

ГЛОБАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ СОЮЗНИЦЬКОГО ЛІДЕРСТВА
АКАДЕМІЯ БЕЗПЕКИ ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА
АКАДЕМІЯ НАУК ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ
СТРАТКОМ

В. А. ЛІПКАН, О. Г. МОВЧУН

СУТНІСТЬ І ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ

Монографія

*За загальною редакцією
доктора юридичних наук В. А. Ліпкана*

Київ
Видавець Ліпкан О.С.
2017

УДК 342.925:35.08(477)
ББК 67.0
Л 613

*Рекомендовано до друку вченою радою
Інституту стратегічних комунікацій
Глобальної організації союзницького лідерства
(протокол № 12/2017-м від 19 січня 2017 р.)*

Рецензенти:

- І. В. Діордіца** — кандидат юридичних наук, доцент, голова Інституту адміністративного правосуддя та судової реформи Глобальної організації союзницького лідерства;
- О. В. Кушнір** — кандидат юридичних наук, провідний спеціаліст Департаменту стратегічного розвитку сектору оборони і безпеки Міністерства економічного розвитку і торгівлі України;
- Т. П. Мінка** — доктор юридичних наук, доцент, начальник кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ;
- І. Д. Пастух** — кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ;
- І. М. Рижов** — доктор юридичних наук, професор, віце-президент Академії безпеки відкритого суспільства.

Ліпкан В.А.

Л 613 **Сутність та порядок вирішення службових спорів** : [монографія] / В. А. Ліпкан, О. Г. Мовчун / за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : Видавець О. С. Ліпкан, 2017. — 312 с.

ISBN 978-966-2439-54-0

Монографію присвячено дослідженню сутності та порядку вирішення службових спорів. Висвітлено сутність публічно-службових відносин, визначено їх місце в предметі адміністративного права. Сформульовано поняття службового спору, розкрито його сутність, здійснено класифікацію таких спорів, охарактеризовано суб'єктів службового спору, визначено його предмет та підстави.

Окремо розкрито вирішення службових спорів без звернення до суду (позасудовий порядок), також охарактеризовано процес вирішення службових спорів в порядку адміністративного судочинства.

Вироблено конкретні пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення вирішення службових спорів в адміністративному праві.

Монографія є логічним продовженням серії „ORDO ORDINANS” наукової школи доктора юридичних наук В.А. Ліпкана і стане в пригоді аспірантам, науково-практичним працівникам та усім, хто цікавиться питаннями вирішення службових спорів.

УДК: 342.925:35.08(477)

ББК 67.0

ISBN 978-966-2439-54-0

© Видавець О. С. Ліпкан, 2017

© В. А. Ліпкан, О.Г. Мовчун, 2017

GLOBAL ORGANIZATION OF ALLIED LEADERSHIP
ACADEMY OF SCIENCE OF HIGH EDUCATION
ACADEMY OF OPEN SOCIETY SECURITY

V. A. LIPKAN, O. H. MOVCHUN

**THE ESSENCE AND THE PROCEDURE
OF THE RESOLVING SERVICE
DISPUTES**

Monograph

Edited by Dr. V. A. Lipkan

Kyiv
Publisher O. S. Lipkan
2017



Publisher O. S. Lipkan

The essence and the procedure of the resolving service disputes

V.A.Lipkan, O. H. Movchun

Development Editor: Tetiana Minka
Assistant Editor: Igor Pastuh
Aditorial Assitant: Vitaliy Tsybalyuk
Technology Project Manager: Catrin Boyko
Marketing Manager: Irina Mychaylenko
Marketing Communication Manager: Olena Lipkan
Art Director: Olexander Novikov
Print Buyer: Dmytro Lepeshin

Permission Editor: Olga Mashkova
Text Designer: Volodymyr Lipkan
Photo researcher: Galina Lipkan
Copy Editor: Olena Lipkan
Illustrator: Olexander Novikov
Cover Images: Private photos
Cover Printer: Dorado Druk
Printer: Dorado Druk

© 2017, O.S.Lipkan.

© *V.A.Lipkan, O. H. Movchun*

ALL RIGHTS RESERVED. No part of this work covered by the copyright hereon may be reproduced or used in any form or my any means — graphic, electronic, or mechanical, including photocopying, recording, taping, Web distribution, information storage and retrieval systems, or in any other manner — without the written permission of publisher

For more information about our products, contact us at:

**www.goal-int.org,
www.lipkan.com**

www.book.market-ua.com

For permission to use material from this text or product, submit a request at:

wladademic@gmail.com

Any additional questions about permissions can be submitted by email to

goalleadership@gmail.com

Printed in Ukraine

ISBN 978-966-2439-54-0

Lipkan V. A.

L 613 The essence and the procedure of the resolving service disputes: [monograph] / V. A. Lipkan, O. H. Movchun / Edited by Dr. V. A. Lipkan. — K. : O. S. Lipkan, 2017. — 312 p.

ISBN 978-966-2439-54-0

The thesis work is devoted to the nature and procedure of resolving service disputes. Deals with the nature of a public official relations, defined their place in the subject of administrative law. The concept of service dispute reveals its essence, the classification of such disputes, official entities described dispute by its subject and grounds.

Separately disclosed resolving service disputes without going to court (extrajudicial procedure), also described the process of solving disputes in official administrative proceedings. Manufactured concrete proposals and recommendations for improving the resolution of disputes in official administrative law.

The monograph is a logical continuation of the series „ORDO ORDINANS” of Dr. V. Lipkan scientific school and will be useful for graduate students, researchers, practitioners and for everyone who interested in the resolving service disputes.

ЗМІСТ

| | |
|---|-----------|
| ПЕРЕДНЄ СЛОВО | 8 |
| PREFACE | 11 |
| ВСТУП | 14 |
| РОЗДІЛ I. ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ | 19 |
| 1.1. Службові відносини в адміністративному праві | 21 |
| <i>Предмет адміністративного права та публічна служба</i> | 21 |
| <i>Поняття, ознаки та види публічної служби</i> | 25 |
| <i>Становлення публічної служби</i> | 28 |
| <i>Публічна служба, як комплексний правовий інститут</i> | 35 |
| <i>Контрактні відносини на публічній службі</i> | 39 |
| 1.2. Поняття та сутність службового спору | 43 |
| <i>Публічно-правові відносини — сфера об'єктивізації публічно-правових спорів</i> | 44 |
| <i>Службовий спір як вид публічно-правового спору</i> | 62 |
| <i>Юридична природа службових спорів</i> | 66 |
| <i>Поняття та ознаки службового спору</i> | 69 |
| 1.3. Класифікація службових спорів | 72 |
| <i>Нормативно-правове закріплення видів службових спорів</i> | 73 |
| <i>Науково-практичні підходи до поділу службових спорів на види</i> | 75 |
| Висновки до розділу 1. | 83 |
| РОЗДІЛ II. ЗМІСТ СЛУЖБОВОГО СПОРУ | 85 |
| 2.1. Суб'єкти службового спору | 87 |
| <i>Зміст службового спору</i> | 87 |
| <i>Суб'єкт призначення як сторона службового спору</i> | 91 |
| <i>Публічний службовець як сторона службового спору</i> | 96 |

| | |
|--|-----|
| 2.2. Предмет службового спору | 109 |
| Об'єкт та предмет службового спору..... | 110 |
| Проблеми визначення предмета службового спору..... | 114 |
| Законність правового акта публічної служби як предмет спору | 118 |
| 2.3. Підстави службового спору | 127 |
| Причини службових спорів..... | 128 |
| Приводи до службових спорів..... | 130 |
| Висновки до розділу 2..... | 136 |

РОЗДІЛ III. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ..... 139

| | |
|--|-----|
| 3.1. Позасудовий порядок вирішення службових спорів | 141 |
| Поняття позасудового порядку вирішення службових спорів | 143 |
| Квасисудові органи як суб'єкти вирішення службових спорів | 153 |
| Види позасудового вирішення службових спорів | 158 |
| Зарубіжний досвід позасудового порядку вирішення службових спорів..... | 170 |
| Напрями удосконалення позасудового порядку вирішення службових спорів..... | 174 |
| 3.2. Вирішення службових спорів у порядку адміністративного судочинства | 177 |
| Організаційно-правове забезпечення вирішення службових спорів у порядку адміністративного судочинства..... | 179 |
| Проблеми застосування трудового законодавства та законодавства про публічну службу у вирішенні службових спорів..... | 192 |
| Питання застосування норм загальних та спеціальних законів при вирішенні службових спорів | 199 |
| Службові спори, пов'язані зі вступом на публічну службу..... | 204 |
| Вирішення службових спорів, пов'язаних з проходженням публічної служби..... | 219 |
| Вирішення службових спорів, пов'язаних з припиненням публічної служби..... | 247 |
| Висновки до розділу 3..... | 251 |

| | |
|---|------------|
| ВИСНОВКИ | 254 |
| ДОДАТКИ | 257 |
| ТЕЗАУРУС..... | 263 |
| КОРИСНА БІБЛІОГРАФІЯ ЗА ТЕМОЮ ДОСЛІДЖЕННЯ..... | 269 |
| Проходження публічної служби | 269 |
| Вирішення службових спорів..... | 278 |
| Праці наукової школи доктора юридичних наук Ліпкана В. А..... | 280 |
| СЛОВА ДЯКИ..... | 308 |

ПЕРЕДНЕ СЛОВО

Чому я вирішив започаткувати серію «**ORDO ORDINANS**»?

Передусім мене спонукало внутрішнє переконання у необхідності подолати той штучний бар'єр, за якого нинішнє покоління і прийдешня генерація втрачають свій іманентний докорінний глибинний зв'язок. Сучасні проблеми розвитку науки в Україні набули системного характеру, але до болю прикро, що нині бракує спорідненості між науковими поколіннями.

Здебільшого ті, хто вже здобув науковий ступінь, дуже прискіпливо й почасти суб'єктивно ставляться до здібного молодого покоління, а ще й намагаються нав'язати небезталанній молоді «своєрідну панщину» — безмежне удосконалення власних теоретичних досліджень, в рамках почасти застарілих епістемологічних та аксіологічних систем.

Такий інтелектуальний сепаратизм поінколи перетворюється на наукову «дідівщину», коли певні групи докторів наук унеможливають захист дисертацій, прикриваючись сумнівними гаслами про «необхідність удосконалення і глибшого вивчення предмета дослідження» або ж впливають на учнів щодо невикористання праць на наукових надбань тих чи інших дослідників.

Отже, нині в науці справжнісінька монополія на певні теми, напрями досліджень, що не лише негативно впливає на саму науку, а й призводить до сумнівів у світло науки, змушує молодь замислитись про здатність до самостійної роботи. Причому, нині в Україні поняття наукової школи чомусь опинилось майже поза законом, особливо це стосується правових наук. Роль держави — це окрема тема, на жаль, в Україні наука ледь животіє на маргінесі.

Ще хотів би привернути увагу до системи підготовки наукових кадрів, яка потребує докорінної зміни. Переконаний, що варто опанувувати досвід інших країн, особливо США, де мені пощастило навчатися. Зокрема, в університетах США підготовка наукових кадрів здійснюється за тими напрямками, за якими вже пра-

цюють провідні науковці. Таким чином, наявність наукової школи там — це основний рушій подальшого розвою науки. Саме тому, наприклад, у професора університету США, який присвятив свій науковий пошук проблемам міграції, немає учнів, які досліджували б проблеми реформування юстиції в США або питання розвитку системи стратегічних комунікацій.

Більш того, порядок унормування і формування аспірантського корпусу визначається не адміністрацією закладу, а самими професорами, які власноруч одбирають собі аспірантів. Кожен професор відповідає за наукове розроблення певної тематики, кожен рік на це затверджується бюджет, в рамках якого і здійснюється набір найбільш кмітливих та творчих, креативних аспірантів. Тому бажання недолугих спудеїв пересидіти в аспірантурі кілька років там нездійсненне. Тож ніколи не вирішить проблем жорсткий адміністративний контроль, яким хизуються українські ВНЗ, адже річ не в тім, аби ті, хто поступив, захистили дисертації. Питання у збереженні наукових традицій, розвитку наукових шкіл і наукового руху до нових горизонтів пізнання.

Хибне розуміння цього призвело до легітимації положення, закріпленого в настановах ВАК, про те, що тема докторської дисертації не може повторювати кандидатської. Утім, пробачте, про яку тоді наступність у науці може йтися, коли чиновники забороняють автору обрати напрям дослідження на все життя, щоб поступово, згідно з вимогами до оформлення робіт кандидатського і дисертаційного рівня досліджувати обрану проблему?

Кандидатська дисертація є початком наукового шляху, а докторська має слугувати його органічним продовженням. За таких умов можна буде говорити і про цілісність, і про системність дослідження, і про безперервність наукового зростання особистості, і про формування епістемологічних спільнот і про системний стратегічний розвиток науки як життєдайного рушія ефективного розвитку соціальної системи.

Перекоаний, що визначальна роль у підготовці фахового та компетентного науковця має належати науковому керівникові. Від його компетенції, педагогічної майстерності, особистісних якостей, вміння мотивувати та сприяти у подоланні фрустрацій на тернистому науковому шляху залежить якість кінцевого продукту — ступінь вартості наукового фахівця. Науковий керівник, наче батько, який, узявши за руку, веде крізь терни до зірок, буремним та складним світом науки, де чимало кліпнів, а головне — так важко повірити у власні сили, і так легко зневіритись у можливість науко-

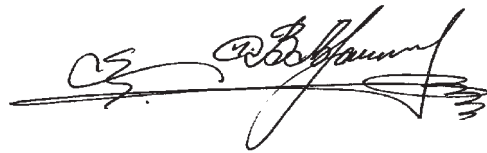
вих перемог. Тому керівник, на мою думку, виступає своєрідним **ordo ordinans** — упорядковуючим началом. Не вдаючись у філософський зміст даного поняття, яке запропонував І. Г. Фіхте, я хотів би наголосити на директивному значенні керівника, на необхідності підвищення його відповідальності за формування наукових шкіл.

Саме тому я й вирішив започаткувати випуск серії монографічних видань, в яких знаходили б своє відлуння результат, квінтесенція спільної роботи наукового керівника і його учня. Причому одразу ж зауважу, що, як на мене, то уособлює обумовлений порядок єдине упорядковуюче начало для молодого науковця — його керівник. Тому братиму до уваги не тільки ті роботи, де я фактично виступав офіційно закріпленим науковим керівником, а й ті, де безпосередньо був тим упорядковуючим началом для аспіранта і сприяв його становленню як майбутнього науковця.

Разом із керівником і його учнем безпосередню участь в реалізації проголошеної мною концепції бере спеціалізована Вчена Рада, члени якої своїми порадами сприяють подальшому нахненню в удосконаленні роботи.

Відтак, серія **«ORDO ORDINANS»** — це моя наукова позиція і конкретний внесок у **пропаганду системної науки в Україні**, в якій наукове співтовариство, що складається із вчених, молодих дослідників і майбутніх науковців як найбільш фаховий, інтелігентний та обізнаний шар української історичної нації — являє собою єдиний, цілісний інтелектуальний континуум, епістемологічну спільноту — еліту, яка має формувати дороговкази майбуття, засади національної ідентичності та прогресивного розвитку нашої держави.

**З непохитною вірою
в переможну ходу науки**



В. А. Ліпкан

PREFACE

Why I decided to start this series «**ORDO ORDINANS**»?

First of all, I have led an inner conviction of the need to overcome that artificial barrier, in which the current generation and future generation lose their immanent radical connection. Modern development of science in Ukraine becomes systematic, but painfully sad that now lacks affinity between scientific generations.

In most cases those who have earned scientific degree, very meticulously and partly subjective treat themselves towards talented younger generation, but also are trying to impose on the not untalented youth such a thing like unlimited improvement of their own theoretical studies.

Such intellectual separatism is partly converted into scientific «bullying» when certain groups of doctors of sciences make it impossible to defend dissertations, hiding behind dubious slogans about «necessity of improvement and a deeper studying of the subject of research.»

So now in science is a real monopoly on certain topics, research areas that not only affects the science itself, but also leads to the doubts in the light of science, forcing young people to think about the ability to work independently. Moreover now in Ukraine the concept of scientific school has somehow ended up almost outlawed, especially it concerns legal sciences. The role of the state — is a separate issue, unfortunately, in Ukraine the science hardly exists at the margin.

And also I would like to draw attention to the system of training of scientific personnels, that needs radical change. I am convinced, it is necessary to learn the experience of other countries, especially the U.S., where I was fortunate to learn. In particular, at U.S. universities training of scientific personnel is carried out on those areas on which the leading scientists are already working, thus the presence of scientific school there is a key driver of further development of science. This is why, for example, professor of university in the USA, who has devoted his scientific research for problems of migration, has not students

who would studied the problem of reforming the justice system in the United States or the recovery of damages to participants of criminal proceedings through illegal actions of state authorities.

Moreover, the procedure of normalization and formation of post-graduate corps is determined not by the administration of the institution, but by the professors who personally select themselves postgraduates. Each professor is responsible for the scientific development of a certain topic, each year the budget is approved for that, within which the admission of the most clever and creative graduate students is carried out. Therefore the desire of mediocre students to overstay in graduate school a few years — there is impossible. So the hard administrative control, which boast Ukrainian universities, never resolve the problems because that is not the question that those who entered — defend their dissertations. The question is in preserving scientific traditions, the development of scientific schools and scientific movement to new horizons of knowledge.

Wrong comprehension of this questions has led to legitimization of provision fixed in the guidelines of HAC, that the theme of the doctoral thesis cannot repeat the Ph.D. thesis. However, I'm sorry, about what then continuity in science can we talk when officials prohibit the author to choose the direction of his research for a lifetime in order to research gradually selected problem, according to the requests to the works of candidate and dissertation-level?

Ph.D. thesis is the beginning of a scientific way, and doctoral thesis should serve the organic extension of Ph.D. thesis. Under such circumstances it will be possible to talk about integrity, and finally about the systematic research, and about the continuity of scientific and personal growth.

I am convinced that the determining role in the preparation of professional and competent scientist must belong to Scientific leader. From its competence, pedagogical skills, personal qualities, ability to motivate and assist in overcoming frustrations on thorny scientific way depends the quality of the final product — the value of the degree of scientific expert. Scientific leader, like a father, who taking by the hand leads through the thorns to the stars, through the stormy world of science, where are many difficulties, and most importantly — so hard to believe in your own strength, and so easy to despair of the possibility of scientific victories. Therefore the Scientific leader, in my opinion, in this case is unique **ordo ordinans** — the arranging beginning. Without going into the philosophical meaning of this concept, which is proposed by I.H.Fihte, I would like to emphasize the directive sense of the

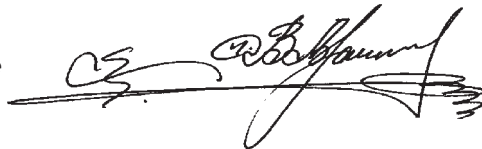
Scientific leader, the need to increase its responsibility for the formation of scientific schools.

That's why I decided to start production of a series of books, in which the result, quintessential of teamwork of scientific leader and his disciple, would find its echo. At once I note that in my opinion, it represents due order, arranging beginning for the young scientist — his leader. Therefore I will take into account not only that works, where I actually was officially assigned as scientific leader, but also those where I directly was the arranging beginning for graduate and contributed to its establishment as a future scientist.

Together with the head and his student the Specialized Scientific Council, whose members contribute through their advice to further inspiration in the improvement of the work, directly participate in the implementation of the proclaimed concept.

Therefore, a series of «**ORDO ORDINANS**» — is my scientific position and concrete contribution to the **promotion of systemic conceptual science in Ukraine**, in which the scientific community, which consists of scientists, young researchers and future researchers as the most professional, intelligent and knowledgeable layer of Ukrainian historical nation — represents a single, holistic intellectual continuum, epistemological community — an elite, that has to establish ways to the future, the basis of national identity and progressive sustainable development of our country.

