харків, 2012. 223 с.

24. Булавина С., Давидова Т. «Захист» та «охорона»: теоретичні аспекти юридичних термінів. *Історико-правовий часопис*. 2017. №1 (9). С. 27-31.

25. Васильківська В.В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2018. 248 с.

26. Вінницький О. Актуальні проблеми доказів і процесу доказування в адміністративному судочинстві *Юридичний вісник*, 2020/1. С.143-148. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1182798> (дата звернення: 25.08.2024).

27. Віхляєв М.Ю. Інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців: дискусійні питання галузевої приналежності та

недоліки в правовому регулюванні. *Держава та регіони. Серія Право*. 2024. № 1. Том 2. С. 36-41.

28. Віхляєв М.Ю. Проблематика звільнення з публічної служби в контексті дисциплінарної відповідальності публічних службовців. *Право і суспільство*. 2024. № 2. С. 476-482.

29. Владовська К. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. С. 124-128. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261774/258184> (дата звернення: 25.08.2024).

30. Воробйова І. Судова практика Верховного Суду з питань розгляду трудових спорів. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/Prezent_tryd_spori.pdf (дата звернення: 25.08.2024).

31. Галай В.О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: автореф. дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2020. 42 с.

32. Германюк М.О. Принципи державної служби: питання адміністративно-правової доктрини та правозастосування: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2012. 238 с.

33. Головка В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2011. 177 с.

34. Горбалінський В. Право на судовий захист в адміністративному судочинстві та гарантії його реалізації. *Юридичний вісник*. 2023. № 2. С. 89-94.

35. Гордєєв В.В. Доказування в адміністративних справах, пов'язаних з виборчим процесом: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2009. 16 с.

36. Горлов Є.В. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2012. 231 с.

37. Господарський процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.

38. Грищук А.Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір: монографія. Львів, 2018. 232 с.

39. Громовий О., Тетеря І. Спори, пов'язані зі звільненням громадян з публічної служби. Актуальна практика Верховного Суду. URL: https://jurliga.ligazakon.net/analitycs/187592_spori-povyazan-z-zvlnenniam-gromadyan-z-publchno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogo-sudu (дата звернення: 25.08.2024).

40. Губанов О.О. Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження. дис. ...док-ра. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 449 с.

41. Гурін В.В. Службове розслідування в органах внутрішніх справ України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2003. 198 с.

42. Гуть Н.Ю. Концепція широкого розуміння адміністративного процесу та її вплив на формування системи функцій адміністративного процесу. *Право і суспільство*. 2019. № 5. Частина 2. С. 26-31.

43. Дайджест за I квартал 2024 року. Постанова Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 13.03.2024 р. по справі №127/2697/23 (провадження №61-14163св23). 30 с. URL: https://unba.org.ua/assets/uploads/publications/%D0%94%D0%B0%D0%B9%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%81%D1%82_%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%97_%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8_%D0%B7_%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%85_%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B2_1_2024.pdf (дата звернення: 25.08.2024).

44. Данилів С.В. Адміністративно-правові засади присяги у сфері публічної служби: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет. Харків, 2019. 245 с.

45. Данильєва І.Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2005. 196 с.

46. Джафарова М. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 90-94.

47. Джафарова М.В. Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2022. Том 33 (72) № 1. С. 54-59.

48. Дисциплінарно-деліктне право України: навчальний посібник / Т.С. Аніщенко, Ю.А. Берлач, Д.С. Бендаренко та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломoeць, В.К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2016. 464 с.

49. Діткевич І.І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 230 с.

50. Дмитрик Р.В. Адміністративно-правовий статус поліцейського в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 204 с.

51. Дорош В.С. Адміністративно-правове регулювання організації адміністративного судочинства в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2012. 279 с.

52. Дослідження механізму реалізації прав і свобод людини та громадянина в публічному і приватному праві: колективна монографія / М.А. Баламуш, Н.В. Ільєва, О.М. Миколенко та ін.; за заг ред. О.В. Гаран, О.І. Миколенка. Одеса: Фенікс, 2023. 300 с.

