

10. Адміністративне право України. Академічний курс в 2-х томах. Т. 1. Загальна частина. К.: Юридична думка, 2004, 584 с.

11. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / В.П. Тимошук. К.: Факт, 2003., 496 с.

12. Жеребкін В.Є. Логіка. Х.: Основа, 1995. 256 с.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-314-2-67>

## SOME PROBLEMS OF PROTECTING THE RIGHT TO CIVIL SERVICE

### ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

**Fedchyshyn S. A.**

*Doctor of Legal Sciences,  
Associate Professor,  
Associate Professor of the  
Administrative Law Department  
Yaroslav Mudryi National  
Law University  
Kharkiv, Ukraine*

**Федчишин С. А.**

*доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри  
адміністративного права  
Національний юридичний  
університет імені Ярослава Мудрого  
м. Харків, Україна*

В умовах триваючої адаптації державної служби до європейських стандартів забезпечення захисту права на державну службу є досить важливим. Захист права на державну службу є необхідним для розбудови ефективної, професійної та стабільної державної служби, у якій службовці просуються по службі за їх заслугами, відчувають себе захищеними від протиправних рішень, дій чи бездіяльності керівника державної служби в державному органі та інших суб'єктів, мають мотивацію до розвитку та професійного зростання. У зв'язку з наведеним актуального значення набуває аналіз засобів захисту права на державну службу, їх видів, особливостей законодавчого регулювання тощо.

Законодавство України в частині захисту права на державну службу в останні роки було змінене, що пов'язано із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. [1]. Зокрема, відбулася зміна ст. 11 «Захист права на державну службу» та деяких інших пов'язаних статей Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [2]. До змін захист права на державну службу включав можливість:

1) подання скарги до керівника державної служби в державному органі (з правом вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки фактів скарги та обов'язком її утворення на відповідну вимоги державного службовця); 2) подання скарги до Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС); 3) звернення до суду. До НАДС скарга могла бути подана: а) у разі неотримання в установленій Законом «Про державну службу» строк обґрунтованої відповіді на скаргу від керівника державної служби, до якого раніше завертався державний службовець за захистом свої прав, або у разі незгоди державного службовця з наданою відповіддю керівника державної служби; б) якщо права державного службовця, встановлені Законом «Про державну службу», були порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створювали перешкоди в реалізації прав державного службовця. Звернімо увагу на основні законодавчі зміни у контексті відповідних засобів захисту.

*По-перше, ліквідовано можливість адміністративного оскарження до НАДС.* Після законодавчих змін державний службовець був позбавлений права на подання скарги до НАДС, а у останнього було усунуто повноваження розглядати скарги державних службовців категорій «Б» та «В». Таким чином, у ст. 11 Закону «Про державну службу» на разі передбачено лише один із двох раніше існуючих шляхів адміністративного оскарження – до керівника державної служби в державному органі. Принагідно зауважимо, що ми далекі від думки, що засоби захисту права на державну службу до внесення відповідних змін до Закону «Про державну службу» були досконалими. Навряд чи оскарження до НАДС могло бути ефективним з огляду на відсутність незалежності та колегіальності цього органу виконавчої влади. Проте, з нашої позиції, ліквідація адміністративного оскарження до НАДС все ж є кроком на шляху звуження прав державних службовців на оскарження. НАДС був інстанцією (хоч і з наявними недоліками), до якої можна було безпосередньо звернутись зі скаргою у разі порушення прав керівником державної служби. Керівник державної служби є особою, яка займає найвищу посаду державної служби в державному органі та наділений значними кадровими повноваженнями. Із реалізацією повноважень саме керівника державної служби нерідко пов'язуються порушення прав державних службовців або створення перешкод у їх реалізації. Водночас, привертає увагу, що відповідно до ст. 78 чинного Закону України «Про державну службу» рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями до суду.