*With steadfast faith in the
victorious course of science*



V.A. Lipkan

ВСТУП

Як зазначено в Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020», наша держава переходить до нової епохи, а її народ отримує унікальний шанс побудувати нову Україну. Метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього передбачено здійснення реформ за певними векторами, одним з яких є вектор безпеки. При цьому основою безпеки визначено забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів захисту прав і свобод громадян, протидії корупції.

Результативність діяльності публічної адміністрації в реалізації сучасних реформ багато в чому визначається професійністю її службовців, адже саме вони в силу наданих повноважень впроваджують державну політику в усі сфери життя. Цим обумовлено вирішальне значення публічної служби як ключового елементу діяльності суб'єктів владних повноважень, на яких покладено забезпечення принципу верховенства права, протидії корупції тощо. Усе це вимагає якнайшвидшого приведення інституту публічної служби у відповідність до вимог сучасного суспільства. Побудова оптимальної системи її законодавчого регулювання передбачає дію налагодженого правового механізму захисту прав і законних інтересів публічних службовців. Одним із цивілізованих форм такого захисту, що сприяють зняттю конфліктів у діяльності публічної адміністрації та допомагають забезпечити нормальну її роботу, є порядок вирішення службових спорів.

Поняття «службовий спір» не має свого законодавчого закріплення і є новим напрямом наукового пошуку у сфері дії адміністративного права. Норми, що регулюють порядок розгляду службових спорів, осо-

бливо без звернення до суду, не систематизовані, також відсутня система незалежних інституцій, на які покладаються функції з їх вирішення. Важливо також зазначити, що Європейський суд із прав людини неодноразово вказував, що спори за участю державних службовців з питань службового становища не підпадають під дію ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод через наявність критерію визначення прав цих осіб: державні службовці беруть участь у здійсненні державної влади і повноважень, спрямованих на охорону публічних інтересів. Отже, відносини, в яких беруть участь ці особи у зв'язку зі своєю професійною діяльністю, є суто публічними. У цьому контексті вагомим значення набуває вдосконалення законодавчого регулювання порядку вирішення службових спорів. Водночас сьогодні спостерігається низький рівень наукової розробки концептуальних проблем конфліктів, що виникають зі службових відносин, у зв'язку з чим дослідження теоретичних та практичних аспектів службового спору є актуальним завданням.

Теоретичною основою роботи стали наукові праці таких відомих учених, як: В. Б. Авер'янов, А. П. Альохін, О. Ф. Андрійко, Т. С. Аніщенко, Г. В. Атаманчук, Н. Ю. Баланюк, О. М. Бандурка, Ю. Г. Барабаш, Д. М. Бахрах, Ю. В. Баулін, В. М. Бевзенко, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, Л. В. Бринцева, В. І. Борисов, Х. З. Босак, В. М. Вац, В. В. Галунько, В. М. Гаращук, А. П. Гетьман, В. Д. Гончаренко, С. П. Головатий, Н. Ю. Довгань, Є. В. Додін, Т. І. Друцул, О. А. Дьоміна, В. М. Єрмолаєв, В. А. Журавель, І. І. Задоя, О. В. Зайчук, С. Е. Зелінський, В. О. Іваха, Ю. Б. Ірхін, С. В. Ківалов, Ю. М. Козлов, В. П. Колісник, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. Л. Копиленко, Л. М. Корнута, В. В. Костицький, М. В. Костицький, В. Р. Кравець, О. Д. Крупчан, Є. Б. Кубко, Н. С. Кузнецова, М. П. Кучерявенко, О. В. Кушнір, В. А. Ліпкан, В. К. Малиновський, В. М. Манохін, Т. П. Мінка, Н. М. Мироненко, Т. В. Мотренко, В. Я. Настюк, Н. Р. Нижник, В. Т. Нор, О. Д. Оболенський, М. П. Орзіх, О. П. Орлюк, І. Д. Пастух, І. М. Пахомов, Ю. С. Педько, О. В. Петришин, Г. І. Петров, О. В. Попова, П. М. Рабінович, Ю. О. Розенбаум, О. П. Рябченко, Н. Г. Саліщева, О. Д. Святоцький, А. О. Селіванов, М. Ф. Селівон, В. Ф. Сіренко, М. В. Синявіна, О. В. Скрипнюк, В. Д. Сорокін, Ю. М. Старілов, В. С. Стефанюк, С. Г. Стеценко, В. Я. Тацій, Т. О. Тимошенко, І. А. Тимченко, В. П. Тихий, Н. Ю. Хаманєва, Н. Є. Хлібороб, В. В. Цвет-

ков, М. І. Цуркан, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, В. І. Шишкін, Л. С. Явич, М. К. Якимчук, О. М. Якуба, Х. П. Ярмакі та ін.

Їхні наукові напрацювання та теоретичні положення стали науково-теоретичною базою становлення та розвитку адміністративного права, інститутів публічної служби та адміністративного судочинства. Проте формування адміністративно-процедурного права і подальше становлення адміністративно-процесуального законодавства зумовлюють необхідність подальших науково-теоретичних досліджень цієї сфери. Саме тому й впливає **актуальна проблема** визначення сутності та порядку вирішення службових спорів.

Мета роботи: на основі досягнень науки адміністративного й інших галузей права та норм чинного законодавства України про публічну службу, вітчизняного та зарубіжного досвіду, а також узагальнень практики його застосування здійснити комплексне дослідження сутності та порядку вирішення службових спорів, а також виробити пропозиції та рекомендації щодо його удосконалення і підвищення ефективності практичної реалізації.

Досягнення поставленої мети передбачає розв'язання таких задач:

- визначити місце службових відносин у предметі адміністративного права;
- розкрити поняття та сутність службових відносин;
- сформулювати поняття службового спору;
- здійснити класифікацію службових спорів;
- охарактеризувати суб'єктів службового спору;
- визначити предмет та підстави службового спору;
- розкрити процедурний порядок вирішення службових спорів без звернення до суду;
- охарактеризувати процес вирішення службових спорів у порядку адміністративного судочинства.

Об'єкт дослідження — суспільні відносини, що виникають під час вирішення службових спорів.

Предмет дослідження — сутність та порядок вирішення службових спорів.

Методологічну основу дослідження становлять такі концептуальні методи: *діалектичний*, який застосовано для з'ясування зв'язків публічного і приватного права у службових відносинах (підрозділ 1.1); *синергетичний* — для пізнання механізму виникнення службового спору

у правових відносинах, його динаміки, впливу на реалізацію прав, свобод, інтересів суб'єктів правових відносин (підрозділ 1.1); *класифікації та групування* — задля дослідження структури та видів службових спорів (підрозділи 2.1, 2.2); *структурно-функціональний* — для дослідження специфіки вирішення службових спорів (розділ 3); *порівняльно-правовий* — з метою зіставлення правового регулювання досудового вирішення службових спорів в Україні та зарубіжних країнах та вироблення в результаті цього пропозицій щодо перспектив розвитку досліджуваного явища в нашій державі (підрозділ 2.2); *статистичний* — задля узагальнення емпіричної інформації, що стосується дослідження (підрозділ 2.3); *документального аналізу* — з метою виявлення недоліків та надання пропозицій з удосконалення нормативно-правових актів розглядуваної сфери (розділ 3, підрозділи 1.2, 1.3). *Системно-структурний метод* дав змогу виділити структурні елементи службового спору, визначити його особливості (розділ 2). Крім того, застосовано прийоми опису, характеристики, порівняння, аналізу письмових джерел, тлумачення юридичних норм, узагальнення правозастосовної практики тощо.

Емпіричну та нормативну базу дослідження сформували Конституція України, закони України та підзаконні нормативно-правові акти, а також статистичні матеріали Державної служби статистики України, судова статистика, матеріали правозастосовчої діяльності суб'єктів владних повноважень із вирішення спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби.

Розділ і

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ

1.1 СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

1.2 ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ СЛУЖБОВОГО СПОРУ

1.3 КЛАСИФІКАЦІЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ



1.1. СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Питання про те, що саме являють собою службові відносини до теперішнього часу явно недостатньо розроблено у вітчизняній правовій літературі. Їх аналіз на монографічному рівні, як правило, проводиться у зв'язку з дослідженням більш загальних питань, присвячених проблематиці державної служби.

Предмет адміністративного права та публічна служба

Серед авторів, які в своїх роботах розглядають дане питання, немає єдності в розумінні специфіки та змісту службових правовідносин. У першу чергу це пов'язано з тим, що досі не вирішена проблема співвідношення трудових і адміністративних основ у правовому регулюванні різних аспектів публічної служби.

Відносини, в які при здійсненні своєї професійної діяльності вступає службовець, умовно можна поділити на дві основні групи: 1) відносини з публічною адміністрацією або, в більш вузькому розумінні, з конкретним державним органом або органом місцевого самоврядування (внутрішньоорганізаційні відносини); 2) відносини із зовнішніми суб'єктами — фізичними та юридичними особами, в які він вступає при реалізації своїх службових обов'язків.

Більшість фахівців адміністративного права внутрішньоорганізаційні відносини включають до його предмета. Так, у підручнику за редакцією Ю. П. Битяка до **предмета адміністративного права** включені відносини, пов'язані з: а) діяльністю органів виконавчої влади; б) внутрішньоорганізаційною діяльністю державних органів, підпри-

емств, установ, організацій; в) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; г) здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; ґ) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства [1, с. 19]. В.К. Шкарупа визначав **предмет адміністративного права** як «сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі організації та діяльності виконавчої влади, а також пов'язаних із внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, із застосуванням заходів державного примусу, реалізацією та захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень та функцій виконавчої влади» [2, с.5]. В.В. Галуцько, проаналізувавши усі надбання науки адміністративного права щодо його предмета, зазначає, що в широкому розумінні, «однією зі складових предмету адміністративного права є внутрішня діяльність публічної адміністрації, але тільки та її частина, що здійснюється у правовій формі». При цьому, не доцільно включати до предмета цієї галузі положення, які вже стали предметом регулювання інших галузей права [3, с. 87].

Водночас, в юридичній літературі існують й інші позиції. Так, відомий вчений-адміністративіст В. К. Колпаков зараховує до **предмета адміністративного права** відносини: а) публічного управління; б) адміністративних послуг; в) відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; г) відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил [4, с. 24]. Як бачимо, фахівець не визнає внутрішньоорганізаційну діяльність такою, що має публічно-правовий характер і окремо у предметі адміністративного права не виділяє. Схожою є позиція представників трудово-

¹ Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. — Х. : Право, 2001. — 528 с.

² Адміністративне право України : словник-довідник / укладачі В. К. Шкарупа, Ю. А. Ведерников, В. П. Підчій. — Дніпропетровськ : Вид-во Юридичної академії МВС України, 2001. — 194 с.

³ Галуцько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України / В. В. Галуцько // Форум права. — 2010. — № 2. — С. 83—88 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvvcru.pdf>.

⁴ Курс адміністративного права України: [підручник]. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Суценок [та ін.]. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К.: Юрінком Інтер, 2013. — 872 с.

го права, які розглядають цивільну службу як особливий різновид праці вільного найму. На їхню думку, «державний службовець виступає як службовець найманої праці, і в цьому сенсі володіє загальними трудовими правами, передбаченими для всіх категорій працівників, які здійснюють свою діяльність на основі трудової угоди (найму). Хоча назви (нормативно-правова термінологія) можуть бути різними (службовий контракт, службові відносини, службові права, службові обов'язки), їх змістом завжди є певна праця, специфіка якої проявляється в будь-якій сфері суспільно-корисної діяльності». Отже, прихильники даної концепції вважають, що службові відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям на публічну службу, її проходженням та припиненням — не що інше, як трудові відносини, отже, і регулюватися вони повинні трудовим законодавством. За твердженням Є.В. Холодової, відносини, в які вступає цивільний службовець з громадянами, підприємствами та організаціями в процесі реалізації посадових повноважень відповідно до компетенції державного органу, визначають його положення у зовнішньому середовищі, є предметом адміністративного права. Відносини, в які вступає державний службовець з державним органом, до якого він приходить на службу, але з приводу своєї професійної діяльності, визначає його статус в трудовому процесі, і є предметом трудового права.

Щоб зрозуміти, який з двох підходів — широкий адміністративний або трудовий є правильним слід звернутися до розуміння сутності *інституту публічної служби*.

Публічна служба — ключовий елемент влади незалежно від панівного в ньому політичного режиму, форми правління і територіального устрою. Вона діє практично у всіх сферах діяльності держави (політичної, економічної та соціально-культурної), забезпечуючи функціонування механізму управління суспільством. Передусім, *публічна служба* — це служба в органах публічної влади. Оскільки держава в особі своїх інститутів покликана виражати і захищати єдині інтереси всіх членів соціуму (доволі часто через нехтування інтересами окремих осіб), можна стверджувати, що головною метою публічної служби є реалізація публічних інтересів, досягнення суспільно-значущих результатів. На жаль, дане положення не знайшло свого відображення у законодавчому визначенні даного поняття. Відповідно до п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України *публічна служба* — це

діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [5]. Очевидно, що дане визначення запроваджено в законодавстві лише для забезпечення можливості вирішення публічно-правових спорів, що мають місце під час проходження публічної служби відповідно до норм Кодексу і не має визначального змістовного навантаження. Водночас, Кодекс зараховує ці види спорів до публічно-правових, відокремлюючи їх від трудових спорів приватноправового характеру.

На думку професора *О. В. Петришина*, публічна служба включає в себе, крім державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, також службу в недержавних організаціях — в громадських організаціях, політичних партіях, на приватних підприємствах тощо. Публічній службі, на його думку, характерні такі ознаки:

- зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності та конкретних організаційних структур;
- службова спрямованість, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів;
- професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності, та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [6, с. 139–140].

Стосовно наведеного визначення вважаємо, що воно переважно стосується поняття «служба», а не «публічна служба». За визначенням Великого тлумачного словника української мови, «служити» означає працювати, займаючись розумовою працею, а також фізичною працею, пов'язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням кого-небудь [7, с. 1346]. Словник *С. І. Ожегова* визначає службу як роботу, заняття службовця, а також місце його роботи, будь-яка сфера діяльності.

⁵ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747–IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — №№ 35–36, 37. — Ст. 446.

⁶ Петришин А. В. Государственная служба: историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ [монографія] / А. В. Петришин. — Х. : Факт, 1998. — 167 с.

⁷ Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К. : Ірпінь; ВТФ "Перун", 2009. — 1736 с.

Службовець — особа, яка працює за наймом у різних установах, у сфері обслуговування. Ю. М. Старілов наводить визначення служби, як діяльності, пов'язаної з керівництвом, управлінням, контролем, наглядом, обліком. При цьому всі службовці створюють духовні цінності, або реалізують функції управління [8, с. 81].

В юридичній літературі **службу** поділяють на **публічну** (діяльність регулюється публічним правом, зокрема нормами законів «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування») і **цивільну** (діяльність регулюється нормами приватного (трудоного) права). **Публічна служба**, своєю чергою поділяється на *мілітаризовану* і *загальнофункціональну*. Загальнофункціональна державна служба включає в себе спеціалізовану й адміністративну (служба в Адміністрації Президента України, Секретаріаті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, в місцевих державних адміністраціях) [9, с. 38].

Водночас важко погодитись з думками тих вчених [10, с. 16; 11, с. 308], які до цивільної державної служби включають службу в державних чи комунальних закладах культури, науки, охорони здоров'я тощо, оскільки остання жодним чином не може бути віднесена до державної служби.

Поняття, ознаки та види публічної служби

У широкому теоретичному трактуванні **публічна служба** розуміється як одна зі сторін діяльності публічної адміністрації з правового регулювання і організації діяльності її працівників, а також сама діяльність державних службовців і муніципальних службовців щодо практичного і безпосереднього здійснення функцій і завдань, що ставляться перед ними. Так, згідно із Законом України «Про державну службу» **державна служба** — це публічна, професійна, політично неупередже-

⁸ Оболенський О. Ю. Державна служба: Підручник / О. Ю. Оболенський. — К. : КНЕУ, 2006. — 472 с.

⁹ Лазор О. Д. Державна служба в Україні : навч. посіб. — вид. 3-тє, доповн. і перероб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. — К. : Дакор, 2009. — 560 с.

¹⁰ Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика. Навчальний посібник. / В. Я. Малиновський. — К. : Атіка, 2003. — 160 с.

¹¹ Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика. / Є. С. Черноног. — К. : Знання, 2008. — 458 с.

на діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

- 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому та регіональному рівнях і підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;
- 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;
- 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
- 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;
- 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;
- 6) управління персоналом державних органів;
- 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [12].

Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [13].

Таким чином, ці види публічної служби передбачають служіння державі, територіальній громаді, тобто виконання за дорученням і за плату діяльності з реалізації завдань і функцій держави й органів місцевого самоврядування. Термін «служба» найбільш повно відображає специфіку професійної діяльності державного службовця, характеризує її спрямованість на забезпечення функціонування державних органів і реалізації владних повноважень, а також висловлює її якісну відмінність від трудової діяльності найманого працівника. Ця специфіка робить принципово неможливим регламентування праці публічних

¹² Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 3723-XII // rada.gov.ua.

¹³ Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон від 07.06.2001 № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.

службовців нормами трудового законодавства, оскільки вони виконують не трудову, а владну функцію, що зумовлює їх публічно-правовий статус. Вступаючи на публічну службу, вони реалізують не своє право на працю чи вільне розпорядження своїми здібностями до праці, а право на рівний доступ до публічної служби, а в більш широкому розумінні — конституційне право громадянина України на участь в управлінні державою.

Особливий характер покладених на *публічну службу* завдань і функцій визначає її специфічні **ознаки**: особливі принципи організації та функціонування; наявність особливого правового статусу публічних службовців як представників публічної влади; особливий порядок вступу на публічну службу, її проходження та припинення; особливі умови професійної діяльності службовців, наявність спеціальних заборон та обмежень, пов'язаних з публічною службою; наявність спеціальної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків; наявність особливого соціально-правового захисту службовців.

У цьому зв'язку неможливо не погодитися з позицією прихильників адміністративного походу, зокрема, з твердженням *М.В. Синявіної*, що «публічна служба» як інститут створюється для здійснення суспільно значимих (публічних) справ і служіння суспільству» [14, с. 52–54].

Варта увага й позиція *Ю.М. Старілова*, який вважає, що основоположним поняттям у структурі службового права є державно-службові відносини, під якими розуміється державно-правові відносини служби і відданість державного службовця. «Важливо підкреслити, — наголошує автор, — що службове право не входить в систему трудового права. Державні службовці не є звичайними працівниками, яких приймають в приватному порядку на службу. Вони мають особливий державно-правовий статус» [15, с.23].

Слід зазначити, що подібна концепція реалізована в багатьох країнах з континентальною системою права. Так, у законодавстві ФРН про державну службу зазначено, що службовець перебуває по відношен-

¹⁴ Синявіна М.В. Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління / М.В. Синявіна // Публічне управління: теорія і практика. — 2011. -№ 3 (7). — С. 48–53

¹⁵ Старілов Ю.Н. Служебное право: [учебник] / Юрий Николаевич Старілов. — М.: БЕК, 1996. — 698 с.

ню до наймача у публічно-правових відносинах і відносинах відданості (параграф 2, пункт 1 «Рамкового закону про уніфікацію прав державних службовців» від 27 лютого 1985 року зі змінами від 25 березня 1997 р).

Становлення публічної служби

Витоки появи чиновництва та державної служби пов'язані з періодом становлення державності. Держави без апарату управління не існує. З появою перших державних утворень виникають відповідні відносини між монархом — главою держави та його підданими. Виразником волі монарха стає родова знать — «аристократія», а безпосередніми виконавцями — службовці, які мають на це право від суверена. З часом двір монарха перебирає на себе функції добору службовців, їх розстановки на місця та посади, а також контролю за діяльністю адміністраторів.