53. Дубенко О.М. Доказування в адміністративному судочинстві в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 23 с.

54. Єрмак О.О. Правове регулювання адміністративно-правового статусу державного службовця в системі правоохоронних органів: порівняльний аналіз: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 356 с.

55. Завальнюк І.В. Поняття «право на судовий захист»: сучасні науково-теоретичні погляди. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2020. № 44. С. 14-16.

56. Задоя І.І. «Публічно-правовий спір» та «спір з приводу звільнення з публічної служби» як об'єкти досліджень адміністративного права і процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 646-648.

57. Задоя І.І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 238 с.

58. Залуговська Г.П. Особливості нормативно-правового забезпечення службової дисципліни в органах та установах Державної кримінально-виконавчої служби України. *Київський часопис права*. 2021. № 4. С. 185-189.

59. Зелінська Я. Особливості доказування в адміністративному судочинстві. *Вісник НААУ*. № 3 (99). URL: <https://unba.org.ua/publications/9067-osoblivosti-dokazuvannya-v-administrativnomu-sudochinstvi.html> (дата звернення: 25.08.2024).

60. Зудіхін О.В. Правова природа права на судовий захист. Актуальні проблеми політики: збірник наукових праць / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.), Л.І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю.П. Аленін та ін. НУ ОЮА. Одеса: Фенікс, 2011. Вип. 42. С.72-79.

61. Іваненко Т.М. Адміністративно-правове забезпечення доступності адміністративного судочинства як складової верховенства права: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 176 с.

62. Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2006. 205 с.

63. Інструкція «Про порядок ведення трудових книжок працівників» : Наказ Міністерства праці України; Міністерства юстиції України, Міністерства соціального захисту населення України від 29.07.1993 р. № z0110-93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0110-93> (дата звернення: 25.08.2024).

64. Інструкція з організації примусового виконання рішень: Наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 р. № 512/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

65. Калмикова Я.С. Докази та доказування в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Харків, 2013. 20 с.

66. Калюжний Р.А., Шапенко Л.О. Концептуальний зміст суб'єктивного права в умовах правової інтеграції. *Юридичний вісник*. 2019. № 4 (53). С. 54-61.

67. Кириченко Ю., Назаренко П. Право на судовий захист в Україні та європейських державах: теоретико-правові аспекти вдосконалення ст. 55 Конституції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2. С. 64-70.

68. Ківало Л.В. Адміністративно-правові засоби захисту прав державних службовців у сфері службових відносин та від незаконного звільнення з публічної служби. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 826-829.

69. Ківало Л.В. Незаконне звільнення з публічної служби як підстава звернення до адміністративного суду. *Правова держава*. 2022. № 47. С. 21-28.

70. Ківало Л.В. Правовий та судовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади: проблема змістовного визначення і співвідношення. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 501-506.

71. Ківало Л.В. Службова дисципліна та наслідки її порушення у вигляді звільнення з посади (адміністративно-правовий аспект). *Правові новели*. 2024. № 22. Том 3. С. 117-123.

72. Кікінчук В.Ю. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 205 с.

73. Клипа О.П. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту працівників національної поліції України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Сумський державний університет. Суми, 2021. 212 с.

74. Кобилянський К.М. Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2010. 220 с.

75. Ковалів М.В., Гаврильців М.Т., Стахура І.Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.

76. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

77. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

78. Козинець І.Г., Кравченко В.Я. Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2021. № 2. С.173-177.

79. Колеснікова І.С. Гарантії доступності правосуддя в адміністративних судах: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне

право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 201 с.

80. Колпаков В.К. Лекція на тему «Стандарти доказування в адміністративному судочинстві». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 1. С.173-178. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2021/43.pdf (дата звернення: 25.08.2024).

81. Колпаков В.К., Коломоєць Т.О. Правова природа патронатної служби. *Право України*. 2019. № 5. С. 80-100.

82. Комірчий П.О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2020. 611 с.

83. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами). Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950 р. № 995_004. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 25.08.2024).