*По-друге, змінено особливості адміністративного оскарження до керівника державної служби в державному органі (з можливістю утворення комісії).* До прийняття відповідних змін у ст. 11 Закону «Про державну службу»: а) передбачалось право державного службовця вимагати від керівника державної служби утворити комісію для перевірки

викладених у скарзі фактів; б) закріплювалось, що «керівник державної служби на вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів утворює комісію у складі не менше трьох осіб». Об'єктивність розгляду скарги мала забезпечуватись у тому числі вимогами до представництва у складі комісії. Законом встановлювалось, що до такої комісії мають включатися в однаковій кількості: представники керівника державної служби, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; представники державного службовця, визначені ним із числа державних службовців цього державного органу; представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, делеговані рішенням цього органу, а в разі відсутності профспілкової організації – представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу. Закріплювалось також, що у разі утворення комісії письмова відповідь (рішення) керівника державної служби має ґрунтуватися на висновку комісії.

Після внесення відповідних змін до ст. 11 Закону «Про державну службу» були виключені положення: а) щодо утворення керівником державної служби комісії для перевірки викладених у скарзі фактів на вимогу службовця; б) щодо кількісного складу такої комісії та вимог до її представництва; в) щодо необхідності ґрунтування письмової відповіді керівника державної служби на висновку комісії. З-поміж раніше існуючих нормативних приписів, котрі врегульовували роботу комісії для перевірки фактів скарги, лишився лише один – можливість державного службовця вимагати від керівника державної служби утворення такої комісії. НАДС наголошував у коментарі до оприлюдненого «Алгоритму захисту права на державну службу», що «Законом не передбачено підстав для відмови керівника державної служби у задоволенні вимоги щодо утворення такої комісії» [4]. Дійсно, у чинній редакції ст. 11 Закону «Про державну службу» не передбачено таких підстав. Рівно як формально-юридично не передбачено і обов'язку керівника державної служби взагалі утворювати таку комісію на вимогу державного службовця. Таким чином, право державного службовця на утворення комісії для перевірки фактів поданої скарги навряд чи може бути належним чином забезпечене. Це у той час, коли саме із рішеннями, діями та бездіяльністю керівника державної служби власне можуть і пов'язуватись порушення прав державних службовців або створення перешкод у їх реалізації. За такого стану регулювання практично нанівець зводяться можливості адміністративного оскарження, передбачені чинною редакцією ст. 11 Закону «Про державну службу», а ефективним шляхом захисту у разі відповідних порушень може стати лише звернення до суду.

Принагідно зауважимо, що у зарубіжних країнах існує досвід утворення та функціонування колегіальних суб'єктів, котрі наділяються повноваженнями розглядати скарги державних службовців. Наприклад, у Франції службовці наділені правом оскарження до апеляційної комісії

Вищої ради державної служби або до компетентного адміністративного трибуналу. У Польщі існує декілька інстанцій із розгляду дисциплінарних справ, у тому числі Вища дисциплінарна комісія. У Греції функціонують Плата Ради Держави (розглядає спори щодо статусу державного адміністративного службовця) та особливі незалежні дисциплінарні органи (службові ради). Тривалу історію функціонування має Комісія з питань державної служби у Великобританії – незалежний колегіальний орган, котрий значною мірою формується не із представників держави, є вищою інстанцією у розгляді скарг на порушення Кодексу найму службовців. США є державою, у якій практика функціонування спеціальних адміністративних органів із захисту прав державних службовців набула чи не найбільшого розвитку. Зокрема, у США функціонують Комісія із захисту рівних можливостей працівників (Equal Employment Opportunity Commission, ЕЕОС), Бюро спеціального адвоката (Office of Special Counsel, OSC), Комітет із захисту системи заслуг (Merit System Protection Board, MSPB) [Див.: 3, с. 250 та ін.].

Підсумовуючи слід зазначити, що із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. права державних службовців на адміністративне оскарження були звужені (як щодо кількості існуючих засобів захисту, так і стосовно їх якості). У зв'язку з наведеним актуальним завданням залишається пошук оптимальних шляхів удосконалення законодавчого регулювання засобів захисту права на державну службу в Україні з урахуванням досвіду провідних зарубіжних держав.

### Література:

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 р. № 117-ІХ, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2019. № 76. Ст. 2634.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
3. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
4. Алгоритм захисту права на державну службу (коментар). Національне агентство України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/alhorytm-zakhystu-prava-na-derzhavnu-sluzhbu-komentar?v=62d7fab00c6c5> (дата звернення: 18.05.2023).