Держави, залежні від географічних, історико-культурних, духовно-ціннісних, природничо-господарських умов, мали характерні моделі організації апарату управління та служби правителя. Можна припустити, що перші так звані «державні службовці», або «чиновники», розпочали свою еволюцію разом із державою [16, с. 85].

Історичний досвід свідчить, що процес створення професійної державної служби як особливого правового, соціального, економічного, організаційного, культурного інституту охоплює тривалий проміжок часу і зумовлюється загальними закономірностями розвитку суспільства й держави, сутнісними рисами історичних форм держави, їх завданнями і функціями.

Розвиток державної служби тісно пов'язаний з розвитком державного механізму і функцій держави, існуючим між ними взаємозв'язком. Функції держави реалізуються за допомогою державного механізму, разом з тим від функцій держави залежить структура державного механізму, вони безпосередньо впливають на виникнення, розвиток і зміст діяльності органів держави, визначають організаційну структуру державного управління та вимоги до державних службовців. Первісно, за

¹⁶ Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сergyгін (заст. голови) [та ін.]. — К. ; Одеса : НАДУ, 2012. — Т. 1. — 372 с.

рабовласницької та ранньофеодальної монархії, функції державних органів виконували переважно окремі посадовці без штату чиновників або з дуже обмеженим штатом.

Створення ефективної системи управління можливе тільки за умов гармонійного поєднання власного історичного досвіду, який формувався під впливом певних світоглядно-ментальних особливостей українського народу, та врахування найкращого світового досвіду. Така послідовність у підході до цього визначального цивілізаційного питання має забезпечити збереження і процвітання нації в умовах глобалізації та подальшого загострення кризових явищ. Яскравим прикладом ефективного управління можуть слугувати окремі європейські та східно-азійські країни, які вибудовували свої управлінські структури на основі власних національних традицій. Нинішні труднощі у розбудові сучасної Української держави частково зумовлені саме ігноруванням власного історичного досвіду. Тому одним із пріоритетів політичної науки та науки державного управління є звернення до вітчизняної інтелектуальної й політичної традиції з метою виявлення та реконструювання теоретичних й історико-культурних основ формування політико-управлінської структури як засобу реалізації повновладдя.

Так, у радянській Україні не існувало державно-правової організації, яка б мала юридичне визначення державної служби. Проте дослідники радянської доби відзначали наявність державного апарату, під яким розуміли працівників радянських, господарських та інших органів. Зокрема, І.М. Пахомов вказує на роль радянського апарату і спрямовуючу діяльність комуністичної партії щодо зміцнення цього апарату, поліпшення якості його роботи. Питання державного апарату незмінно стояли на всіх партійних з'їздах, конференціях, пленумах ЦК Комуністичної партії [17, с. 23].

Особовий склад державних органів, власне кажучи, і вважався службовим державним апаратом в юридичному розумінні. Державні службовці мали практично здійснювати державні функції у формі планування, обліку, контролю, нагляду, фінансування, встановлення нових правил, забезпечення їх реалізації заходами переконання, а в деяких випадках — і заходами державного примусу.

¹⁷ Пахомов І. М. Радянське адміністративне право : підручник [Електронний ресурс] / І. М. Пахомов. — Вид-во Львів. ун-ту, 1962. — Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1584_page_1.html

Ознаками державної служби вважалася можливість: а) працювати в державній установі або на підприємстві; б) обіймати певну посаду в державній установі або підприємстві; в) одержувати зарплату за виконану роботу від держави.

Характер і призначення праці службовців у державних установах або на підприємствах відмежовував службу як одну з форм трудової діяльності від діяльності інших осіб. Особливість діяльності державних службовців полягала в тому, що вона безпосередньо не була пов'язана з виробництвом матеріальних благ. Основне призначення діяльності державних службовців — забезпечити управління окремими галузями народного господарства, соціально-культурного і адміністративно-політичного життя.

Під *радянською державною службою* слід розуміти окремий вид трудової діяльності особи, що обіймає в державному апараті посаду за обранням або призначенням, зі здійснення певних державних службових обов'язків за грошову винагороду, яку вона одержує від держави.

Принципами радянської державної служби були: а) служіння державних службовців суспільству; б) виборність деяких службових осіб безпосередньо народом або його представницькими органами — Радами депутатів трудящих; в) змінюваність усіх працівників державного апарату; г) підконтрольність, підзвітність і відповідальність державних службовців перед народом, Радянською державою; г) рівне право трудящих на державну службу незалежно від статі, раси і національності; д) доступність для кожного громадянина всіх без винятку державних посад; е) відсутність будь-яких привілеїв у державних службовців перед робітниками і селянами; є) відсутність правообмежень у державних службовців, крім тих, які неминуче випливають з характеру виконуваних ними службових обов'язків. Не допускалася сумісна служба в одній установі або на підприємстві осіб, поєднаних родинними зв'язками (батьки, подружжя, сестри, брати, сини, дочки, а також брати і сестри батьків) у тих випадках, коли сумісна робота пов'язана з підлеглистю або підконтрольністю одного з них іншому. Виняток допускається щодо осіб, які займають підконтрольні або підлеглі обрані посади, а також посади викладачів, лікарів та ін.

За встановленою в радянському адміністративному праві класифікацією державні службовці поділялися на такі *групи*: а) допоміжно-об-

слуговуючий персонал і службовці, які виконують спеціальні роботи; б) службові особи; в) представники влади.

До допоміжно-обслуговуючого персоналу належали державні службовці, дії яких не породжують прямо і безпосередньо жодних юридичних наслідків. Характерною рисою діяльності допоміжно-обслуговуючого персоналу було те, що він мав створювати необхідні умови для успішного виконання роботи іншими працівниками державного апарату. Допоміжно-обслуговуючий персонал мав здійснювати тільки матеріально-технічні операції (підготовка матеріалів, оформлення їх і т. ін.) і працював, як правило, в канцеляріях державних установ.

Державні службовці, які виконували спеціальні роботи в державному апараті (лікарі, інженери, бухгалтери і т. ін.), своїми діями могли встановлювати, змінювати або припиняти юридичні відносини, а характер їхньої діяльності вимагав наявності у них спеціальних знань і навичок, що зумовлював особливості в правовому регламентуванні їх праці.

Службовими особами вважалися державні службовці, які безпосередньо здійснювали в межах своєї компетенції організаційно-владні функції, пов'язані з обов'язками з управління установою, підприємством або окремою його ділянкою, тобто адміністративні, господарські або інші обов'язки, пов'язані з можливістю проводити дії юридичного значення. Службові особи, крім матеріально-технічних операцій, могли встановлювати, змінювати або припиняти правові відносини (зарахування і звільнення працівника, накладання стягнення, видання наказів, розпорядження грошовими і матеріальними засобами, керування роботою нижчестоящих органів і підпорядкованих їм по службі працівників і т. ін. Майстер на виробництві, завідувачий відділом виконкому місцевої Ради депутатів трудящих, ректор університету та інші розглядалися як службові особи.

Серед службових осіб виділялася ще більш обмежена група представників влади, яким надавалося право в необхідних випадках вживати заходів державного примусу стосовно інших осіб поза певним державним органом.

Радянські державні службовці мали особисті права і обов'язки, які визначалися нормами трудового права. Службові права і обов'язки державних службовців регламентувалися в основному правилами внутрішнього розпорядку, статутами про службу, положеннями про орга-

ни державного управління та іншими нормативними державно-правовими актами. В деяких випадках службові права і обов'язки державних службовців установлювалися спеціальними законами, указами, постановами уряду. Обсяг службових прав і обов'язків державних службовців визначався характером посади, яку обіймав службовець у державному апараті.

Відносини, що виникають між особою і державою, мали адміністративно-правовий характер. Радянські державно-службові відносини включали умови і правовий порядок оформлення зарахування особи на державну службу. Умови вступу на державну службу поділялися на загальні та спеціальні. Загальні умови полягали в тому, щоб відповідна особа: а) мала, як правило, радянське громадянство; б) не перебувала в ув'язненні або не була позбавлена судом права обіймати ту чи іншу посаду в державному апараті; в) відповідала певній посаді за своїми діловими і політичними якостями.

Спеціальними умовами були: проходження спеціальних атестаційних комісій; екзамени (для державних морських лоцманів та ін.); конкурси (для викладацького складу вищих навчальних закладів); наступне затвердження на посаді вищестоящою інстанцією (головного бухгалтера, директора школи та ін.); наявність спеціальних знань, ступенів і дипломів (для викладачів вищої школи і працівників науково-дослідних установ); наявність спеціальної освіти (наприклад, лікарів та ін.); наявність певного трудового стажу та ін.

Державно-правовий характер службових відносин зумовлював особливий порядок їх оформлення. Особа, яка вступала на радянську державну службу, укладала трудовий договір, що визначав початковий момент виникнення трудових відносин та встановлював права на відпустку, соціальне страхування і соціальне забезпечення, заробітну плату тощо. Ці права належали державному службовцю особисто і захищалися в порядку, встановленому трудовим законодавством СРСР.

Підставою *припинення державно-службових відносин у радянському законодавстві* були: а) ліквідація певної установи або підприємства; б) невиконання підприємством трудового договору, що був укладений у порядку організованого набору; в) необрання під час чергових виборів, конкурсів тощо державного службовця на посаду, яку він обіймає; г) бажання державного службовця залишити службу; ґ) неодержання чергового звання; д) закінчення строку служби; е) скорочення

штатів; є) усунення службовця Комісією державного контролю; ж) на вимогу спеціальних інспекцій; з) скоєння проступку; і) вирок суду; к) відмова державного службовця взяти на себе повну матеріальну відповідальність та ін.

Заходами заохочення, які застосовувалися до радянських державних службовців, були: 1) подяка, висловлена або оголошена в наказі; 2) нагородження іменним цінним подарунком; 3) грошова нагорода; 4) занесення на Дошку пошани і в Книгу пошани; 5) нагородження почесними грамотами; 6) нагородження почесними значками (наприклад «Відмінник охорони здоров'я», «Відмінник народної освіти» та ін.); 7) присвоєння почесних звань (Герой Соціалістичної Праці, заслужений діяч науки, заслужений учитель і т. ін.); 8) преміювання; 9) призначення на вищу посаду; 10) нагородження орденами і медалями СРСР.

За порушення соціалістичної законності і державної дисципліни державні службовці притягалися *до відповідальності*: кримінальної, адміністративної, дисциплінарної і матеріальної. За порушення трудової дисципліни передбачалися такі дисциплінарні стягнення: а) зауваження, б) догана, в) сувора догана, г) переведення на нижчеоплачувану роботу на строк до трьох місяців (для робітників) або зміщення на нижчу посаду на такий самий строк (для службовців). Дисциплінарне стягнення в порядку правил внутрішнього трудового розпорядку накладалося адміністрацією підприємства або установи безпосередньо після виявлення проступку. Накладати дисциплінарне стягнення після закінчення місячного строку з дня вчинення проступку заборонялось.

Таким чином, незважаючи на відсутність юридично встановленого інституту державної служби, в Радянській Україні функціонувала за ознаками державно-службових відносин державна служба, яка включала широкий спектр осіб партійного апарату, органів, установ і підприємств, які перебували на утриманні держави і виконували обов'язки та мали відповідні права, а також порядок проходження служби, подібні до встановлених у незалежній Україні. До працівників державної служби на відміну від чинного в Україні законодавства про державну службу були віднесені фахівці у сфері освіти, охорони здоров'я тощо.

Як відзначав О. А. Дьомін, принципове ототожнення найманих працівників та державних службовців було характерно для країн соціалістичної системи права, відповідно до її доктрини кожна людина

бере участь у житті суспільства незалежно від сфери застосування її праці. Державний службовець в рамках цієї доктрини в першу чергу один з учасників суспільного поділу праці і лише в другу — представник влади [18, с. 8].

Аналогічний підхід був реалізований і в нашій державі після революції 1917 року. Прийнятий у 1918 році Кодекс законів про працю встановлював, що постанови Кодексу поширюються на всіх осіб, які працюють за винагороду, і обов'язкові для всіх підприємств, установ і господарств (радянських, громадських, приватних і домашніх), а також для всіх приватних осіб, які застосовують чужу працю. Це правило з невеликими змінами збереглося в Кодексі законів про працю, прийнятому 30 жовтня 1922 року: «...постанови Кодексу поширюються на всіх осіб, які працюють за наймом, і обов'язкові для всіх підприємств, установ і господарств (державних, не виключаючи військових, громадських і приватних ...)». Як впливає з цих положень, на державних службовців поширювалися загальні норми законів про працю. Проте, радянське законодавство встановлювало і деякі особливості правового статусу службовців. 21 грудня 1922 був виданий Декрет РНК, який затвердив «Тимчасові правила про службу в державних установах і підприємствах». Даний акт встановлював певні обмеження для службовців (наприклад, заборона на спільну службу родичів), а також передбачав низку пільг і переваг у порівнянні з іншими працівниками. Крім цього, державними службовцями визнавалися всі працівники державних органів, установ та організацій, які отримують зарплату з бюджету, незалежно від того, чи була їхня діяльність пов'язана із здійсненням державних управлінських функцій, чи ні.

Розглянута модель була природна для соціалістичної системи права, в якій не передбачалося поділу права на публічне та приватне. Крім того, вже на початку 1930-х рр. всі підприємства та установи були державними, тому диференціація трудящих на державних службовців та найманих працівників не мала принципового значення — діяльність і тих, і інших, як вважалося, була спрямована на досягнення суспільного і державного блага. Ілюстрацією такого праворозуміння може служи-

¹⁸ Демин А. А. Государственная служба в РФ: учебник для магистров / А.А. Демин. — 7-е изд., перераб. и доп. М., 2012. — 392 с.

ти вислів В. І. Леніна: «Ми нічого приватного не визнаємо, для нас усе в галузі господарства є публічно-правове» [19, с. 298].

Службові відносини регулювалися трудовим законодавством протягом усього радянського періоду історії нашої країни. Соціально-політичні та економічні зміни, що відбулися в Україні після проголошення незалежності стали підґрунтям реформування законодавства про державну службу.

Ухвалений 16 грудня 1993 року Закон України «Про державну службу» містив ряд принципово нових для вітчизняного службового права положень. Зокрема, вперше було надано законодавче визначення понять «державна служба». Проте в цілому Закон зберіг колишній підхід до регулювання службових відносин. До державних службовців застосовувалися загальні норми законодавства про працю у випадках, не урегульованих цим Законом. Перелік таких особливостей у порівнянні з радянським законодавством істотно розширився. Зокрема, було встановлено особливий порядок вступу на державну службу, відповідальності державних службовців, введено додаткові підстави для її припинення, визначено граничний вік перебування на державній службі тощо.

Публічна служба, як комплексний правовий інститут

Інститут публічної служби опосередковується правом. Сукупність правових норм, які регламентують правовий статус службовців, в тому числі умови та порядок проходження служби, види заохочень і відповідальності службовців, складає правовий інститут публічної служби. До нього входять норми конституційного, адміністративного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового та інших галузей права. Зокрема, адміністративно-правові норми, що регламентують питання державної служби, складають частину цього інституту і водночас — це самостійний інститут адміністративного права.

У теорії права під терміном «інститут» розуміють сукупність правових норм, що регулюють однорідні суспільні відносини, які утворюють самостійну відокремлену групу та мають внутрішню єдність й охоплюють всі основні моменти регулювання відповідної галузі. Головна

¹⁹ Ленін В.І. Письмо Д.І. Курському: 17 мая 1922 г. // Полн. собр. соч. — Т. 44. — 482 с.

функція правового інституту полягає в забезпеченні цілісного щодо закінченого регулювання у межах конкретної галузі суспільних відносин даного виду.

Сучасний **правовий інститут публічної служби** — це комплекс правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації самої публічної служби, статусу службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження публічної служби. Таким чином, правове регулювання має включати в себе три великі **сфери в системі публічно-службових відносин**:

- 1) формування системи публічної служби;
- 2) закріплення статусу державного службовця та гарантій його здійснення;
- 3) механізм проходження державної служби.

Публічна служба — комплексний правовий інститут, який регулює організацію та діяльність всіх службовців і складається з правових норм різних галузей права. Складність інституту публічної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права; по-друге, складається з окремих підінститутів, наприклад, проходження служби, принципів публічної служби.

Сучасна держава має величезну кількість різноманітних завдань і функцій, від успішної реалізації яких залежить функціонування всієї суспільно-політичної системи.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Усі закони та інші нормативно-правові акти ухвалюють на її основі та повинні відповідати їй.

Державна служба є підпорядкованим елементом у структурі держави, який реагує на політичні імпульси з боку політичного керівництва. Політики, які прийшли до влади через вільні вибори та виражають волю населення, здобувають право визначати державну політику (у тому числі державну політику у сфері державної служби).

Норми Конституції України є нормами прямої дії. Вони не можуть бути змінені будь-якими законами. Водночас сам текст Конституції містить вказівки щодо необхідності прийняття низки законів, які сприятимуть розвитку положень, закріплених Конституцією у загальній формі.

Конституція та закони України регулюють найважливіші суспільні відносини та закріплюють: основи конституційного ладу та держав-

ного устрою; основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина; форми та види власності, основи кримінального, адміністративного, цивільного, сімейного та інших галузей законодавства, а також інші принципові напрями життєдіяльності держави і суспільства. Їх дія має універсальний, загальнообов'язковий характер за колом осіб, у часі й просторі.

Державна служба має розвиватися й реформуватися на підставі визначених Конституцією України засад.

Інституціональні положення державної служби, які так чи інакше встановлюють публічно-службові відносини, знайшли відображення в різних розділах Конституції України.

Ст. 38 Основного Закону передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Зокрема, вона визначає рівне для всіх громадян право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Ці конституційні положення відповідають Міжнародному пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р., згідно з яким кожний громадянин повинен мати, без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень, право й можливість брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і через вільно обраних представників. Цей самий Пакт установлює, що під час прийому на державну службу не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання або іншими ознаками, а також інших обставин для громадян, чия професійна підготовка відповідає вимогам щодо відповідної посади.

Право громадян брати участь в управлінні державними справами забезпечується також можливістю обирати й бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У Конституції визначено також інші форми участі громадян в управлінні справами держави. Згідно зі ст. 36 громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів. Політичні партії, у свою чергу, сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян.

Розглядаючи публічну службу як комплексний правовий інститут, слід зауважити, що *регулювання відносин публічної служби здійснюють-*

ся також частково нормами адміністративного права, частково — шляхом додаткового застосування норм Кодексу законів України про працю. Тобто, декларуючи відхід від норм трудового права, де-факто законодавець визнає, що поряд з публічно-правовими, службові відносини мають і приватноправову природу. Це призводить до того, що службові відносини розглядаються як сукупність елементів, що є за своєю сутністю трудовими і публічно-правовими із відповідним правовим регулюванням, а отже, — розуміння службових відносин на публічній службі як винятково публічно-правового явища не відповідає дійсності.

Такий підхід не можна назвати обґрунтованим. По-перше, визнаючи стратегічно хибною практику компенсаційного застосування трудового законодавства до службових відносин, ми хотіли б наголосити, що сам факт такого застосування не свідчить про приватноправовий характер службових відносин, а лише про недоліки законодавця в процесі формування нормативно-правової бази, що регулює відносини державної служби, якій не вдалося остаточно позбутися «надбань» радянської системи права. У цьому зв'язку доречно навести вдале, але дещо ідеалістичне висловлювання Ю. М. Старілова з приводу співвідношення норм трудового та адміністративного законодавства в службових відносинах: «У даний час безліч норм трудового законодавства (це визнається і здійснюється законодавцем на практиці) є складовими механізми правового регулювання державно-службових процесів. Проте, з часом, при чіткому розмежуванні публічного та приватного права, норми трудового права перестануть відігравати суттєву роль (або взагалі зникнуть із загального регулювання державної служби)» [19, с. 136].