84. Константи́й О.В. Захист прав фізичних та юридичних осіб в адміністративному судочинстві: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний юридичний університет ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2015. 40 с.

85. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

86. Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2008. 219 с.

87. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне

право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 224 с.

88. Костилев О. Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців. *Митна справа*. 2015. № 2 (2.2). С. 14-19

89. Котенко В.М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2011. 196 с.

90. Кравчук О.Л. Припинення державної служби за порушення присяги: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2021. 219 с.

91. Крупнова Л.В. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2008. 177 с.

92. Крусян А.В. Судове адміністративне процесуальне право України: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національний університет «Одеська юридична академія». 2021. 253 с.

93. Куцевич А.А. Теоретичні проблеми правового регулювання порядку звільнення державних службовців. *Юридична наука*. 2020. № 5 (107). С. 186-195. URL: <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-107-5-2.23> (дата звернення: 25.08.2024).

94. Куций О.А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове

право; інформаційне право. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2003. 184 с.

95. Лавренчук О.В., Тильчик В.В. Санкції в адміністративному праві: проблеми змістового наповнення та категоріального визначення. *Право та державне управління*. 2021. № 2. С. 45-51.

96. Линник Т.В. Реформування інституту державної служби в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 207 с.

97. Лисенко О.О. Правовий захист суспільства від шкідливої інформації: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 226 с.

98. Лозинський Ю.Р., Павлович-Сенета Я.П. Публічно-правовий спір і його значення для вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 377-379.

99. Лупу А.К. Адміністративно-правове забезпечення дотримання антикорупційних обмежень в публічній службі Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Університет сучасних знань. Київ, 2020. Західноукраїнський національний університет. Тернопіль, 2020. 216 с.

100. Ляхович У.І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний аграрний університет. Київ, 2008. 182 с.

101. Мамонтова О.М. Правові засади звільнення від доказування в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 –

адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2019. 26 с.

102. Мандичев Д.В. Адміністративно-правовий статус Державної служби України з лікарських засобів: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Міжнародний університет бізнесу і права. Херсон, 2013. 197 с.

103. Марчук В.І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2011. 234 с.

104. Маштак К.С. Адміністративно-правове забезпечення права на доступ до публічної інформації: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2013. 265 с.

105. Медведенко Н.В. Правові та організаційні засади дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2018. 20 с.

106. Меленко О.В., Стратій О.В., Гриндей Л.М. Адміністративна медіація у світлі інституційних пере-творень в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Випуск 68. С. 180-185.

107. Мельник О.М. Адміністративно-правовий статус працівника митної служби: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Київ, 2011. 223 с.

108. Мельниченко Б. Адміністративно-правові засоби захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері публічного управління. *Вісник*

Національного університету «Львівська політехніка». Серія: «Юридичні науки». 2022. № 2 (34). С. 64-69.

109. Микитенко Є.В. Адміністративно-правовий захист прав мігрантів правоохоронними органами України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2013. 228 с.

110. Миколенко О.І. Вплив діяльності міжнародних корпорацій на політичні процеси у світі в умовах глобалізації. *Вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць*. 2019. Випуск 2. Том 2. С. 215-219.

111. Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 100-104.

112. Миколенко О.І. Термінологічний аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру». *Правова держава*. 2022. № 46. С. 62-68.

113. Миколенко О.І., Миколенко О.М. Адміністративно-правовий статус як категорія адміністративного права. *Правова держава*. 2024. № 52. С. 65-73.

114. Мовчун О.Г. Поняття службового спору як виду публічно-правового спору. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. Том 1. № 10-2. С. 151-154.

115. Мороз А.М. Адміністративно-правове забезпечення нормування у будівництві: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2022. 288 с.

116. Мостова Н.В. Позов в адміністративному судочинстві: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 228 с.

117. Мота А.Ф. Адміністративна відповідальність військовослужбовців за законодавством України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2003. 205 с.

118. Набокова О.Г. Методологічні передумови виникнення поняття «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2023. № 6. Том 34 (73). С. 173-178.

119. Набокова О.Г. Публічне адміністрування: наукове трактування, види, місце в сучасній системі правових категорій: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2024. 219 с.

120. Недобор І.В. Теоретичні основи становлення публічної служби в Україні. *Вчені записки ТНУ В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. № 1. Том. 29 (68). С. 113-117.

121. Неугодніков А.О. Правовий статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2006. 166 с.

122. Нечипоренко С.І. Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2011. 205 с.

123. Ніколаєнко Я.М. Поняття та зміст права на судовий захист: сучасний погляд. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 8. С. 48-50.

124. Новікова Т.В. Адміністративно-правове забезпечення судового захисту місцевого самоврядування в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2011. 209 с.

125. Огляд судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду (актуальна практика). Рішення, внесені до ЄДРСР за квітень 2024 року. 47с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Oglyad_KAS_04_2024.pdf (дата звернення: 25.08.2024).

126. Осіпов Ю.В. Реалізація права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 (081 – Право). Науково-дослідний інститут публічного права, Центральноукраїнський державний університет імені Володимира Винниченка. Кропивницький, 2023. 288 с.

127. Отчак Н. Виконавче провадження як завершальна стадія судового процесу. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 6. С. 182-185.

128. Півненко Л.В. Проблемні аспекти реалізації права на судовий захист в умовах воєнного стану. *Нове українське право*. 2023. Вип. 1. С. 137-143.

129. Положенням про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=205923 (дата звернення: 25.08.2024).

130. Попова О.В. Правовий статус державного службовця в умовах становлення публічної служби в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Міжнародний університет бізнесу і права. Херсон, 2013. 181 с.

131. Попова С.М. Адміністративно-правовий статус Державної податкової служби України: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2013. 414 с.

132. Постанова Восьмого апеляційного адміністративного суду від 19.10.2021 р. по справі № 380/6712/21 (провадження № А/857/15180/21).

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100470229> (дата звернення: 25.08.2024).

133. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 21.04.2021 р. по справі № 640/15754/19 (провадження № К/9901/3188/21). URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=96463238&red=1000033d44ae13c115bd57bf6c9c90991daa6a&d=5> (дата звернення: 25.08.2024).

134. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.02.2022 р. у справі № 755/12623/19 (провадження № 14-47цс21). (1 частина). URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=103893132&red=100003ebe30b58cc1694d64e1189227d06f7a6&d=5> (дата звернення: 25.08.2024).

135. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.11.2019 р. по справі № 711/8138/18 (провадження № 14-607цс19). (1 частина). URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/85679198?utm_source=biz.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress01 (дата звернення: 25.08.2024).

136. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 10.09.2019 р. у справі № 921/36/18. (2 частина) URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/85412893> (дата звернення: 25.08.2024).

137. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.12.2018 у справі № 802/3879/14-а (провадження № 11-1035апш18). URL: <https://ips.ligazakon.net/document/C006770> (дата звернення: 25.08.2024).

138. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 13.03.2019 р. по справі № 711/8446/16-ц (провадження № 14-37 цс 19). URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/80854816> (дата звернення: 25.08.2024).

139. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 14.11.2018 р. у справі № 757/70264/17-ц (провадження № 14-360цс18). URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/959678/> (дата звернення: 25.08.2024).

140. Постанова Великої Палати Верховного суду від 15.09.2020 р. № 205/4196/18 (провадження № 14-670 цс 19). URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/92270735?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03&_ga=2.13408503.113031345.1723741788-123070609.1682274909#_gl=1*1bxn9q*_gcl_au*MTg5NTU4ODYwNi4xNzE3ODc1Mjkw (дата звернення: 25.08.2024).

141. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 17.10.2018 р. у справі № 661/3699/16-ц (провадження № 14-388 цс 18). URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/959678/> (дата звернення: 25.08.2024).

142. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.06.2018 р. у справі № 426/160/14-ц (провадження № 14-2 цс 18). URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/959678/> (дата звернення: 25.08.2024).

143. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23.01.2019 р. у справі № 752/2922/17 (провадження №14-517цс18). URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/959678/> (дата звернення: 25.08.2024).

144. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27.02.2019 р. у справі № 815/6096/17 (К/9901/49528/18). URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/80364173> (дата звернення: 25.08.2024).

145. Постанова Верховного Суду від 03.04.2024 р. у справі № 420/645/23: URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=118108955&red=100003f59f2b8fe53f309fa6de958131b34969&d=5> (дата звернення: 25.08.2024).

146. Постанова Верховного Суду від 11.06.2020 р. по справі № 826/5602/16 (провадження №№К/9901/58594/18, К/9901/59396/18). URL:

<http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=89757515&red=10000307865dceac9ce9d8e64750dbc5b1220a&d=5> (дата звернення: 25.08.2024).

147. Постанова Верховного Суду від 18.10.2023 р. у справі № 210/6543/21 (провадження № 61-10117св23). URL: https://protocol.ua/ua/postanova_ktss_vp_vid_18_10_2023_roku_u_spravi_210_6543_21_1/ (дата звернення: 25.08.2024).

148. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 29.07.2020 р. в справі № 802/3673/15-а (провадження №К/9901/34546/18). URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=90652772&red=100003034d7fc278af9d6782bddaf3d44381cd&d=5> (дата звернення: 25.08.2024).

149. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 15.05.2019 р. № 479/432/16-а. URL: <https://verdictum.ligazon.net/document/81759609> (дата звернення: 25.08.2024).

150. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30.09.2020 р. у справі № 200/142/20-а. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/91919367> (дата звернення: 25.08.2024).

151. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 31.05.2023 р. по справі № 640/4922/20 (адміністративні провадження № К/990/13399/23, №К/990/7882/23). URL: <https://iplex360.com.ua/sud.php?doc=111234542> (дата звернення: 25.08.2024).

152. Постанова Верховного Суду України від 01.07.2015 р. по справі № 6-435цс15. URL: https://verdictum.ligazon.net/document/46702126?utm_source=biz.ligazon.net&utm_medium=news&utm_content=bizpress01 (дата звернення: 25.08.2024).

153. Постанова Верховного Суду України від 04.03.2014 р. по справі № 21-8а14. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/39186253> (дата звернення: 25.08.2024).

154. Постанова Верховного Суду України від 28.10.2014 р. у справі № 21-484а14. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/41602330> (дата звернення: 25.08.2024).

155. Постанова Верховного Суду України від від 27.05.2014 р. у справі № 21-108а14. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/39493071?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03 (дата звернення: 25.08.2024).

156. Постанова Верховного Суду. Касаційний адміністративний суд від 20.05.2019 р. № 821/1180/18. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/81818189> (дата звернення: 25.08.2024).

157. Постанова Касаційний адміністративний суд Верховний Суд від 09.08.2022 р. по справі № 380/3596/20. (провадження N К/990/6677/22). URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/105649900> (дата звернення: 25.08.2024).

158. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 02.02.2021 р. у справі № 813/6440/15 (провадження № К/9901/16264/18). URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/94603043> (дата звернення: 25.08.2024).

159. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 16.01.2019 р. у справі № 813/779/16 (провадження №К/9901/6014/18) URL : https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_16_01_2019_roku_u_spravi_813_779_16/?utm_source=Reshenie_v_Zakon&utm_medium=Reshenie_v_Zakon&utm_campaign=Reshenie_v_Zakon (дата звернення: 25.08.2024).

160. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 21.10.2021 р. у справі № 809/2894/13-а (провадження N К/9901/18602/21). URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/100470510?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03 (дата звернення: 25.08.2024).

161. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 09.12.2021 р. по справі № 340/588/20 (провадження № К/9901/22714/21, №К/9901/22709/21). URL:

<http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=101608518&red=1000034895080c18cf92638a3fca40e0e1b152&d=5> (дата звернення: 25.08.2024).

162. Постанова Касаційного Адміністративного суду Верховного Суду від 13.04.2023 р. по справі № 540/3994/20 (провадження № К/990/5681/22). URL:

https://verdictum.ligazakon.net/document/110215758?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03 (дата звернення: 25.08.2024).

163. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 08.05.2019 р. по справі № 805/4226/17-а (провадження N К/9901/39587/18) URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/81616465> (дата звернення: 25.08.2024).

164. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 06.10.2022 р. по справі № 260/2642/21 (провадження № К/990/10906/22). URL: <https://iplex360.com.ua/sud.php?doc=106653214> (дата звернення: 25.08.2024).

165. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 28.02.2019 р. по справі № 817/860/16 (провадження №К/9901/23381/18). URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/80218333> (дата звернення: 25.08.2024).

166. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 26.05.2021 р. по справі № 260/261/20 (провадження № К/9901/25944/20). URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/97185627> (дата звернення: 25.08.2024).

167. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 31.05.2021 р. у справі № 0840/3202/18 (провадження № К/9901/9373/20) URL: <https://>

[//verdictum.ligazakon.net/document/97285121?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03](https://verdictum.ligazakon.net/document/97285121?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03) (дата звернення: 25.08.2024).

168. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 28.07.2021 р. № 640/11024/20 (провадження № К/9901/18243/21). URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/98645871> (дата звернення: 25.08.2024).

169. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 08.12.2021 р. по справі № 380/3644/20). URL: провадження № К/9901/19893/21 (дата звернення: 25.08.2024).

170. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 27.04.2021 р. по справі № 826/8332/17 (провадження № К/9901/5563/19). URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/96832836?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03 (дата звернення: 25.08.2024).

171. Постанова Касаційного господарського суду Верховного Суду від 25.06.2020 р. по справі № 924/233/18 .URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/90205664> (дата звернення: 25.08.2024).

172. Постанова Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 21.02.2024 р. по справі № 209/2226/22 провадження № 61-14575св23. URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=117340428&red=1000039c5a76f2d3e00912f97d6e3b1fcd0359&d=5> (дата звернення: 25.08.2024).

173. Постанова Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 16.12.2020 р. по справі № 541/1700/17 (провадження № 61-24472св18). URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/93666736> (дата звернення: 25.08.2024).

174. Постанова Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 25.01.2023 р. у справі № 357/13937/19 (провадження № 61-7072 св 22). URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/108765952?utm_source=jurliga.ligazakon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03 (дата звернення: 25.08.2024).

175. Постанова Касаційного цивільного суду Верховного Суду від 31.07.2019 р. по справі № 554/13475/15-ц (провадження № 61-25124св18). URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/83482473> (дата звернення: 25.08.2024).

176. Постанова ККС ВС від 26.01.2021 р. у справі № 236/4268/18 (провадження № 51-3124км20). URL: <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=94905297&red=10000347f1960a9ea9dcf00a1e2414ca33651f&d=5> (дата звернення: 25.08.2024).

177. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.

178. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

179. Про виконання адміністративних рішень і судових рішень в області адміністративного права: Рекомендація № Rec (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам від 9 вересня 2003 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_692 (дата звернення: 25.08.2024).

180. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.

181. Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства юстиції України: Наказ Міністерства юстиції України від 09.06.2022 р. № 2297/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0621-22#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

182. Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 р. № 100 і від 8 серпня 2016 р. № 500 : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2023 № 957). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/957-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

183. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я

та благополуччя тварин: Закон України від 18.05.2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 31. Ст. 343.

184. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

185. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490. (нечинний)

186. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

187. Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів): Закон України від 23.09.2021 р. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 51. Ст. 421.

188. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.

189. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

190. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

191. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

192. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2464-17#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

193. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

194. Про медіацію: Закон України від 16.11.2021 р. *Відомості Верховної Ради*. 2022. № 7. Ст. 51.

195. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 39. Ст. 383.

196. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

197. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T222136?an=83> (дата звернення: 25.08.2024).

198. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. Ст. 12.

199. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

200. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

201. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 2012.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 15. Ст. 190.

202. Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей: Закон України від 26.01.2022 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 14. Ст. 32.

203. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 р. № 3674.-VI <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

204. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 31. Ст. 545.