Визначаючи місце службових відносин в адміністративному праві, доцільно звернутися до такого його елементу, як адміністративний договір, оскільки доволі часто відносини публічної служби відбуваються відповідно до контракту, укладеного між суб'єктом владних повноважень та службовцем. Адміністративний договір як особливий різновид договорів є одним з важливих інститутів адміністративного права і формою діяльності публічної адміністрації. Як правило, він базується на адміністративно-правових нормах. Водночас, адміністративні та приватноправові засоби регулювання розвиваються паралельно, доповнюючи одні одних на відповідних рівнях.

Контрактні відносини на публічній службі

У цьому зв'язку доцільно визначити правову природу та місце державного контракту в системі форм діяльності публічної адміністрації. Його юридична природа полягає в тому, що у ньому реалізується компетенція публічної адміністрації. Все це дає змогу віднести службовий контракт до одного з різновидів адміністративного договору.

Як зазначається в юридичній літературі, на перший погляд договірні правовідносини у сфері виконавчої влади суперечать призначенню управлінської діяльності, яка передбачає відповідну ієрархію органів виконавчої влади, їх певну підпорядкованість, підконтрольність тощо. Однак з урахуванням тенденцій розвитку суспільних відносин у змісті державного управління відбуваються певні зміни. Одна з таких змін стосується можливого використання договірних регулювань адміністративних правовідносин [20, с. 96].

Проблема адміністративного договору набуває особливої актуальності в контексті зростання ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, яке сьогодні спрямоване на створення правових механізмів для розв'язання тих завдань, що реалізуються шляхом застосування договірних засобів.

В юридичній літературі особливості адміністративного договору визначають у його порівнянні з договором у приватному праві. На основі такого порівняння виділяють характерні **ознаки адміністративного договору** [20, с. 210–211].

1. Обов'язковим суб'єктом (стороною) адміністративних договірних відносин є суб'єкт наділений владними повноваженнями, який приймає рішення про укладання з нею службового контракту.
2. Учасники адміністративного договору можуть перебувати не в однаковому становищі, адже владний суб'єкт зберігає повноваження адміністративного характеру і водночас несе певні зобов'язання перед іншою стороною. Жодна сторона приватно-правового договору не має владних повноважень щодо іншої.
3. Публічна адміністрація в адміністративному договорі виступає як суб'єкт публічного права, її статус визначається її компетен-

²⁰ Адміністративне право України: підручник // Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богущький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с..

цією. При цьому право на укладення адміністративного договору (службового контракту) має бути передбачене в нормах про компетенцію такого органу.

4. Такий договір укладається з метою реалізації публічних інтересів. У цьому зв'язку слід навести положення ст. 3 Конституції України, в якій проголошено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [21].
5. Адміністративні договори, як правило, мають комплексний характер і регулюються одночасно нормами декількох галузей права. Наприклад, державна служба за контрактом, де порядок вступу на державну службу, її проходження, права та обов'язки службовців регулюються нормами трудового і адміністративного права, а порядок оподаткування, матеріального стимулювання — нормами адміністративного, трудового і фінансового права.
6. Спірні питання, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, вирішуються в адміністративному порядку, або в порядку адміністративного судочинства [21].
7. Для адміністративних договорів передбачена письмова форма.
8. Відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання умов адміністративного договору може бути як майновою, так і немайновою і носити адміністративний, дисциплінарний, цивільно-правовий і навіть публічний характер. Політикам, зокрема, членам уряду характерна «політична відповідальність», що включає можливість звільнення без потреби обґрунтування підстав та обмеження права на судовий захист [22, с.15].

Справді, адміністративні договори мають організаційну спрямованість, укладаються в процесі реалізації публічної влади. В результаті договірному процесу формується певний загальний інтерес, узгоджене волевиявлення сторін, виражене в договорі. Після укладення до-

²¹ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

²² Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг. ред. Тимощука В.П., Школика А. М. — К. : Конус-Ю. — 2007. — 735 с.

говору це узгоджене волевиявлення набуває для сторін нормативно-обов'язкового характеру. Відтак, є достатні підстави стверджувати, що контракт на публічній службі володіє всіма рисами адміністративного договору і по суті являє собою акт публічної виконавчої влади багатостороннього характеру.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що **службові відносини носять яскраво виражений публічно-правовий характер, мають ознаки, які притаманні адміністративним правовідносинам, оскільки:**

- 1) мають в якості обов'язкового учасника суб'єкта владних повноважень (представника наймача);
- 2) у цих відносинах мають місце субординаційні елементи, коли одна сторона, наділена владними повноваженнями, а інша (службовець) зобов'язана цим повноваженням підкорятися;
- 3) виникають у процесі публічного управління — професійної діяльності публічних службовців щодо забезпечення виконання владних повноважень держави або органу місцевого самоврядування;
- 4) регулюються переважно імперативними методами;
- 5) підставою їх виникнення є акти публічної адміністрації (правовий акт індивідуальної дії про призначення на посаду та адміністративний договір (контракт) про умови служби);

Як наслідок, службовий спір, що виникає з відносин проходження публічної служби має адміністративно-правову природу, а отже, його слід розглядати як різновид не трудового, а адміністративного спору.

Таким чином, **службові відносини публічної служби у широкому розумінні** — це вид публічно-правових відносин, що складаються з процесу діяльності суб'єктів владних повноважень (публічної адміністрації) з реалізації службовцями своїх посадових прав і обов'язків, встановлених законодавством про публічну службу. **У вузькому розумінні** — це відносини за участю службовців, які здійснюють функції, котрі передбачають пряму або опосередковану участь у реалізації публічних владних повноважень або охороні прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Водночас, не можна вважати публічними ті службові відносини, що складаються за участю службовців на державних підприємствах, діяльність яких регулюється в основі своїй нормами трудового права, а

також за участю найманих працівників, які залучаються для обслуговування держапарату на приватноправовій договірній основі. Отже, не всі службові відносини в публічному секторі є публічно-правовими.

До **особливостей службових публічних правовідносин**, на відміну від трудових, слід віднести такі: а) владний публічно-правовий характер; б) регулювання їх спеціальними публічно-правовими нормами адміністративного права, що визначають особливий правовий режим публічної служби; в) використання конкурсу при вступі на більшість посад публічної служби; г) звільнення службовців, які обіймають політичні посади може здійснюватись без обґрунтування підстав та з обмеженням права на судовий захист; ґ) наявність службового розслідування при накладенні дисциплінарних стягнень; д) різного роду соціально-правові гарантії, що мають публічні службовці, на відміну від працівників приватного сектору (зокрема, право на розгляд службових спорів в адміністративних судах).

Водночас, у судовій практиці нерідко виникають проблеми з приводу розмежування трудових та службових відносин під час проходження публічної служби, зокрема, з питань нарахування та обчислення заробітної плати, надбавок, компенсаційних виплат тощо. З цього приводу доцільно навести положення ст. 8 венесуельського Органічного закону про працю, яке встановлює, що статус національних, регіональних і муніципальних службовців регулюється у всьому, що стосується їх вступу на службу, просування по службі, відсторонення від служби, звільнення, системи винагород, стабільності служби та юрисдикційного режиму нормами національного, регіонального та муніципального законодавства про службову кар'єру (службу). При цьому на них поширюються переваги, встановлені для всіх працівників Органічним законом про працю і не передбачені законами про публічну службу. Тобто відносини, що регулюються нормами службового права і виникають з приводу вступу на службу, переведення, системи винагород тощо є службовими відносинами, а виникаючі з них спори не можуть не бути службовими.

Проблема вдосконалення законодавства про публічну службу сьогодні стає гострішою. Положення, відповідно до якого службовці розглядаються як звичайні наймані працівники з певними особливостями правового статусу, не відповідає зміненним реаліям. Очевидно, що такий підхід до регулювання службових відносин носить яскраво ви-

ражений ідеологічний характер, суперечить конституційним особливостям сучасної держави, в якій державній службі відводиться найважливіша роль з формування та забезпечення реалізації державної політики, надання адміністративних послуг, підтримки сталого розвитку суспільства. Специфіка професійної діяльності публічних службовців, що виражається в служінні публічним інтересам, зумовлює необхідність встановлення особливого правового регулювання професійної службової діяльності службовців. І ця проблема виникла не сьогодні. Ще у 1997 році одним із першочергових завдань адміністративної реформи було визначено організацію на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [23]. На жаль, конструктивних кроків у даному напрямі законодавець досі не здійснив.

1.2. ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ СЛУЖБОВОГО СПОРУ

Процеси функціонування публічної влади та реалізація нею владних повноважень припускають певну відповідну реакцію об'єкта впливу з боку державних органів, органів місцевого самоврядування чи інших суб'єктів. Така реакція може бути як позитивною, так і негативною, оскільки не завжди може відповідати очікуванням владного суб'єкта чи іншого учасника публічно-правових відносин. Саме негативна реакція такого учасника нерідко стає передумовою виникнення такого правового феномена, як публічно-правовий спір, складовим елементом якого виступає і службовий спір. Відповідно виникає необхідність визначити його правову природу. *Р. фон Єринг* говорив про те, що законодавець повинен мислити як філософ, і говорити як селянин, «але, скільки б ми не прагнули до точності мови права — цього головного інструменту, яким користується юрист — ніколи не можна досягти абсолютної точності. Тому, як і раніше велика роль належить тлумаченню права як засобу, за допомогою якого встановлюється точне значення окремих виразів, що використовуються юристом при створенні правової норми» [24, с. 280–281].

²³ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.

²⁴ Лукич Р. Методология права. Пер. с сербохорватского / Р. Лукич ; Под ред.: Д.А. Керимов; Пер.: В.М.Кулистикова. — М. : Прогресс, 1981. — 304 с.

При цьому, слід брати до уваги, що багато авторів, аналізуючи поняття публічно-правового спору, відносять суперечки до адміністративно-правових, виходячи з того, що їх регулюють норми адміністративного права, інші, навпаки, розглядають адміністративно-правові спори як різновид правового чи соціального конфлікту, треті розглядають адміністративно-правовий спір з точки зору складу суб'єктів даного правовідносини.

Тому є підстави стверджувати, що проблематика службових спорів поки недостатньо розкрита в правовій науці, оскільки не вирішено велика кількості пов'язаних з нею дискусійних питань, в юридичній літературі не приділяється належної уваги поняттю службових спорів. Не в останню чергу це пов'язано із визначенням меж публічно-правових відносин.

Публічно-правові відносини — сфера об'єктивізації публічно-правових спорів

Нормативне закріплення терміна «публічно-правові відносини» вперше здійснено в КАС України. Проте ані КАС України, ані інше законодавчі акти не містять його сутнісних характеристик. Термін «публічно-правові відносини» законодавець вживає для окреслення завдання адміністративного судочинства. Відповідно до ст. 2 КАС України, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Відзначимо, що визначення завдання адміністративного судочинства в КАС України не тільки норма-декларація, яка є орієнтиром у процесі здійснення адміністративного судочинства. Фактично, ст. 2 КАС України визначає сферу функціонування адміністративного судочинства — публічно-правові відносини.

Водночас, відповідно до ст. 104 КАС України особа має право звернутися до адміністративного суду за захистом лише у межах винятково публічно-правових відносин. Отже, публічно-правові відносини є основою для окреслення меж компетенції адміністративної юстиції.

Про важливість з'ясування і визначення поняття «публічно-правові відносини» неодноразово наголошували вітчизняні науковці. Зокрема, проф. В. Авер'янов оцінив як цілком невиправдану позицію законодавця, який не вбачає потреби у визначенні в КАС поняття «публічно-правові відносини», та зауважив, що в інтересах ефективного здійснення адміністративного судочинства першочергове значення і для особи, і для судді має наявність єдиного бачення природи публічно-правових відносин [25, с.12–38]. Р. Куйбіда також акцентує увагу на проблемі недостатньої визначеності поняття «публічно-правові відносини», яка здебільшого і спричинює труднощі з визначенням того чи іншого правового спору як такого, що належить до компетенції адміністративного суду [26, с. 17–19].

Ще одним аргументом, який вказує на важливість розкриття сутності публічно-правових відносин, є судова практика у сфері адміністративного судочинства. Так, у судовій практиці частими є випадки некоректного тлумачення поняття «публічно-правові відносини». Прикладом є справа № 2-а-2112/2010, у якій суд, оцінюючи обставини справи, зазначив: «Спірні правовідносини за своєю природою є публічно-правовими, заснованими на принципі владно-управлінського підпорядкування господарюючого суб'єкта відповідному державному органу» [27].

Категорії «публічне право» та «публічний інтерес» як фундаментальні основи для визначення сутності публічно-правових відносин.

Відповідно до загальнотеоретичного розуміння правовідносин, публічно-правовими відносинами потрібно визнавати суспільні відносини, врегульовані нормами публічного права. Тож з'ясування сутності і змісту публічно-правових відносин є неможливим без з'ясування, що таке «публічне право», «публічна влада», «публічний інтерес».

Попри, що на перший погляд ці поняття загальновідомі і не потребують додаткового тлумачення, визначити їхню правову природу доволі важко. У вітчизняній правовій системі поняття «публічне пра-

²⁵ Авер'янов В. Б. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми / В. Б. Авер'янов // Право України. — 2011. — № 4. — С. 12–38.

²⁶ 80. Куйбіда Р. До питання про критерії публічно-правових відносин / Р. Куйбіда // Вісн. Держ. суд. адміністрації. — 2009. — № 3. — С. 17–19.

²⁷ Єдиний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/11026031>

во», «публічна влада», «публічний інтерес» досить поширені, і дедалі частіше трапляються в законодавстві. Як справедливо відзначає російський дослідник Ю. Тихомиров²⁸, «публічність» як поняття має глибоке та об'ємне змістове навантаження, термін «публічне право» є абсолютно правильним, оскільки володіє очевидною історичною стійкістю і прийнятністю, а також відображає ту міру змістовності, яка властива цьому явищу. Науковець наголошує, що «публічне право — це не сума норм чи актів, це насамперед цілісне праворозуміння специфіки права в суспільно значущій сфері, від якої залежить існування, функціонування і розвиток суспільства і держави, суспільних інституцій, об'єднань» [29, с. 25].

Проте у вітчизняній науці складно знайти праці, які комплексно досліджували б правову природу публічного права, публічної влади як самостійних правових феноменів. Тлумачення публічного інтересу загалом залишається поза увагою наукових досліджень. Розуміння зазначених категорій часто засноване на інтуїтивному сприйнятті та не має достатніх ані законодавчих, ані наукових основ. Звісно, це не означає, що воно є неправильним, але наукові основи визначення і тлумачення цих понять лише підсилили б авторитетність і законодавства, яке оперує цими поняттями, і судової практики, яка змушена звертатись до тлумачення цих понять. Однак маємо констатувати, що стан досліджень публічно-правової сфери у вітчизняній науці не пропорційний ролі, яку відіграє публічне право в сучасній правовій системі.

У пошуках тлумачення терміна «публічне право» звернімося насамперед до авторитетних енциклопедичних видань. У Юридичній енциклопедії публічне право визначено як систему прав, норм, які регулюють суспільні відносини у сфері публічної влади. В інших енциклопедичних виданнях можна натрапити на більш розгорнуті визначення публічного права. *Публічним правом*, до прикладу, визнається та частина системи чинного права, норми якого спрямовані на захист загального блага, пов'язані з повноваженнями та організаційно-владною діяльністю держави, з виконанням суспільних цілей і завдань, на відміну від приватного права, яке захищає інтереси особистості, забезпечує вільну самореалізацію громадянина, право приватної власності та при-

²⁸ Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. — М. : БЕК, 1995. — 496 с.

²⁹ Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : Укр. енцикл., 2001. — Т. 5 — Ст. 563.

ватного підприємництва й ґрунтується на відносинах рівноправних сторін [30, с. 456]. Цікавим, на наше переконання, є те, що в запропонованому визначенні публічне право визначено через акцентування на його відмінності від приватного права.

В інших науково-практичних виданнях, аналізуючи сутність публічного права, автори зазначають, що характерним для публічного права є формування та використання владних відносин, за яких норми приймаються і реалізуються за принципом «команда–виконання» [31, с. 10]. Зауважимо, що така характеристика відображає лише один аспект складної системи юридичних регуляторів, які охоплює явище публічного права і які не можуть повною мірою охарактеризувати зміст публічного права. Як уже було відзначено, публічне право охоплює різноманітні правові зв'язки між суб'єктами права, і тут не може йтися тільки про принцип «команди–виконання».

Ми певні, публічне право становить систему норм права, які опосередковують реалізацію публічної влади та мають на меті забезпечити права, свободи й інтереси фізичних і юридичних осіб та задовольнити публічний інтерес.

У науковій літературі зазначено, що до предмета публічного права входять: основи державного устрою, функціонування держави та її інститутів, інститути громадянського суспільства, система та органи місцевого самоврядування, правотворчий та правозастосовний процес, судова система, міжнародні відносини.

Вітчизняні наукові джерела традиційно до публічного права зараховують конституційне, муніципальне, адміністративне, адміністративно-процесуальне, фінансове, податкове, кримінальне, кримінально-процесуальне кримінально-виконавче право, господарський процес, міжнародне публічне та міжнародне гуманітарне право. У низці країн, зокрема у ФРН, рамки публічного права охоплюють також цивільно-процесуальне та церковне право. Деякою мірою інститути і норми публічного права містяться в таких галузях законодавства, як

³⁰ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові; С. В. Ківалов, О. І. Харитонів, О. М. Пасенюк, М. Р. Аракелян та ін. — Х. : Одісей, 2005. — 552 с.

³¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 3-е изд., пересмотр., и доп. — М. : Норма, 2008. — 816 с.

законодавство із загальних питань охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів, про землю, про надра, ліси, води, охорону атмосферного повітря. Публічно-правові елементи містяться і в галузях приватного права (зокрема, у сімейному праві до публічно-правових елементів зараховують судовий порядок розірвання шлюбу, позбавлення батьківських прав, стягнення аліментів) [32, с. 343].

Для нашої ж правової системи, як відзначає П. Рабінович, характерний більш-менш чіткий поділ цієї системи на право приватне, що регулює відносини (насамперед майнові та особистісні), рівноправними учасниками яких є люди та їхні об'єднання, різноманітні організації (цивільне, сімейне, підприємницьке, торгове й деякі інші галузі права); та право публічне, яке регулює відносини, учасником яких є, хоча б з одного боку, орган держави як носій владних повноважень (конституційне, адміністративне, фінансове, кримінальне та деякі інші галузі права) [33, с. 115]. Для порівняння, у країнах загального права публічне право складається з низки головних принципів, доктрин, теорій, які спрямовані на забезпечення існування якісної, представницької, правової держави, у якій існує баланс між потребами держави і потребами її громадян. Згідно з позицією сучасних англійських дослідників, публічне право є широким поняттям, що охоплює багато різноманітних правових відносин. Одними з основних таких правових відносин є надання державі особливих повноважень керувати країною: 1) законодавчі повноваження (право ухвалювати, змінювати чи скасовувати закони); 2) повноваження забезпечувати виконання закону; 3) повноваження у сфері застосування і забезпечення дотримання закону всіма суб'єктами (зокрема самою державою) [34, с. 38].

Країни Європейського Союзу вбачають роль публічного права у всебічному забезпеченні прав, свобод, інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної влади. Скажімо, у Резолюції (77) 31 Комітету Міністрів про захист особи щодо актів адміністративних органів влади зазначено: «Низка держав докладає зусиль для покращення про-

³² Энциклопедический словарь экономики и права [Електронний ресурс]. — М., 2009. — Режим доступу: http://rosinvest.com/dic/dic_economic_law/

³³ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник / П. М. Рабінович. — Вид. 5-те, зі змін. — К. : Атіка, 2001. — 176 с.

³⁴ Webley L., Samuels H. Complete Public Law: Text Cases & Materials / L. Webley, H. Samuels. — Oxford : Oxford University Press, 2010. — 740 p.

цесуального становища особи у її відносинах з адміністративною владою, маючи при цьому на меті впровадження норм, які забезпечували б справедливість у відносинах громадянина та адміністративних органів влади. Власне, це завдання під силу публічному праву» [35].

Тож простежимо відмінності у визначенні публічного права у вітчизняній науці і в доктрині європейських країн. Акценти у тлумаченні цих понять розставлено по-різному. Визначення публічного права у вітчизняних наукових джерелах традиційно ґрунтується на поясненні цього явища через реалізацію публічної влади. Європейська традиція акцентує на основному призначенні публічного права як системи принципів, засад та норм, які забезпечують реалізацію і захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах з органами публічної влади.

Вважаємо, що основне суспільне призначення публічного права в сучасних умовах — створити належні правові, організаційні та функціональні умови для реалізації фізичними і юридичними особами своїх прав, свобод та інтересів.

Враховуючи зазначене, наголосимо, що в сучасній правовій державі публічне право становить систему правових інститутів, норм, а також принципів та гарантій, які створюють умови для реалізації і захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, забезпечують здійснення публічної влади на засадах служіння держави людині та реалізують належні умови функціонування суспільства і держави.

Доцільно зауважити, що через аналіз основних положень вітчизняної доктрини публічного права постали головні проблеми, наявні у цій сфері. До прикладу, публічне право і досі значною мірою перенасичене стереотипами, сформованими в попередньому сторіччі. Нині вже очевидно є потреба оновлення доктрини публічного права, яка має бути орієнтована не на державу, а на людину як найвищу соціальну цінність. Вбачається необхідність переглянути традиційні вітчизняні наукові погляди на сутність публічного права і його роль у сучасній правовій системі.

Категорія «публічний інтерес». Чинне законодавство України не містить поняття «публічний інтерес», проте в ньому є чимало поло-

³⁵ Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://apelyacia.org.ua/content/rezolyuciya-77-31-komitetu-ministriv-pro-zahist-osobi-stosovno-aktiv-administrativnih>

жень, які стосуються категорії «інтерес», що є родовою. При цьому поняття «інтерес» прямо не інтерпретується, але вживається в дуже різних юридичних формулах, найпоширеніші з яких — «права, свободи та інтереси фізичних, юридичних осіб», «охоронюваний законом інтерес», «суспільний інтерес», «державний інтерес». Наприклад, відповідно до п. 2 ст. 15 ЦК України [35] кожна особа має право на захист свого інтересу, який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства. У статтях Кримінального кодексу України вжито поняття «інтереси України», «інтереси особи», «суспільні інтереси», «інтереси держави», «правоохоронювані інтереси». У ст. 10 Господарського кодексу України поняття «інтерес» вжито в контексті окреслення основних напрямів економічної політики держави, серед яких — узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів, захист економічних і соціальних інтересів держави. Окрім того, у тексті ГК України використано поняття «загальносуспільний інтерес». Для прикладу, у ст. 18 міститься положення про те, що Законом можуть бути встановлені винятки з цього правила з метою забезпечення національної безпеки, оборони чи інших загальносуспільних інтересів. У Сімейному кодексі України поняття «інтереси» вжито в контексті охорони прав та інтересів подружжя, їхніх дітей, а також в інтересах держави та суспільства. Земельний кодекс України містить поняття «інтереси суспільства».

Отже, категорія інтересу разом з юридичними феноменами прав, свобод є однією із центральних у юриспруденції та має важливе значення для кожної людини як окремого індивіда і члена суспільства загалом. «Право захищає інтереси, оцінює інтереси й регулює на основі процесуальних правил баланс інтересів. Проте саме воно не є нормативним поняттям. Мабуть, це пояснює ту обставину, чому саме під час формулювання положень адміністративного права поняття інтересу є радше на задньому тлі, а в підручниках його мало коли розглядають окремо» [36, с. 170]. Зрештою, це підтверджується і тим, що в законодавстві часто згадується категорія інтересу, але вона досі не має свого нормативного визначення.

Стосовно юридичної категорії «публічний інтерес», як і, зрештою, категорії «приватний інтерес», варто відзначити, що на сьогодні їх ши-

³⁶ Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання : основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков [та ін.]. — Вид. 2-ге, переробл. та допов. — К. : К. І. С., 2009. — 524 с.

роко використовують у науковій літературі для розкриття сутності, змісту і призначення в суспільстві публічного і приватного права відповідно. Водночас серед науковців досі немає єдиного підходу щодо розуміння цих понять.

Часто публічно-правові відносини пов'язують лише з реалізацією публічного інтересу. Утім, на наше переконання, це не цілком коректно. У публічно-правових відносинах може реалізуватись і приватний, і публічний інтерес. При цьому не обов'язкове домінування одного з них. Так, фізичні чи юридичні особи, вступаючи у правові відносини, завжди реалізують приватний інтерес, навіть у тих випадках, коли вони є стороною публічно-правових відносин. Наприклад, юридичній особі потрібно одержати дозвіл на користування надрами. Звертаючись до уповноваженого органу, вона вступає у публічно-правові відносини, при цьому не реалізує в цих відносинах жодного іншого, окрім приватного, інтересу. Уповноважений орган у таких відносинах реалізує свої публічно-владні повноваження щодо надання особі права на здійснення такого виду діяльності через видачу дозволу, а разом і публічний інтерес. Іншим прикладом можуть слугувати правові відносини, які виникають із договорів поставки для державних потреб. У цих правовідносинах також реалізується одночасно два види інтересів: і приватний, і публічний. Приватний інтерес виявляється в зацікавленості юридичної особи одержати вчасну і повну оплату поставлених товарів. Однак і публічний інтерес у цих правових відносинах також наявний, оскільки реалізується органом публічної влади, що є стороною договору, та діє на виконання своїх владних повноважень, у межах визначеної законом компетенції.

Як бачимо, і в публічно-правових відносинах може одночасно реалізуватись приватний інтерес фізичної чи юридичної особи і публічний інтерес, але на різних рівнях.

Зміст публічного інтересу виявляється в забезпеченні прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, у виконанні обов'язків контролю з боку органів публічної влади за дотримання цих прав, забезпечення належного функціонування держави і суспільства загалом. Публічний інтерес полягає в необхідності збалансувати різні інтереси: інтереси суспільства і кожного його члена, інтереси територіальних громад, держави тощо.

Безумовно, реалізація публічного інтересу значною мірою забезпечується через публічно-правові відносини. Адже через них реалізують-

ся права, свободи й інтереси приватних осіб, великою мірою балансуються інтереси суспільства загалом та особи зокрема, інтереси територіальних громад, держави тощо.

Після аналізу основних понять та категорій у публічно-правовій сфері та їх змісту, нарешті перейдемо безпосередньо до з'ясування поняття та сутності публічно-правових відносин. Публічно-правові відносини, як зазначають науковці, виникають внаслідок регулятивного впливу публічно-правових норм на суспільні відносини в різних сферах життєдіяльності суспільства [37, с. 518]. Справедливою вважаємо думку, що публічно-правові відносини не обмежені якоюсь визначеною сферою суспільного життя. Це доволі складне поняття, що охоплює різноманітні правові зв'язки між суб'єктами права у різних сферах суспільного життя, які пов'язані з реалізацією публічної влади та забезпеченням прав, свобод, інтересів учасників таких відносин.

Визначити публічно-правові відносини доволі непросто. Адже складно відобразити всю різноманітність правових явищ і правових зв'язків між суб'єктами права, що охоплюються поняттям публічно-правових відносин.

Щоправда, у науковій літературі були спроби визначити поняття публічно-правових відносин, і деякі наукові позиції доволі цікаві. До прикладу, за визначенням авторів колективної монографії «Загальна теорія публічних правовідносин» [38, с. 27], публічно-правові відносини — це врегульовані нормами права суспільні відносини з обов'язковою участю суб'єкта, наділеного державно-владними, муніципальними чи іншими політичними повноваженнями, які виражені в суб'єктивних правах, свободах та обов'язках, що відображають суспільний інтерес. На наш погляд, таке визначення не є вичерпним та однозначним. Скажімо, що потрібно розуміти під політичними повноваженнями і що таке «суспільний інтерес», як він співвідноситься з публічним інтересом, про який йшлося раніше?

В інших наукових виданнях сутність публічно-правових відносин розкрито через їх характеристики, а саме:

³⁷ Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В. Б. Авер'янов, М. А. Бояринцева, І. А. Кресіна, Д. М. Лук'янець ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Наук. думка, 2007. — 588 с.

³⁸ Лупарев Е. Б., Добробаба М. Б., Мокина Т. В. Общая теория публичных правоотношений : монография / Е. Б. Лупарев, М. Б. Добробаба, Т. В. Мокина. — М. : Юрлит-информ, 2011. — 280 с.

- 1) це суспільні відносини, врегульовані нормами публічно-правових галузей права;
- 2) публічна владність публічно-правових відносин, яка є політико-правовою основою організації та здійснення державної влади і місцевого самоврядування як окремих видів публічної влади;
- 3) специфічне суб'єктивно-цільове навантаження цього виду правовідносин. Серед головних цілей, зокрема виділяють створення юридичних передумов дотримання та захисту прав і свобод суб'єктів цих правовідносин;
- 4) значна неоднорідність публічно-правових відносин;
- 5) відсутність систематизованих комплексів норм права;
- 6) публічно-правові відносини у сферах виконавчої влади та місцевого самоврядування мають подвійну систему охорони і захисту;
- 7) особлива структура публічно-правових відносин;
- 8) особливості публічно-правових відносин виявляються також у характеристиці суб'єктивних публічних прав і свобод громадян;
- 9) важливою особливістю багатьох публічно-правових відносин у сферах державного управління та місцевого самоврядування є первинна нерівноправність їхніх суб'єктів, коли одна сторона підпорядкована іншій;
- 10) значущість публічно-правових відносин у тому, що вони є невіддільним елементом механізму правового регулювання.

Більшість зазначених характеристик, справді, відображає елементи правової природи публічно-правових відносин. Проте, беручи до уваги напрацювання сучасної доктрини, з окремими з них погодитись важко.

Вважаємо характеристику публічно-правових відносин як суспільних, врегульованих нормами публічно-правових галузей права, необґрунтованою. Адже на сьогодні доволі складно однозначно поділити галузі права на публічні і приватні, чи скласти перелік лише публічних галузей права. Більшість галузей права (наприклад, господарське, право соціального забезпечення та, зрештою, навіть цивільне право) містять публічно-правові і приватно-правові елементи, у тому числі трудове право містить елементи публічних юридичних засобів. Саме тому поділ на публічні і приватні має здійснюватись не на рівні галузей права, а на рівні правових відносин.

На наш погляд, сутність публічно-правових відносин влучно розкрито в Науково-практичному коментарі за редакцією Р. Куйбіди через їхні ознаки:

- 1) публічно-правові відносини пов'язані з виконанням державою чи територіальними громадами своїх публічних функцій, зокрема щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина;
- 2) у цих відносинах домінує публічно-правовий інтерес (прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не лише для окремої особи, а для значної кількості людей — громади, суспільства);
- 3) урегульовані нормами публічного права (передусім, це норми, що закріплені в актах конституційного, кримінального, адміністративного, зокрема фінансового, соціального тощо законодавства; також норми публічного права можуть містити окремі положення цивільного, господарського, сімейного законодавства) [39, с. 38].

Публічно-правові відносини складаються у сфері реалізації публічної влади, тобто діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування їхніх посадових, службових осіб, інших суб'єктів, яким делеговані владні повноваження щодо забезпечення прав, свобод та інтересів громадян, реалізації публічного інтересу, організації належного функціонування держави і суспільства.

Враховуючи зазначені положення, пропонуємо таке визначення публічно-правових відносин — це суспільні відносини, врегульовані нормами права, що виникають у зв'язку з діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування їхніх посадових, службових осіб, інших суб'єктів, яким делеговані публічно-владні повноваження щодо забезпечення прав, свобод та інтересів осіб, організації належного функціонування держави і суспільства, які виражаються у взаємних правах та обов'язках суб'єктів права.

Правова природа та особливості публічно-правових відносин за участю фізичних, юридичних осіб.

Найскладнішою проблематикою публічного права у сучасних умовах є правове регулювання відносин між державою (в особі її органів, посадових, службових осіб) та приватними особами (фізичними, юри-

³⁹ Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. — К. : Книги для бізнесу, 2007. — Т. 1. — 742 с.

дичними особами). Для нашого дослідження акцентування саме на цій проблемі є важливим з огляду на завдання адміністративного судочинства, яке полягає в захисті прав, свобод та інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної влади (їхніми посадовими, службовими особами, іншими суб'єктами, наділеними владними повноваженнями).

У процесі виконання державою своїх публічних функцій тісно взаємодіють органи влади (посадові і службові особи) та приватні особи, чиїх прав, свобод та інтересів стосується така діяльність. Відповідно, ця взаємодія опосередковується публічно-правовими відносинами, що встановлюють права та обов'язки, юридичний статус кожного із суб'єктів правовідносин.

Для того, щоб розкрити специфіку зазначених правових відносин, науковці традиційно визначають становище сторін у публічно-правових відносинах як «нерівноправне», або через категорію «влади — підпорядкування», акцентують увагу на їх відмінності від приватно-правових відносин, заснованих на засадах рівності. На нашу думку, позначення специфіки публічно-правових відносин за участю приватних осіб (фізичних та юридичних) через категорію «підпорядкування» є некоректним.

Публічно-правові відносини, однією із сторін яких є фізична чи юридична особа, засновані на визначених правовими нормами, чітко структурованих процедурах та не мають ознак підпорядкування. Проф. В. Авер'янов наголошував на тому, що завдяки процедурам дещо «вирівнюється» становище держави і людини у їхніх взаємостосунках [40, с. 3–6].

З огляду на це, лише частково погоджуємось із тезою про «підпорядкованість» суб'єктів публічно-правових відносин. Окремі види публічно-правових відносин можуть бути охарактеризовані через категорію «підпорядкування». Ідеться, зокрема, про вертикальні правові відносини між центральними органами виконавчої влади і територіальними їхніми органами тощо.

У сучасній вітчизняній правовій системі зазначені концепції втілено в основних принципах адміністративного судочинства. Так, відповідно до п. 1 ст. 8 КАС України, людина, її права та свободи визнають-

⁴⁰ Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у новій адміністративно-правовій доктрині / В. Б. Авер'янов // Часопис ківського університету права. — 2006. — № 1. — С. 3–6.

ся найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Варто відзначити, що проблематика правового статусу фізичних і юридичних осіб у відносинах з органами публічної влади нині є однією з найбільш складних та неоднозначних. Адже у практику вітчизняної правової системи перейшло, як спадок радянської ідеології, розуміння відносин між органами публічної влади (особливо органами виконавчої влади) та фізичними і юридичними особами лише як відносин «влади і підпорядкування», «управлінських відносин». Дуже влучно з цього приводу зазначено в передмові до книги «Адміністративна юстиція: Європейський досвід та пропозиції для України»: «Громадянин у відносинах із владою майже завжди виступає або прохачем, або суб'єктом відповідальності... Зверхнє становище влади над громадянином ускладнює захист інтересів останнього у разі, якщо відносини стали конфліктними і громадянин вважає, що влада порушила його права. Він позбавлений важелів впливу на владу, які вона може застосувати до нього» [41, с. 7].

Утім, у сучасних правових реаліях варто відмовитись від більшості стереотипів, що пояснюють відносини між державою та особою, які сформовані під впливом радянської догматики. Переважно вони пов'язані із характеристикою становища суб'єктів у публічно-правових відносинах як становища «влади–підпорядкування» та визначальною роллю державного примусу у цих відносинах.

Тож постає запитання: чи можна говорити про рівність між приватними особами та органами публічної влади (їхніми посадовими і службовими особами) як суб'єктами публічно-правових відносин?

О. Банчук наголошує на тому, що юридичну рівність у відносинах «особа — суб'єкт владних повноважень» забезпечено встановленням на законодавчому рівні процедур реалізації владних повноважень, а також взаємною відповідальністю [42, с. 143–151].

З іншого боку, не можна заперечувати того факту, що для належного й ефективного виконання завдань і функцій, які покладено на орга-

⁴¹ Адміністративна юстиція: європейський досвід та пропозиції для України / авт.-упор. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда ; наук. ред. В. Шишкін ; Центр політико-правових реформ, Фонд сприяння правовим і політичним реформам. — К. : Факт, 2003. — 536 с.

⁴² Банчук О. Підстави розмежування публічного та приватного права України / О. Банчук // Публічне право. — 2011. — № 2. — С. 143–151.

ни публічної влади, останні мають володіти широким спектром владних повноважень, серед яких чільне місце посідає нормотворення, надання адміністративних послуг, нагляд і контроль.

Французькі науковці стверджують, що держава відзначається трьома характеристиками, які засвідчують її особливе становище у правовій системі — суверенітет, універсальність і пріоритет публічного інтересу [43, с. 23].

Е. Шмідт-Асманн зазначає, що в контексті давнішого адміністративного права ієрархія між суб'єктами правовідносин полягала у відносинах субординації, яким відповідала нібито природна вищість держави. Проте науковець зауважує, що особи, з якими держава вступає в контакт, здійснюючи публічне адміністрування, не можна розглядати в контексті якоїсь ієрархії. При цьому він покликається на одне з перших рішень Федерального адміністративного суду про обов'язок держави виявляти турботу. Надалі науковець ставить пряме запитання: «Чи можна сьогодні виходити з того, що громадяни й органи публічної адміністрації перебувають у відносинах рівнопорядковості, а не у відносинах підпорядкування?». Шукаючи відповідь на це запитання, *Е. Шмідт-Асманн* зазначає, що відповідно до конституційних норм індивід має пріоритет перед державою, але не має однакового рангу з нею. Індивіда розглядають як особу з неповторною внутрішньою цінністю. Індивід зорієнтований на спільноту та пов'язаний зі спільнотою. Зорієнтованість на спільноту зумовлює потреби в регулюванні, на які покликана реагувати держава. Проте її реагування має бути легітимоване саме цими потребами, які й визначають міру цього реагування [44, с. 16].

Особливості відносин між державою й індивідами науковець пояснює, спираючись на основне призначення держави для суспільства загалом та індивіда зокрема, а також на фундаментальне конституційне положення про те, що люди створили державу для того, щоб жити в ній гідно і впевнено. Саме завдяки своєму правовому устрою демократична правова держава є державою, чії органи уповноважені в односторон-

⁴³ Брзбан Г. Французское административное право / Г. Брзбан ; пер. с фр. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича ; под ред. и со вступ. ст. С. В. Хоботова. — М. : Прогресс, 1988. — 448 с.

⁴⁴ Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання : основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков [та ін.]. — Вид. 2-ге, переробл. та допов. — К. : К. І. С., 2009. — 524 с.

ньому порядку обґрунтовувати зобов'язання. Е. Шмідт-Асманн наголошує, що держава перед правом взагалі та правами своїх членів зокрема відповідальна за виконання наданих гарантій, які не могли б бути повністю виконані за рівнопорядковості та консенсусу. Це завдання покладено не лише на законодавчу й судову владу, а й виконавчу. Саме органи публічної адміністрації мають у своєму розпорядженні широкий спектр можливостей впливу. До них належить, зокрема, використання суверенно-владних засобів і прийняття односторонніх рішень, які неможливо було б пояснити в умовах рівнопорядковості. Правотворчі повноваження й монополія влади є обов'язковою складовою конституційного ладу. Без них неможливо боротися з очевидними порушеннями закону. Без них неможливо відповісти на серйозні виклики потужних груп, техніки та міжнародних зв'язків [45, с. 17]. І в цьому ключі науковець знаходить відповідь на поставлене запитання. Усі зазначені завдання держава спроможна виконати не під дією стихійних сил, а на основі конституційно закріплених компетенцій і точно структурованих процедур. Посилаючись на Основний Закон, Е. Шмідт-Асманн відзначає, що відносини між громадянами й державою асиметричні, розрізняючи при цьому громадянські свободи та компетенції держави. Громадянин діє в межах встановлених правом свобод. Публічні органи діють у межах компетенцій, наданих правом. На останньому, власне, і потрібно ще раз акцентувати увагу. Вчений не говорить про підпорядкування як таке, що характеризує відносини між державою та громадянином. Він лише позначає основи їх правового статусу в публічно-правових відносинах та відзначає, що в них розбіжний правовий статус. Скажімо, у Конституції України ми також віднайдемо положення, співзвучні з висловленими позиціями. Відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тож важливим напрямом у цьому має стати юридичне визначення повноважень влади і системи судового нагляду для здійснення ефективного контролю щодо зловживань такими повноваженнями.