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

206. Продаєвич О.С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2008. 238 с.

207. Проскурякова І.М. Процесуальні особливості альтернативного вирішення публічно-правового спору в адміністративному судочинстві: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 300 с.

208. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2007. 202 с.

209. Раца В.А. Гносеологічний аспект поняття «інформаційне забезпечення діяльності судів». *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 4. С.109-115. URL: https://vkslaw.knu.ua/images/verstka/4_2016_Ratsa.pdf (дата звернення: 25.08.2024).

210. Регламент Вищої кваліфікаційної комісії суддів України: Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України 13 жовтня 2016 року № 81/зп-16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr81-695-16#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

211. Рішення Європейського суд з прав людини у справі «Федорченко та Лозенко проти України» (заява № 387/03) від 20 вересня 2012 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_933#Text (дата звернення: 25.08.2024).

212. Рішення Європейського суд з прав людини у справі «Горнсбі проти Греції» (Case of Hornsby v. Greece) від 19 березня 1997 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_079#Text (дата звернення: 25.08.2024).

213. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Імобільяре Саффі» проти Італії" (Immobiliare Saffi v. Italy), [GC], N 22774/93, п. 66, ECHR 1999-V). [URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_075#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_075#Text) (дата звернення: 25.08.2024).

214. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009 р. (заява № 40450/04) https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479#Text (дата звернення: 25.08.2024).

215. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25.12.1997 р. № 9-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97#n54> (дата звернення: 25.08.2024).

216. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14.12.2011 р. № 19-рп/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

217. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Стріхаря Володимира Васильовича

щодо офіційного тлумачення положень статті 233 Кодексу законів про працю України у взаємозв'язку з положеннями статей 117, 237-1 цього кодексу від 22.02.2012 р. № 4-рп/2012 (Справа № 1-5/2012). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-12/print1521383475233010#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

218. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Дзьоби Юрія Володимировича щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України від 15 жовтня 2013 р/ №9- рп/2013 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-13#Text> (дата звернення: 25.08.2024).

219. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічноправового спору: дис. ...канд. юрид. наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України. Київ, 2019. 269 с.

220. Рошканюк В.М. Процедурні та процесуальні правовідносини у праві соціального забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Право*. 2011. Випуск 15. С. 167-170.

221. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 209 с.

222. Салманова О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2002. 199 с.

223. Середній заробіток за час вимушеного прогулу – це заробітна плата, а середній заробіток за час затримки розрахунку при звільненні таким

не є – ВП ВС. Веб-сайт Верховного Суду. 2022. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1303830/> (дата звернення: 25.08.2024).

224. Сибіга О.М. Адміністративно-правове забезпечення та судовий захист права особи на доступ до публічної інформації: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2019. 378 с.

225. Сиротяк М.Р. Захист прав потерпілого в провадженні в справах про адміністративні правопорушення: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 201 с.

226. Сівков С.В. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 214 с.

227. Скочіляс-Павлів О.В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 9-2. Том 1. С. 123-126.

228. Славна О.В. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні в умовах євроінтеграції: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2012. 196 с.

229. Службове право України: навчальний посібник / А.І. Берlach, О.С. Проневич, О.Р. Радишевська та ін.; за заг. ред. А.І. Берlach. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2023. 479 с.

230. Смірнова О. Є. Захист прав природокористувачів судами адміністративної юстиції: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2013. 2013 с.

231. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: підручник / За заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. Бевзенка В. пер. з нім. і адапт. Рижкова Геннадія. Видання четверте, змін. та допов. Київ: Дакор. 2024. 1224 с.

232. Соловйова О. Розгляд адміністративних справ в порядку спрощеного позовного провадження. *Вісник НААУ*. 2023. URL: <https://unba.org.ua/publications/8160-rozglyad-administrativnih-sprav-v-poryadku-sproshenogo-pozovnogo-provadhennya.html> (дата звернення: 25.08.2024).