Отже, нині перед науковцями і практиками, які працюють у сфері адміністративного судочинства, постає чимало непростих завдань, від

⁴⁵ Там само.

виконання яких залежить подальша успішна або сумнівна доля всього адміністративного судочинства. Одним з найважливіших завдань є переосмислення сутності відносин на рівні «орган публічної влади — фізична, юридична особа», оновлення й наповнення змісту цих відносин відповідно до концепцій «служіння держави людині».

Вважаємо, що в публічно-правових відносинах за участю фізичних і юридичних осіб не може йтися про підпорядкування останніх органам публічної влади, оскільки обидві групи суб'єктів однаковою мірою підпорядковані праву та мають діяти на основі законодавчо визначених процедур. На наш погляд, найбільш коректною є така характеристика правового статусу суб'єктів у публічно-правових відносинах (однією із сторін яких є фізична чи юридична особа): «публічно-правові відносини за участю фізичних, юридичних осіб характеризуються таким становищем його сторін, за якого один із суб'єктів діє як представник публічної влади та наділений компетенцією вирішувати питання про права, свободи та інтереси іншого суб'єкта (приватної особи), що жодним чином не створює відносин субординації між ними». Наприклад, відносини з приводу прийняття на публічну службу, отримання відпусток, пенсійного забезпечення тощо незважаючи на те, що відбуваються у межах службової діяльності не передбачають владного організаційного впливу однієї сторони на іншу [46].

Деякі види публічно-правових відносин можуть ґрунтуватись на засадах юридичної рівності. Зокрема, взаємодія між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування відбувається на основі співпраці, що скерована на виконання суспільно важливих функцій та реалізацію поставлених перед ними завдань. Виняток становлять відносини щодо контролю за здійсненням делегованих повноважень. На засадах юридичної рівності засновані також окремі види публічно-правових відносин щодо укладення й виконання адміністративних договорів.

Важливим як з наукового так і практичного погляду є питання змісту публічно-правових відносин. Зміст публічно-правових відносин становлять взаємні права та обов'язки сторін, які вони реалізують у публічній сфері. Особливою ознакою прав та обов'язків сторін публічно-правових відносин є їх чітка нормативна визначеність. Ідеться про те,

⁴⁶ Ліпкан В.А. Адміністративно-правове регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів в Україні : [монографія] / А. А. Кафтя, В. А. Ліпкан, Н. Ю. Баланюк ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : О. С. Ліпкан, 2015. — 316 с.

що в більшості випадків права та обов'язки сторін публічно-правових відносин передбачені нормативно-правовими актами, можуть виникати на їхній основі та здійснюватись лише в той спосіб, який прямо передбачений нормою права. Тобто діяльність органів публічної влади та інших суб'єктів, наділених публічними повноваженнями, має здійснюватись у межах нормативно визначених процедур.

Значна частина прав та обов'язків органів публічної влади у публічних правовідносинах виникає внаслідок взяття державою чи територіальною громадою на себе зобов'язань щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб. Зміст публічно-правових відносин потрібно розглядати крізь призму визначальної ролі спеціально дозвольного принципу «дозволено лише те, що передбачено законом». Так, у ст. 19 Конституції України зазначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Отже, органи публічної влади, реалізуючи в публічно-правових відносинах свої повноваження, зобов'язані діяти лише у спосіб, передбачений чинним законодавством України та в межах цих повноважень.

У цьому контексті заслуговує на увагу проблема реалізації органом публічної адміністрації дискреційних повноважень. Дискреційні повноваження, як встановлене право вибору варіанта поведінки (рішення) або наслідку правової норми, найбільш яскраво виявляються через так званий вільний, або адміністративний, розсуд [47, с. 278]. Використання адміністративного розсуду в діяльності органів публічної влади не означає, що такий орган не «зв'язаний» вимогами норм права щодо основної мети, цілей та завдань такої діяльності і може приймати рішення на власний розсуд. Нормою права чітко визначено межі адміністративного розсуду, з урахуванням необхідності забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб. Тож навіть у тих випадках, коли законодавець наділяє орган публічної влади деякою свободою у прийнятті рішень, орган у межах цієї свободи є обмежений загальнообов'язковим правом, усіма закріпленими в ньому принципами і цінностями.

⁴⁷ Ткач Г. Й. Дискреційні повноваження та адміністративний розсуд у діяльності органів виконавчої влади / Г. Й. Ткач // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Ін-Юре, 2002. — С. 275–284.

Також треба звернути увагу на те, що здебільшого суб'єкти (фізичні, юридичні особи), які не є носіями владних повноважень, вступаючи в публічно-правові відносини, керуються власним розсудом та інтересом, а також мають можливість їх змінювати чи припиняти у власних інтересах.

Отже, зміст публічно-правових відносин характеризується:

- нормативною визначеністю прав та обов'язків суб'єктів публічно-правових відносин;
- виникненням прав та обов'язків суб'єктів публічно-правових відносин внаслідок взяття державою чи територіальною громадою на себе зобов'язань забезпечувати права, свободи та законні інтереси осіб;
- визначальною роллю спеціально дозвільного принципу в реалізації прав та обов'язків органів публічної влади.

У контексті нашого дослідження потрібно вказати на важливу роль публічно-правових відносин як сфери функціонування адміністративного судочинства по вирішенню публічних спорів. Саме їх публічно-правові характеристики визначають специфіку адміністративної юстиції та відмежовують її від інших засобів (способів, форм) захисту прав і свобод людини та громадянина. Поділ відносин на публічні і приватні є основним критерієм для відділення від цивільної і господарської юрисдикції адміністративної юрисдикції. А недостатня визначеність поняття «публічно-правові відносини» переважно й породжує труднощі з визначенням того чи іншого правового спору як такого, що належить до компетенції адміністративного суду [48, с. 17–19].

Варто ще раз наголосити на важливості закріплення в КАС завдання адміністративного судочинства України, про яке йшлося вище, не тільки для теорії, а й безпосередньо для практики. Так, посилання на ч. 1 ст. 2 КАС України міститься чи не в кожному рішенні адміністративного суду. Судді обґрунтовують чи спростовують ті чи інші обставини справи, роблять висновки про належність спору до юрисдикції адміністративного суду, аналізують скерованість діяльності публічної адміністрації на права, свободи та інтереси фізичних, юридичних осіб через розуміння завдання адміністративного судочинства. Зрештою, ця норма (ч. 1 ст. 2 КАС України) має фундаментальне значення і для осіб,

⁴⁸ Куйбіда Р. До питання про критерії публічно-правових відносин / Р. Куйбіда // Вісн. Держ. суд. Адміністрації. — 2008. — № 3. — С. 17–19.

які звертаються за захистом до адміністративного суду. Чи не в кожній позовній заяві позивач просить захистити порушене право (свободу, інтерес) у публічно-правових відносинах, посилаючись на призначення адміністративного суду. Зрештою, процесуальні особливості розгляду службових спорів також зумовлені завданням адміністративного судочинства.

Службовий спір як вид публічно-правового спору

Сучасне законодавство не містить визначення терміна «публічно-правовий спір». Наукою публічно-правовий спір визначається як вид правових спорів, що виникають між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права. Суперечності, які характеризують зміст публічно-правового спору, виражаються в розбіжностях чи відмінностях правових позицій учасників публічно-правових правовідносин щодо їх прав та обов'язків або законності правозастосовного (адміністративного) чи нормативного акта. Класичним публічно-правовим спором вважається спір про права та обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин [49, с. 771].

Службовий спір частково збігається з категорією «адміністративно-правовий спір», щодо якого в юридичній літературі склалося кілька підходів. Так, *Н.Ю. Хаманева* вважає, що адміністративно-правовий спір — це різновид юридичного конфлікту, основними характеристиками якого є виникнення їх у сфері управління, особливе положення його суб'єктів і спеціальний порядок їх вирішення [50, с. 11]. *Ю. С. Педько* визначає такий спір як протиріччя між суб'єктами публічно-правових відносин, яке виникає з приводу їх прав і обов'язків або визнання правомірності нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень. Здебільшого публічно-правові спори пов'язані з тим, що рішеннями, діями чи бездіяльністю порушені чи можливо порушені суб'єктивні права й обов'язки приватних осіб, або з тим, що на них незаконно покладений який-небудь юридич-

⁴⁹ Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю. С. Шемшученко. — К.: Юридична думка, 2012. — 1020 с.

⁵⁰ Хаманева Н. Ю. Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 2006. — № 11. — С. 5–13.

ний обов'язок, або вони незаконно притягнуті до будь-якої юридичної відповідальності [51, с. 531]. На думку *О. В. Бринцева*, — це конфлікт, одним з учасників якого є наділена владними повноваженнями у спірних відносинах публічна особа (держава в особі уповноважених органів та/або АРК, територіальні громади), котра вступає в нього на захист публічних прав та законних інтересів, вважаючи їх порушеними [52, с. 52–53].

Г. Диков адміністративно-правовим спором визнає суперечку між приватною особою і державою, ініціатором судового розгляду якого є приватна особа [53, с. 104]. Протилежна точка зору щодо складу суб'єктів такого спору у *Ж.М. Машутиної*, яка вважає, що дивним було б твердження, що адміністративний орган, уповноважений державою на вчинення владних дій, на владні веління стосовно громадянина, сперечається в суді з цим громадянином щодо правомірності чи неправомірності своєї дії чи веління [54, с. 100].

Багато авторів, аналізуючи поняття адміністративно-правового спору, підкреслюють, що основним елементом в даних правовідносинах, буде наявність розбіжностей між суб'єктами правовідносин. Так, наприклад, *Д.М. Чечот* зазначає, що сутність адміністративного спору полягає в тому, що між громадянином (або організацією) і адміністративним органом існує розбіжність щодо застосування норми матеріального права, що визначає поведінку, права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин. Також він вказує, що спір вважається адміністративним, якщо юридичне питання, що становить його зміст, є питанням адміністративного права [55, с. 53].

⁵¹ Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. — Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2008. — 588 с.

⁵² Бринцев О. В. Сутність правових спорів у сфері підприємництва та способи їх вирішення : дис. ... канд. юрид. наук :12.00.03 / Бринцев О. В. — Харків, 2001. — 228 с.

⁵³ Диков Г. Распределение компетенции в сфере судебного контроля за деятельностью администрации / Г. Диков // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 3. — С. 98–105.

⁵⁴ Машутина Ж. Н. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, — судебный административный процесс // Вопр. государства и права. Томск, 1974. С. 103—108.

⁵⁵ Чечот Д. М. Неисковые производства / Д.М. Чечот. — М.: Юрид. лит., 1973. —168 с.

Як слушно зауважує Д. Лученко, кожен юридичний конфлікт має зовнішні прояви, до яких належать правовий спір і правопорушення. Поза цими проявами жодного юридичного конфлікту не існує. При цьому правовий спір може мати і безконфліктний характер, коли суб'єкти права мають протилежні позиції, але єдину ціль, що надає можливість узгодити їхні позиції. Як приклад автор наводить своєрідний спір про юрисдикцію при вирішенні окремих спорів, що існує між Вищим адміністративним судом України і Вищим господарським судом України щодо спорів, пов'язаних із земельними правовідносинами за участю органів місцевого самоврядування. Наведена різниця підходів не є (або принаймні не має бути) конфліктною, оскільки зумовлена (має бути зумовлена) спільною метою учасників такого спору, якою є оптимальна організація системи правосуддя. Тому юридичний конфлікт слід розглядати не як передумову виникнення юридичного спору, а як зміст такого спору, коли йдеться про конфліктний спір [56, с. 149].

Варто відзначити, що саме поняття «спір» доволі часто зустрічається в національному законодавстві, що регулює різноманітні питання. Так, у ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України надається визначення «справа адміністративної юрисдикції», під якою розуміється переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Термін «публічно-правовий спір» свідчить про те, що до предмета судового розгляду за цими справами належать не лише спірні адміністративно-правові, а й інші публічно-правові відносини, про які зазначається в главі VI КАС «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ». І такі справи сьогодні відповідно до закону розглядають також загальні суди. З огляду на це, під час визначення підвідомчості справ до цих судів виникають значні труднощі.

Таким чином, аналіз положень КАС щодо предмета спору свідчить, що зміст діяльності суб'єкта владних повноважень, який може реалізуватись через різні види галузевих правовідносин полягає у прийнятті рішення. Тому слід погодитись із Г. Й. Ткач, яка зазначає, що оскільки

⁵⁶ Лученко Д. Про основні ознаки адміністративно-правового спору / Д. Лученко // Вісник Національної академії правових наук України . — 2013. — № 2. — С. 148–156.

юридичне питання, покладене в основу спору, є питанням адміністративного права, використання в КАС терміна «адміністративно-правовий спір» було б більш виправданим. Окрім цього, сама назва Кодексу вказує на специфіку предмета спору (сфера дії норм адміністративного права) та особливий порядок його вирішення — адміністративне судочинство, де серед публічно-правових спорів чітко виділяються спори, які підпадають під дію норм адміністративного права, тобто адміністративно-правові спори [57, с. 154].

Службовий спір, що виникає з відносин публічної служби має адміністративно-правову природу, отже, його слід розглядати як різновид адміністративного спору. Більшість фахівців, звертаючись до проблематики публічно-правових спорів у сфері службової діяльності, розглядають їх через призму державно-службових відносин.

Так, *В. Ю. Поплавський*, досліджуючи сутність та особливості публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмета юрисдикції адміністративного суду, доходить висновку про доцільність виділення таких ознак публічно-правового спору в державно-службових відносинах: а) є різновидом юридичного конфлікту; б) стосується протиборства сторін спору стосовно одного предмета; в) предмет спору являє собою встановлення законності поведінки сторін спору в державно-службових відносинах; г) однією із сторін спору завжди виступає державний орган (посадова особа), наділена компетенцією приймати юридично значимі рішення в державно-службових відносинах; ґ) проявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду; д) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення. З урахуванням цього автор визначає публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин як різновид юридичного конфлікту, що виявляється в протиборстві та взаємних претензіях сторін спору відносно одного предмета, що стосується встановлення законності поведінки сторін у державно-службових відносинах, причому однією зі сторін завжди є державний орган (посадова особа), уповноважена приймати рішення, що мають юридичні наслідки, у зазначеній сфері і проявля-

⁵⁷ Ткач Г. Й. Поняття та природа адміністративно-правового спору / Г. Й. Ткач // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. юрид. — 2006. — Вип. 43. — С. 154–156.

ється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом [58, с.107].

М.І. Цуркан зараховує спори щодо публічної служби до публічно-правових, оскільки вони пов'язані із владними управлінськими функціями (державним управлінням у широкому розумінні), є зв'язок цих спорів із місцевим самоврядуванням та зазначено, що ці відносини мають управлінський, але не державний характер. Під спором із публічної служби автор розуміє втілену в юридично значущих діях сторін суперечність із приводу прийняття громадян на публічну службу, проходження публічної служби та її припинення [59, с. 135–136]. Отже, науковець таким визначенням дублює законодавчі положення, не розкриваючи сутності спору.

Вважаємо, що службовому спору притаманні **ознаки публічного спору**: а) службовий спір є різновидом юридичного (публічного та приватного) спору; б) службовий спір стосується протиборства сторін спору стосовно одного предмета; в) предметом службового спору є встановлення законності поведінки сторін спору в публічно-службових відносинах; г) однією із сторін спору завжди виступає публічний орган; ґ) службовий спір проявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду; д) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення.

Юридична природа службових спорів

В юридичній літературі поширена думка, що службовий спір є різновидом юридичного конфлікту, що виявляється в протиборстві та взаємних претензіях сторін спору стосовно одного предмета, щодо встановлення законності поведінки сторін у публічно-службових відносинах, причому однією із сторін завжди є публічний орган (посадова особа), і проявляється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом [60, с. 155].

⁵⁸ Поплавський В. Ю. Публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин як предмет юрисдикції адміністративного суду: сутність, особливості / В. Ю. Поплавський // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2014. — № 4. — С.104—107.

⁵⁹ Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : [монографія] / М. І. Цуркан. — Х. : Право. — 2010. — 216 с.

⁶⁰ Мовчун О. Г. Поняття службового спору як виду публічно-правового спору / О.Г. Мовчун // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. — 2014. — № 10–2. — Т. 1. — С. 151–155.

Вважаємо, що службовий спір розглядати через категорію «конфлікт» недоречно та етимологічно неправильно. Так, термін «конфлікт» означає зіткнення протилежних інтересів, поглядів, прагнень, суперечка, що загрожує ускладненнями [61, с. 396]. Конфлікт є лише стадією розвитку протиріччя. Водночас, правовий спір, як відзначалося вище, може мати і безконфліктний характер, бути конструктивним по відношенню до його сторін, коли розбіжності з приводу знаходження найкращого варіанта можуть привести до вирішення спільних проблем, тобто мати позитивну спрямованість, тоді як конфлікт завжди має негативну характеристику.

Таким чином, ми будемо дотримуватися точки зору про те, що службовий спір не завжди по суті є конфліктом. Конфлікт може бути передумовою виникнення спору, але не кожен спір розвивається за наявності конфлікту.

Окремо слід зупинитись на предметі службового спору, який, як правило, зводять до індивідуально-правового акта, який зачіпає права особи на публічній службі. Так, *О.О. Марченко*, визначаючи деякі особливості розгляду й вирішення службових спорів, вказує, що об'єктом правової оцінки є правовий акт індивідуальної дії, виданий суб'єктом владних повноважень, який зачіпає права, свободи, законні інтереси осіб, звільнених з публічної служби; суд адміністративної юрисдикції повинен ретельно перевірити, чи зазначені у цьому акті підстави для припинення служби, якщо вони прямо визначені законом, та чи застосовані вони обґрунтовано [62, с. 238]. На нашу думку, сторонами службових відносин є не тільки посадова особа, яка ухвалила той чи інший правовий акт, але й держава, або орган місцевого самоврядування, де ця особа працює. Це означає, що службовий спір може виникати як з внутрішньоорганізаційних службових відносин, предметом яких є застосування службового контракту та нормативних актів про публічну службу, так і з публічно-службових відносин, предметом яких є законність нормативних актів про публічну службу. У ст. 6 КАС зазначається, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду,

⁶¹ Словарь иностранных слов / под редакцией И. В. Лехина и проф. Ф. Н. Петрова, М. : Юнвес, 1996. — 832 с.

⁶² Марченко О. О. Публічно-правові спори щодо публічної служби в Україні: особливості розв'язання / О. О. Марченко // Порівняльно-аналітичне право. — 2013. — № 3. — С.236—238.

якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Це означає, що службовці мають рівні з іншими громадянами права на судовий захист від порушень їх прав шляхом видання нормативних актів, які не відповідають чинному законодавству, причому як нормативних актів органу, в якому вони служать, так і нормативних актів інших державних органів.

Викладене свідчить про те, що у наявних дослідженнях ця проблема службових спорів ще не отримала необхідного концептуального осмислення, відсутнє чітке визначення, не розроблено юридичної конструкції що дозволила б побудувати адекватну модель даного явища, не розкрито системи його функцій. Усе це дозволяє стверджувати, що в юридичній науці теорія службового спору перебуває на стадії початкового становлення, тож актуальним завданням є формування сталого понятійного апарату цієї теорії.

Дослідження поняття «службовий спір» доцільно розпочати з його тлумачення. Спір в тлумачних словниках інтерпретується у двох значеннях: а) загальному — як словесне змагання, обговорення чого-небудь, в якому кожен відстоює власну думку; б) спеціальному — як розбіжність, що вирішується судом або як взаємне прагнення на володіння чим-небудь, що вирішується судом.

Однак у сучасному правознавстві термін «спір» розуміється в більш широкому значенні, ніж в тлумачних словниках, які, з одного боку, пов'язують його винятково із судовою формою, а з іншого, — визначають тільки через поняття «суперечність». В юридичній літературі поняття «службовий спір» трактують не лише як розбіжність між представником суб'єкта владних повноважень і службовцем або громадянином, якого приймають на службу, або який раніше перебував на ній, а й як різновид «службового конфлікту». При цьому, конфлікт не завжди слід вважати синонімом терміна «службовий спір».

Багато службових конфліктів можуть існувати в органі публічної адміністрації роками, практично жодним чином не проявляючись зовні, або вирішуватись без звернення до суду або іншого уповноваженого суб'єкта. Доволі часто службовці уникають виносити розбіжності у поглядах на проходження служби на розгляд органів, уповноважених вирішувати службові спори. Лише у ситуаціях, коли сторони не змогли розв'язати проблему «мирним» шляхом, вони звертаються до спеціаль-

них органів, і лише тоді службовий конфлікт трансформується у стадію службового спору.

Таким чином, **службові спори** можна визначити як правові конфлікти, що виникають між публічною адміністрацією і її службовцями або громадянами, які вступають на службу або раніше перебували на ній, у зв'язку з порушенням службових прав заявника та підлягають розгляду і вирішенню в адміністративному або судовому порядку на вимогу однієї зі сторін. У цьому випадку поняття службовий спір можна розглядати як окремий вид службових конфліктів, характерною рисою якого є його юридичний характер і потенційна можливість його вирішення в правовому полі. Отже, поняття «**службовий спір**» і «**службові конфлікти**» (що включає не тільки правові, а й інші службові конфлікти) співвідносяться між собою як частина і ціле, вид і рід. В даному випадку поняття «службовий спір» трактується як юридична конструкція, яка використовується для інституційного опосередкування, структурування службових конфліктів з метою їх юридичної формалізації і вирішення правовим шляхом. Своєю чергою, у теорії права юридичний конфлікт найчастіше визначається через поняття «спір» або «розбіжність». Звідси випливає, що службовий спір є різновидом розбіжностей у поглядах, причому така розбіжність повинна розумітися саме як сутність даного спору, а не як його причина. Наведене визначення службового спору як розбіжності охоплює всі випадки їх виникнення, а формою їх прояву виступає розбіжність, відмінність, протилежність правових позицій сторін.

Поняття та ознаки службового спору

Основною характерною ознакою будь-якого службового спору як різновиду адміністративно-правового спору є наявність розбіжностей між суб'єктами правовідносин з питання різного розуміння ними своїх прав і обов'язків, а також застосування законів, інших нормативних правових актів про службу, правовий статус службовця, дії, бездіяльність чи рішення посадових осіб, при цьому розбіжності у сторін можуть виникнути з питань відповідності застосовуваних нормативних правових актів актам вищої юридичної сили.

Таким чином, саме категорія «розбіжність» є найбільш прийнятною в якості центрального ядра поняття «службовий спір». Саме вона

характеризує родову ознаку службового спору як різновиду правового спору.

Певні суперечки викликає питання про характер розбіжностей. При визначенні правового спору законодавець виходить з того, що вони являють собою неврегульовані розбіжності. Так, у ст. 181 Господарського кодексу зазначається, що за наявності заперечень щодо окремих умов договору сторона, яка одержала проект договору, складає протокол розбіжностей, про що робиться застереження у договорі, та у двадцятиденний строк надсилає другій стороні два примірники протоколу розбіжностей разом з підписаним договором. Сторона, яка одержала протокол розбіжностей до договору, зобов'язана протягом двадцяти днів розглянути його, в цей же строк вжити заходів для врегулювання розбіжностей з другою стороною та включити до договору всі прийняті пропозиції, а ті розбіжності, що залишились неврегульованими, передати в цей же строк до суду, якщо на це є згода другої сторони [63]. Із зазначених положень законів можна зробити декілька висновків: по-перше, наявність розбіжності між сторонами правовідносини означає саме по собі наявність спору, який може бути переданий на розгляд суду; по-друге, врегульованих розбіжностей не може бути, оскільки, якщо вони існують, ще не врегульовані. Саме виникнення певних питань, їх невіршеність та неврегульованість породжують розбіжності. У цьому контексті слід відзначити, що в чинному законодавстві існує й інший підхід до поняття правового спору, що не передбачає вказівки на неврегульованість розбіжностей в якості його обов'язкової ознаки. Так, у ст. 649 Цивільного кодексу «Вирішення переддоговірних спорів» зазначено, що розбіжності, що виникли між сторонами при укладенні договору на підставі правового акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування та в інших випадках, встановлених законом, вирішуються судом. Розбіжності, що виникли між сторонами при укладенні договору не на підставі такого правового акта можуть бути вирішені судом у випадках, встановлених за домовленістю сторін або законом [64]. Тобто Кодекс встановлює взаємозамінність по-

⁶³ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Голос України від 14.03.2003. — № 49.

⁶⁴ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Голос України від 12.03.2003. — № 45.

нять «розбіжності, що виникають при укладенні договору» і «переддоговірні спори».

Окремої уваги потребує питання про суб'єктів, компетентних вирішувати службові спори, яке в юридичній літературі висвітлюється односторонньо і пов'язується лише з діяльністю адміністративних судів. Вважаємо, що службовий спір як суперечність про права та обов'язки може бути вирішений і без звернення до суду вищестоящим органом (посадовою особою), або шляхом врегулювання самими сторонами, або за участі посередника, але тільки у випадках передбачених законом.

Таким чином, *службовий спір* це, насамперед, *суперечка* між учасниками конкретних, матеріально-правових службових відносин, сторони яких сперечаються про суб'єктивне службове право, тобто таке, що виникло у зв'язку з його порушенням і необхідністю його захисту, і обмежуються суб'єктивним складом матеріальних службових правовідносин, в яких було порушено це суб'єктивне право.

При цьому слід акцентувати увагу на такому: саме суб'єктивний склад спірних службових правовідносин зумовлює специфіку відповідного спору, а не органи, які його вирішують; спірні службові правовідносини становлять лише предмет спору і спором по суті не є; службовий спір утворюється в якості нових правових відносин, похідних від спірних матеріальних правовідносин.

У результаті реалізації службового спору (шляхом заперечування і вирішення службового конфлікту) порушник може позбутися певних прав або ж на нього може бути покладено обов'язок, якого раніше не існувало.

До характерних ознак службового спору слід віднести:

- 1) його сторонами виступають, з одного боку, суб'єкт владних повноважень (його представник) і, з іншого — службовець або громадянин, який вступає на публічну службу або раніше на ній перебував;
- 2) предметом спору можуть бути розбіжності, по-перше, щодо застосування права (службового контракту та нормативно-правових актів про публічну службу у вигляді правових актів індивідуальної дії), по-друге, з приводу нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень, що стосуються загальних питань публічної служби і які зачіпають права її службовців. В останньому випадку, стороною службового спору виступає орган або посадова особа, яка видала спірний акт;

3) наявність встановленої законодавством правової процедури його вирішення (судова та позасудова).

З урахуванням викладеного, можна запропонувати таке визначення: службовий спір це вид публічно-правового спору, предмет якого складають розбіжності суб'єктів службових правовідносин (суб'єкт владних повноважень і службовець або громадянин, який вступає на публічну службу або раніше на ній перебував) з приводу різного розуміння їх прав і обов'язків, а також чинності правових актів індивідуальної дії, нормативних правових актів з питань публічної служби, які вирішуються в порядку визначеному законом.

1.3. КЛАСИФІКАЦІЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ

Класифікація службових спорів має не тільки наукове, а й практичне значення в силу того, що порядок їх вирішення, включаючи підвідомчість та підсудність, залежить від належності таких спорів певної категорії. У концептуальному плані класифікація сприяє науковому осмисленню всього спектра службових спорів. У практичній площині вона забезпечує науковий підхід у виборі методів правового регулювання, спрямованого на встановлення оптимальних форм вирішення спору. Науково-практичне значення класифікації полягає в тому, що вона дозволяє виявити проблеми у роботі юрисдикційних органів і надає можливість визначити підвідомчість вирішуваних спорів у тих випадках, коли в цьому є сумніви. Крім того, розкриття характерних рис, особливостей того чи іншого виду спорів дозволяє уніфікувати процедуру їх вирішення.

Розподіл явищ відбувається за різними, в тому числі істотним ознаками, що відображають внутрішній зміст явища та називаються підставами. У науковій літературі, в тому числі юридичній як така ознака, зазвичай, називається критерій. Однак в етимологічному значенні «критерій» — це характерна ознака явища [65, с. 450]. Тобто не будь-який критерій є підставою класифікації, а тільки той, який має суттєве значення. Деякі автори через це справедливо уникають застосування

⁶⁵ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. — 4-е изд., дополненное. — М.: Азбуковник, 1999. — 944 с.

узагальненого терміна «критерій», а говорять про підстави класифікації. Звідси і впливає проблема вибору критеріїв як підстав класифікації різних правових явищ, у тому числі службових спорів. Критерії, що є несуттєвими не можна вважати юридично значимими.

Складний характер службових відносин, що охоплює не тільки сферу виконавчої влади, а й питання діяльності інших державних і муніципальних органів вимагає діалектичного підходу до класифікації службових спорів, що передбачає вивчення даного явища у взаємозв'язку з іншими категоріями спорів, оскільки це необхідно для визначення меж класифікації. Отже, здійснюючи пошук підстав класифікації службового спору, не слід зневажати класифікаціями більш високого рівня, а саме — публічно-правових спорів взагалі.

Розглядаючи службовий спір як особливий вид адміністративно-правових відносин, слід вказати на основні критерії для поділу адміністративно-правових відносин на види, сформовані в юридичній науці. До таких відносять: поділ за змістом (*охоронні та регулятивні*), за ступенем владності у відносинах між суб'єктами (*субординаційні, координативні, реординаційні*), за співвідношенням прав і обов'язків між суб'єктами (*вертикальні, горизонтальні*), за складом суб'єктів, за територією поширення тощо.

Нормативно-правове закріплення видів службових спорів

Законодавець підходить до класифікації публічно-правових спорів з точки зору їх підсудності. Так, у статті 17 КАС «Юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ» закріплений поділ таких спорів на види. Зокрема зазначається, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори:

- 1) фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- 2) з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- 3) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

- 4) ті, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;
- 6) щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;
- 7) фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

Проте виділяється й окрема категорія публічно-правових спорів, на які юрисдикція адміністративних судів не поширюється:

- 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- 3) про накладення адміністративних стягнень;
- 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції [65].

В юридичній літературі службові спори класифікують по-різному. Так, найпростішою є класифікація, що службовий спір є різновидом публічно-правового спору, в якому одна із сторін суб'єкт владних повноважень. Це:

- службові спори, у яких однією зі сторін є орган виконавчої влади (посадова чи службова особа);
- службові спори, у яких однією зі сторін є орган місцевого самоврядування (посадова чи службова особа);
- службові спори, у яких однією зі сторін є однією зі сторін є інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Щодо класифікації службових спорів за змістом публічно-правових відносин, з яких виник спір, відповідно до норм чинного вітчизняного законодавства, бувають:

- службові спори з приводу прийняття громадян на службу;
- службові спори з приводу проходження служби;
- службові спори з приводу звільнення зі служби [66, с. 205].

⁶⁶ Мовчун О. Г. Види службових спорів / О.Г. Мовчун // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2014. — № 6. — Ч. 2. — С. 201–205.

Однак дані класифікації ґрунтуються на положеннях КАС щодо видів публічно-правових спорів і специфіки службових спорів не розкривають.

Крім цього, в інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 №753/11/13–10 уточнюється види спорів, які виникають у зв'язку із припиненням відносин публічної служби:

- спори про звільнення публічного службовця за ініціативою публічного органу;
- спори про припинення повноважень публічних службовців згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- спори про звільнення суддів та отримання статусу «суддя у відставці»;
- спори про звільнення публічних службовців з державних політичних посад;
- спори про оскарження правових актів індивідуальної дії щодо присвоєння публічним службовцям спеціальних звань [67].

Науково-практичні підходи до поділу службових спорів на види

Науково-практичне значення класифікації полягає в тому, що вона дозволяє виявити паралелізм в роботі юрисдикційних органів і надає можливість визначити підвідомчість суперечок в тих випадках, коли в цьому є сумніви. Під класифікацією традиційно розуміється розподіл явищ по класах відповідно до загальних ознак. Деякі автори уникають застосовувати узагальнений термін критерій, а кажуть про підстави класифікації. Звідси і впливає проблема вибору критеріїв як підстав класифікації різних правових явищ, в тому числі службових спорів. Критерії, які мають несуттєве значення можуть надати суто ілюстративну класифікацію, яку не можна вважати юридично значимою. Складний характер публічного управління, яке охоплює не тільки сферу виконавчої влади, а й організаційні питання діяльності інших державних і муніципальних органів вимагає діалектичного підходу до класифікації спорів, що передбачає вивчення даного явища у взаємозв'язку з ін-

⁶⁷ Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 №753/11/13–10 [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.rada.gov.ua.

шими категоріями спорів, оскільки це необхідно для визначення меж класифікації. Таким чином, відшуковуючи підстави класифікації службового спору, слід пам'ятати і про класифікацію більш високого рівня, а саме про класифікацію юридичних спорів взагалі. Головним питанням класифікації спорів є питання про вибір істотних юридично значимих критеріїв їх розподілу. Розглядаючи службовий спір як особливий вид адміністративно-правових відносин, слід вказати на основні критерії для їх класифікації, що запропоновані в науці. До таких відносять: розподіл за змістом (*охоронні і регулятивні*), за ступенем владності в стосунках між суб'єктами (*субординаційні, координаційні, реординаційні*), за напрямом діяльності (*відносини органів виконавчої влади загальної компетенції, галузевої компетенції, міжгалузевої компетенції, внутрішньоорганізаційні, в тому числі функціональні відносини*), по співвідношенню прав і обов'язків між суб'єктами (*вертикальні, горизонтальні, діагональні*), за складом суб'єктів, за територією поширення, за видами адміністративного провадження тощо.

На нашу думку, найбільш прийнятною для цілей даного дослідження є класифікація, запропонована О.Б. Зеленцовим, який здійснює її по конкретних критеріях, кожен з яких характеризує не весь спір у цілому, а той чи інший елемент його змісту: предмет, підстава або суб'єкт. Такий підхід дозволяє в рамках проведеної зазначеним автором класифікації адміністративних спорів виділити конкретні різновиди службових спорів. В якості головного критерію класифікації О.Б. Зеленцов виділяє предмет спору. Як слушно зазначає науковець, розбіжності між суб'єктами адміністративного права можуть виникати як щодо прав та обов'язків у регулятивних адміністративних правовідносинах, так і суто з приводу відповідності адміністративних актів закону або іншим актам вищої юридичної сили, тобто з приводу їх законності (правомірності), безвідносно до спору про захист суб'єктивних прав будь-яких зацікавлених осіб. Предметом у спорі про законність є винятково питання об'єктивно-правового характеру — про відповідність або невідповідність оспорюваного акта закону або нормативного акту більшої юридичної сили [68, с. 181–182]. Предмет іншого різновиду адміністративно-правових спорів включає як суб'єктивні права та обов'язки суб'єктів адміністративного права, так і питання законності акта (дії,

⁶⁸ Адміністративно-правовий спор: вопросы теории: [монография]. Изд. 2-е, испр. и доп. / Зеленцов А.Б. — М.: Изд-во РУДН, 2009. — 692 с.

рішення) владного органу. Законність правового акта чи дії владного органу стає в даному випадку предметом спору поряд із суб'єктивними правами і обов'язками. Відповідно, предмет такого спору набуває «двоїстий» характер: суд повинен не тільки вирішити питання про правомірність акта або дії (бездіяльності), а й вирішити розбіжності про суб'єктивне право [69, с. 55].

Класифікація за предметним критерієм

Адміністративно-правові спори *за предметним критерієм* можна поділити на два види:

- 1) **спори про суб'єктивне адміністративне право**, тобто про права та обов'язки сторін адміністративного правовідносини, що сперечаються;
- 2) **спори про об'єктивне адміністративне право**, тобто про законність нормативного адміністративного акта, відповідність його актам вищої юридичної сили.

Такі спори можуть бути пов'язані як з нормами адміністративного права, так і з нормами податкового, митного та інших галузевих належностей. Водночас, для віднесення таких спорів до публічно-правових має бути наявна реалізація владних повноважень публічною адміністрацією. Оскільки службові спори мають публічно-владний характер, вони також повинні мати місце за таких умов діяльності суб'єкта владних повноважень. Отже, з урахуванням розглянутої класифікації публічно-правових спорів, можна провести предметну класифікацію службових спорів і виділити на цій основі два їх види:

- 1) спори про права, обов'язки, свободи і законних інтереси сторін, що виникли у зв'язку із застосуванням законів та інших нормативних актів про публічну службу (**спори про суб'єктивне право**);
- 2) спори про законність нормативних правових актів з питань публічної служби, які зачіпають службові права та обов'язки сторін (**спори про об'єктивне право**).

Спори другого виду законодавець не відносить до службових, оскільки службовець, звертаючись до суду з адміністративним позовом про визнання нормативного акта про публічну службу незакон-

⁶⁹ Линецкий С. В. Служебный спор и порядок его разрешения : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Линецкий Станислав Владимирович. — Москва, 2010. — 223 с.

ним, виступає не як службовець, а як фізична особа, котра реалізує конституційне право на судовий захист своїх прав, свобод і законних інтересів. Тому для спорів про законність нормативних актів, у тому числі з питань публічної служби у КАС передбачена особлива процедура провадження. Стаття 171 Кодексу «Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень» встановлює, що правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

- 1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- 2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

При цьому, право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт [69]. Враховуючи те, що нормативно-правові акти про публічну службу не можуть зачіпати права осіб, які не є суб'єктами службових відносин, подавати позови про визнання таких актів незаконними можуть тільки діючі публічні службовці, особи, які раніше перебували на службі, або вступають на неї. Крім цього, оскарження нормативного акта про публічну службу позивачем і вирішення справи адміністративним судом не пов'язано із захистом суб'єктивних прав конкретних осіб, в тому числі позивача. Суд вирішує тільки долю нормативного акта або його частини (суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині (ч. 8 ст. 171 КАС)).

У цьому зв'язку, слід визнати помилковою практику діяльності адміністративних судів, які відмовляють у відкритті провадження у випадках оскарження нормативних актів публічної служби службовцями. Так, 19 червня 2014 року окружний адміністративний суд прийняв ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній спра-

ві № 826/8595/14. Суддя Окружного адміністративного суду міста Києва, розглянувши позовну заяву і додані до неї матеріали за позовом старшого державного виконавця відділу примусового виконання рішень Державної виконавчої служби України Власюка Дмитра Васильовича до Голови Державної виконавчої служби України, Державної виконавчої служби України про визнання протиправними дій, встановив: старший державний виконавець відділу примусового виконання рішень Державної виконавчої служби України Власюк Дмитро Васильович звернувся до суду з позовом, в якому просить суд визнати незаконними накази щодо проходження служби.