233. Стафійчук Л.А. Природа виконавчого провадження. *Міжгалузеві диспути: динаміка та розвиток сучасних наукових досліджень: матеріали міжнародної наукової конференції (Вінниця, 10 липня 2020 р.)*. 2020. Т. 2. С. 117-122.

234. Судді Верховного Суду розповіли про докази і доказування в адміністративному, господарському та цивільному процесах. Веб-сайт Верховного Суду. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/press-centr/news/1126155/> (дата звернення: 25.08.2024).

235. Сьоміна В.А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 186 с.

236. Талан Л.Г. Реалізація судових рішень у виконавчому провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 - цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право. Національний

університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2012. 201 с.

237. Тильчик В.В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин: дис. ...док-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 448 с.

238. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2012. 224 с.

239. Ткачук А.В. Підходи до розуміння самозахисту як способу захисту цивільних прав. *Нове українське право*. 2022. Вип. 2. С. 264-269.

240. Ткачук О.І. Правовий статус посадових осіб митної служби України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний аграрний університет. Київ, 2008. 203 с.

241. Троян І.М. Державна служба в органах державного пожежного нагляду: адміністративно-правові засади: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Міжнародний університет бізнесу та права. Херсон, 2012. 198 с.

242. Труханов В.А. Адміністративно-правове регулювання відповідальності працівників прокуратури: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2012. 238 с.

243. Тур Т.О. Організаційно-правові засоби забезпечення позову в адміністративному судочинстві України: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2022. 243 с.

244. Ударцов Ю.В. Адміністративно-правовий статус державних службовців органів прокуратури України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ, 2013. 198 с.

245. Умнова О.В. Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2010. 20 с

246. Ухвала КАС ВС від 25.03.2019 р. по справі № 9901/143/19. (адміністративне провадження №П/9901/143/19). URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80661711> (дата звернення: 25.08.2024).

247. Фоміч Г.В. Адміністративні процедури у публічній службі України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право, інформаційне право. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. 20 с.

248. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2012. 216 с.

249. Христенко В.А. Організаційно-правові засади припинення державної служби: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 210 с.

250. Цвіркун Ю.І. Сутність феномену публічно-правових спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. № 1. Том 30 (69). С. 69-77.

251. Циверенко Г.П. Адміністративно-правове забезпечення здійснення народного волевиявлення в Україні: дис. ...канд. юрид. наук:

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2011. 210 с.

252. Цивільний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.

253. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2009. 231 с.

254. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2009. 18 с.

255. Черняхів І.Е. Публічно-правові спори у сфері державнослужбових відносин як предмет адміністративного судочинства: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Запорізький національний університет Запоріжжя, 2020. 197 с.

256. Черноус О.В. До питання про вдосконалення правового регулювання службової дисципліни та дисциплінарної відповідальності працівників поліції. *Напрями розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення*. 2017. С. 278-280. URL: https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/03_11_2017/pdf/82.pdf (дата звернення: 25.08.2024).

257. Чудик-Білоусова Н.І. Організаційно-правові проблеми матеріальної відповідальності військовослужбовців: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2004. 232 с.

258. Чумак Ю.Я. Докази і доказування у практиці Касаційного господарського суду, 21 травня 2021 року. 52 с. URL:

https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Chymak.pdf (дата звернення: 25.08.2024).

259. Шакірова О.В. Правовий та соціальний захист працівників державної податкової служби в Україні (організаційно-правові аспекти): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2004. 201 с.

260. Шлома Г.О. Адміністративно-правове забезпечення службової таємниці в органах внутрішніх справ України: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2008. 286 с.

261. Шматова Ю.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Київ, 2012. 224 с.

262. Шумило М. Юрисдикція суду щодо спорів у сфері праці: практика Великої Палати Верховного Суду. 24 червня 2020 р. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/959678/> (дата звернення: 25.08.2024).

263. Юхтенко Л.Р. Адміністративно-правові засади вирішення спорів, що впливають з публічно-правових відносин, у досудовому порядку: дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 221 с.

264. Яворська Н.І. Адміністративно-правове забезпечення підприємництва в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Міжнародний університет бізнесу та права. Херсон, 2012. 188 с.