Відповідно до частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України компетенція адміністративних судів поширюється на: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Оскільки чинними нормативними актами державному виконавцю державної виконавчої служби не надано право оскарження рішень Голови Державної виконавчої служби України, а позов позивачем подано саме як посадовою особою, про що зазначено в найменуванні позивача, судом вбачається відсутнім право позивача на звернення до суду з вказаним позовом.

На підставі вищенаведеного, ч. 1 ст. 109 Кодексу адміністративного судочинства України, Окружний адміністративний суд міста Києва ухвалив відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі [70].

Як бачимо, суд відмовив в оскарженні нормативних актів, оскільки чинними документами державному виконавцю таке право не нада-

⁷⁰ Реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39360812>

но, таким чином обмеживши право службовця на захист під час проходження публічної служби. Крім цього, суддею залишилися невиконаними положення ч. 6 ст. 109 КАС України, яка встановлює, що у разі відмови у відкритті провадження в адміністративній справі суд повинен роз'яснити позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд такої справи.

Таким чином, наявність службового спору обумовлено розбіжностями з приводу законності нормативного акта, які проявляються в самому факті звернення зацікавленої особи з вимогою про визнання акта, що суперечить закону незаконним. Водночас, у разі прийняття судом рішення про визнання нормативно-правового акта незаконним повністю або в окремії його частині, суд захищає порушений цим актом права, свободи та законні інтереси позивача.

Відповідачем у таких спорах є суб'єкт владних повноважень, який прийняв відповідний акт, а значить, спір про законність нормативних актів про публічну службу по суті є спором між суб'єктами службових відносин з приводу можливого порушення прав і свобод позивача, який виступає в ньому як службовець, а не як приватна особа. Юридичним фактом у таких відносинах виступає момент видання нормативно-правового акта. Зв'язок службових прав і обов'язків, що обумовлює співвіднесеність всіх суб'єктів, яким адресована ця норма, свідчить про існування певних службових правовідносин, що мають загальний характер.

Отже, спори про законність нормативних актів про публічну службу мають усі риси публічно-правового, а значить і службового спору, оскільки, по-перше, виникають із публічно-службових відносин, по-друге, їх предметом є законність нормативних актів суб'єктів владних повноважень (відповідача), які зачіпають права і обов'язки позивача — публічного службовця, або особи, що вступає або звільнилась з такої служби, по-третє, підставою їх виникнення є факт видання суб'єктом владних повноважень нормативно-правового акта, що регулює службові відносини, по-четверте, такі спори вирішуються за встановленою законом процедурою.

До цього слід додати, що у справах про припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог несумісності, встановлених Конституцією та законами України, позивачем може бути відповідний владний орган, а відповідачем — його посадова особа. При цьому за-

вдання суду є незмінним: перевірка наявності обставин, що є підставою для дострокового припинення повноважень посадової особи, з метою недопущення протиправності такого припинення [71, с. 485; 72, с. 190].

Серед *службових спорів про суб'єктивне право* можна виділити дві основні підгрупи: 1) спори про права сторін; 2) спори про свободи публічних службовців; 3) спори про їх законні інтереси; 4) спори про обов'язки сторін.

Суб'єктивні права та обов'язки сторін, які є предметом службового спору, можуть носити майновий або немайнову характер. Залежно від цього критерію, можна виділити майнові (наприклад, про оплату праці) і немайнові (щодо притягненням службовця до дисциплінарної відповідальності) службові спори.

Класифікація за суб'єктами спору

За суб'єктами, які беруть участь у спорі можна виділити:

- 1) спори між громадянином, який вступає на публічну службу, та суб'єктом владних повноважень (наприклад, з приводу необґрунтованої відмови в прийнятті на службу, дискримінації при прийомі на службу);
- 2) спори між публічним службовцем і суб'єктом владних повноважень (складають найбільшу кількість службових спорів, які можуть виникати з різних підставах пов'язаних із проходженням служби);
- 3) спори між особами, які раніше перебували на публічній службі і суб'єктом владних повноважень (про звільнення зі служби, пенсійного забезпечення тощо);
- 4) спори між службовцями, особами, які раніше перебували на публічній службі або вступають на публічну службу і суб'єктом владних повноважень (наприклад, спори про законність нормативних актів про публічну службу).

Залежно від того, яка із сторін є ініціатором спору, їх можна класифікувати на: 1) спори, що ініційовані публічними службовцями, осо-

⁷¹ Адміністративне судочинство України : підручник / [авт. кол.: Пасенюк О. М. (кер.), Панченко О. М., Авер'янов В. Б. та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.

⁷² Андрійцьо В. Д. Адміністративне судочинство України : у 2 т. / В. Д. Андрійцьо, П. А. Трачук ; за ред. П. А. Трачука. — Ужгород: Гражда, 2009. — Т. 2. — 2009. — 322 с.

бами, які раніше перебували на публічній службі або вступають на публічну службу; 2) спори, що виникають з ініціативи суб'єкта владних повноважень (наприклад, про припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог несумісності, встановлених Конституцією та законами України).

Залежно від виду публічної служби службові спори можна поділити на ті, що пов'язані: 1) з державною службою; 2) службою в органах місцевого самоврядування. Або: а) цивільною службою (загальна та спеціалізована); б) мілітаризованою службою.

У практиці адміністративного судочинства залежно від предмета позову виділяються спори, що можуть стосуватися рішення керівника державного органу, постановленого за результатом проведення іспиту та відбору кандидатів на посаду в публічній службі, стягнення заробітної плати (грошового утримання), притягнення до відповідальності, надання відпустки, результатів кваліфікаційної атестації, переведення на іншу посаду, забезпечення права особи на соціальний захист під час проходження служби, звільнення з посади, зміни формулювання підстав звільнення, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу та відшкодування шкоди, завданої неправомірним звільненням, тощо[73].

Таким чином, службові спори характеризуються різноманіттям видів, що мають не тільки загальні риси, притаманні публічно-правовим спорам, але й істотні особливості. У практичному плані наведені класифікації можуть слугувати законодавцеві допоміжним засобом удосконалення правового регулювання оптимального вирішення питань підвідомчості та підсудності службових спорів і диференційованого підходу до встановлення оптимальних форм їх вирішення. Їх теоретичне значення полягає в удосконаленні існуючого підходу до видів службових спорів з урахуванням переходу від загального до часткового, від абстрактного до конкретного. З урахуванням отриманих результатів, основним напрямом розвитку положень даного дослідження слід вважати проведення подальшого детального аналізу окремих видів службових спорів.

⁷³ Узагальнення судової практики розгляду спорів з приводу публічної служби // Закон і бізнес. — №7 (1149). — 14.02. — 20.02.2014.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

Службові відносини носять яскраво виражений публічно-правовий характер, мають ознаки, які притаманні адміністративним правовідносинам, оскільки: 1) мають в якості обов'язкового учасника суб'єкта владних повноважень; 2) в цих відносинах мають місце субординаційні елементи, коли одна сторона наділена владними повноваженнями, а інша (службовець) зобов'язана цим повноваженням підкорятися; 3) виникають у процесі публічного управління — професійної діяльності публічних службовців щодо забезпечення реалізації владних повноважень держави або органу місцевого самоврядування; 4) регулюються переважно імперативними методами; 5) підставою їх виникнення є акти публічної адміністрації (правовий акт індивідуальної дії про призначення на посаду та адміністративний договір (контракт на посаду).

Службовий спір, що виникає з відносин проходження публічної служби має переважно адміністративно-правову природу, а отже, його слід розглядати як різновид не трудового, а публічно-правового спору.

Службові відносини публічної служби у широкому розумінні — це вид публічно-правових відносин, що складаються в процесі діяльності суб'єктів владних повноважень (публічної адміністрації) по реалізації службовцями своїх посадових прав і обов'язків, встановлених законодавством про публічну службу. У вузькому розумінні — це відносини за участю службовців, які здійснюють функції, котрі передбачають пряму або опосередковану діяльність з реалізації публічних владних повноважень, охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Водночас, не можна вважати публічними ті службові відносини, що складаються за участю службовців на державних підприємствах, діяльність яких регулюється в основі своїй нормами трудового права, а також за участю найманих працівників, які залучаються для обслуговування держaparату на приватноправовій договірній основі. Отже, не всі службові відносини в публічному секторі є публічно-правовими.

До особливостей службових публічних правовідносин, на відміну від трудових, слід віднести такі риси: а) владний публічно-правовий характер; б) регулювання їх спеціальними публічно правовими нормами адміністративного права, що визначають особливий правовий режим публічної служби; в) використання конкурсу при вступі на біль-

шість посад публічної служби; г) звільнення службовців, які посідають політичні посади може здійснюватись без обґрунтування підстав та з обмеженням права на судовий захист; г) наявність службового розслідування при накладенні дисциплінарних стягнень; д) різного роду соціально-правові гарантії, що мають публічні службовці, на відміну від працівників приватного сектора (зокрема, право на розгляд службових спорів в адміністративних судах).

Службовий спір це вид публічно-правового спору, предмет якого складають розбіжності суб'єктів службових правовідносин (суб'єкт владних повноважень і службовець або громадянин, який вступає на публічну службу або раніше на ній перебував) з приводу різного розуміння їхніх прав і обов'язків, а також чинності правових актів індивідуальної дії, адміністративних актів з питань публічної служби, які вирішуються в порядку, визначеному законом. Також наведено ознаки такого спору.

Службові спори характеризується різноманіттям видів, що мають не тільки загальні риси, притаманні публічно-правовим спорам, а й істотні особливості. У практичному плані наведені класифікації можуть слугувати законодавцеві допоміжним засобом удосконалення правового регулювання оптимального вирішення питань підвідомчості та підсудності службових спорів і диференційованого підходу до встановлення оптимальних форм їх вирішення. Їх теоретичне значення полягає в удосконаленні існуючого підходу до видів службових спорів з урахуванням переходу від загального до часткового, від абстрактного до конкретного. З урахуванням отриманих результатів, основним напрямом розвитку положень даного дослідження слід вважати проведення подальшого детального аналізу окремих видів службових спорів.

ЗМІСТ СЛУЖБОВОГО СПОРУ

2.1 СУБ'ЄКТИ СЛУЖБОВОГО СПОРУ

2.2 ПРЕДМЕТ СЛУЖБОВОГО СПОРУ

2.3 ПІДСТАВИ СЛУЖБОВОГО СПОРУ



2.1. СУБ'ЄКТИ СЛУЖБОВОГО СПОРУ

Структурно публічно-правовий спір містить ті самі елементи, що притаманні будь-яким відносинам: суб'єкт, об'єкт, зміст.

Зміст службового спору

Перш ніж розкривати специфіку суб'єктів службового спору доцільно зупинитися на понятті «зміст спору», яке в сучасній юридичній літературі тлумачиться по-різному. Зокрема, *І. Ю. Моканова* розглядає зміст спору в якості одного з елементів структури спору і визначає його як «розбіжність сторін з приводу прав і обов'язків» [74, с. 66]. *Н. Ю. Хаманева* вбачає у терміні «зміст спору» спірні правовідносини [75, с. 31]. Як бачимо, автори тлумачать поняття «зміст» не стільки в юридичному, скільки у загальному розумінні з метою розкриття форми і змісту правового спору. Зміст публічно-правового спору становлять елементи, що створюють його юридичну конструкцію. У науковій літературі юридична конструкція розглядається як ідеальна модель, що відображає складну структурну будову урегульованих правом суспільних відносин, юридичних фактів або їх елементів [76, с. 12].

Правовідносини між суб'єктами реалізуються в їхніх діях. Права та обов'язки суб'єктів, їх дії, психічне ставлення до дій не існують самі

⁷⁴ Моканова И. Ю. Трудовые споры: понятие, содержание / И. Ю. Моканова // Актуальные проблемы правоведения. Сборник тезисов научной конференции студентов, аспирантов и соискателей юридического факультета ЯрГУ. — Ярославль: ЯрГУ, 1997. — С. 62–65

⁷⁵ Хаманева Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 1998. — 12. — С. 29–36

⁷⁶ Черданцев А. Ф. Юридические конструкции, их роль в науке и практике / А.Ф. Черданцев // Правоведение. — 1972. — № 2. — С. 12–19.

по собі, у відриві від суб'єктів. При створенні юридичних конструкцій цей факт нівелюється: правам, обов'язкам, діям суб'єктів та іншим елементам відносин надається значення, тотожне з самим суб'єктом. Як і суб'єкти, вони розглядаються в якості самостійних елементів правових конструкцій. Звичайно, такий підхід спрощує суспільні відносини, однак дозволяє більш детально вивчити кожен з їх елементів. Отже, юридична конструкція характеризується наочністю, чіткістю і формує знання в певну систему, полегшуючи розуміння та тлумачення досліджуваних об'єктів. Вона показує, з яких елементів складається досліджуваний об'єкт, відтворює його як системно-структурне явище або механізм дії. Головною властивістю юридичної конструкції, в якій найбільш повно проявлено її сутність, є пряме, безпосереднє юридико-практичне значення, яке полягає в тому, що юридична конструкція завжди може бути виражена в системі правових норм, котрі визначають конкретний механізм правового регулювання чи його окремих елементів [77, с. 21].

Як зазначає *М. М. Тарасов*, юридична конструкція може розглядатися і в рамках позитивного права: як склалася нормативна схема регулювання, і як наукова теоретична модель. У такому ракурсі юридичні конструкції можна розглядати як першооснову, кістяк, а їх систему — як несучу конструкцію позитивного права. Водночас юридичні конструкції можуть розглядатися як юридичні знання і як інструменти отримання юридичних знань, і саме юридичні конструкції дозволяють юридично осмислити дійсність в рамках певної доктрини права [78, с. 42–43].

У цьому зв'язку вкрай важливим завданням представляється розробка адекватної юридичної конструкції службового спору. Її побудова не тільки дозволить виокремити й детально вивчити елементи змісту службового спору, а й може також послужити здійсненню практичних завдань його правового регулювання.

⁷⁷ Дзейко Ж. О. Юридичні конструкції як засоби законодавчої техніки: поняття, значення та вимоги до їх створення // Українське право. — 2007. — № 1. — С. 19–29.

⁷⁸ Тарасов, Н. Н. Методологические проблемы современного правоведения : Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.01 — Теория и история права и государства ; История правовых учений / Н. Н. Тарасов ; Министерство образования Российской Федерации. Уральская государственная юридическая академия. — Екатеринбург, 2002. — 46 с.

У зв'язку з тим, що службовий спір є різновидом публічного спору, для розкриття структурних елементів службового спору оптимальним представляється підхід, використаний при побудові юридичної конструкції адміністративних спорів А. Б. Зеленцовим, з урахуванням концептуальних уявлень про структуру (зміст) позову він виділив три основні елементи будь-якого правового спору — сторони, предмет, підстава. Автор обґрунтовує це практичними цілями: до елементів правового спору повинні входити такі складові, які надавали б можливість його врегулювання чи вирішення. Отже, елементи правового спору повинні бути подібними з елементами позову, оскільки саме зміст спору об'єктивно обумовлює і значною мірою зумовлює елементний склад позову, за допомогою якого спір переноситься на розгляд юрисдикційного органу [79, с. 255].

Конструкція службового спору повинна ґрунтуватися на чинному законодавстві, в якому в тій чи іншій мірі знаходить втілення юридичний досвід його пізнання і правове регулювання форм його вирішення. Легальне визначення правового спору в законодавстві відсутнє. КАС України містить вказівку на нього у понятті «справа адміністративної юрисдикції», під якою розуміється переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [79]. Так само нормативно не закріплені складові елементи такого спору, хоча вони законодавцем виділяються у зв'язку з необхідністю вирішення цілого ряду практичних питань, основне з яких — визначення ідентичності спорів. Це необхідно для вирішення питань, пов'язаних з пред'явленням адміністративного позову шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції (статті 104 — 106 КАС), залишенням позовної заяви без розгляду, відкриттям провадження у справі чи відмовою у відкритті провадження (ст. 107 КАС) тощо.

При розгляді адміністративного позову можуть бути виявлені обставини, що виключають відкриття або подальше здійснення адміністративного процесу. У ст. 108 КАС визначені підстави повернення позовної заяви позивачеві, якщо:

⁷⁹ Адміністративно-правовий спор: вопросы теории: [монография]. Изд. 2-е, испр. и доп. / Зеленцов А.Б. — М.: Изд-во РУДН, 2009. — 692 с.

- 1) позивач не усунув недоліків позовної заяви, яку залишено без руху;
- 2) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;
- 3) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;
- 4) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;
- 5) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;
- 6) справа не підсудна цьому адміністративному суду;
- 7) якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, передбаченого частиною п'ятою статті 99 Кодексу.

Як бачимо, однією з підстав припинення, відмови у відкритті провадження у справі є тотожність спору, коли у провадженні адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав. Отже, законодавець виділяє три складові цієї тотожності: сторони, предмет, підстави. З даного положення випливає, що законодавець акцентує увагу на практичному значенні цих трьох елементів і опосередковано характеризує їх як визначальні складові публічно-правового спору. А отже, зміст службового спору являє собою юридичну конструкцію, що включає три ключові елементи: сторони (суб'єкти), предмет і підстава.

Передусім слід розглянути питання про суб'єктів службового спору, з'ясувати, чи рівні вони в спірному матеріально-правовому і процесуальному відношенні, чи обмежується їх склад сторонами, чи можлива участь в ньому інших осіб тощо. Щоб надати відповідь на ці запитання необхідно, насамперед, визначитися з категоріальним апаратом даних запитань. Важливо розрізняти такі поняття, як «сторони спору», «сторони процесу» і «суб'єкти процесу». Поняття «суб'єкти процесу» ширше, за поняття «сторони процесу». Їх права та обов'язки визначаються правовими нормами, що регулюють порядок розгляду і вирішення відповідних видів службових спорів. *Сторони процесу* — це його учасники, розбіжності розуміння яких про права та обов'язки

розглядаються в певному процесуальному порядку. Поняття «*сторони процесу*» і «*сторони спору*» не тотожні, оскільки сторони спору — це сторони спірних матеріальних правовідносин, які можуть вирішити розбіжності, що виникли між ними як в адміністративному, так і в судовому порядку. При зверненні до суду за вирішенням спору вони стають учасниками процесуальних відносин (сторонами адміністративного процесу), в яких одним із суб'єктів в обов'язковому порядку виступає суб'єкт владних повноважень. Сторони спору, своєю чергою, не можуть бути сторонами процесу без участі адміністративного суду, тобто процесуальних відносин безпосередньо між сторонами спору не існує.

Суб'єкт призначення як сторона службового спору

Сторонами службового спору як різновиду публічно-правового спору, за загальним правилом, є два суб'єкти, один з яких в матеріальних службових правовідносинах є суб'єктом владних повноважень, а інший (службовець) перебуває в підлеглому по відношенню до нього стані. Державна служба — це професійна діяльність осіб, які посідають посади в державних органах, виконують відповідні завдання і функції, фінансуються публічними коштами. Це означає, що вступаючи на службу службовець стає суб'єктом публічно-правових відносин з державою. Вступ на службу забезпечується керівником державної служби-суб'єктом призначення, який наділений власною службовою правосуб'єктністю. Отже, в якості сторони суб'єкта владних повноважень виступає, по-перше, орган місцевого самоврядування або держава, і, по-друге, суб'єкт призначення. У спорах про законність нормативних актів про публічну службу нею буде орган місцевого самоврядування, державний орган або посадова особа, яка видала спірний акт. Водночас, стороною службового спору держава як така виступати не може, нею є конкретна посадова особа-суб'єкт призначення або державний орган чи посадова особа (у спорах про об'єктивне право).

Попереднє законодавство про державну службу та чинне про муніципальну службу (закони «Про державну службу» 1993 року та «Про службу в органах місцевого самоврядування» відповідно) не надавали чіткого визначення та статусу суб'єкта призначення. У ст. 15 «Прийняття на державну службу» Закону «Про державну службу» зазначе-

но, що прийняття на державну службу на посади третьої-сьомої категорій здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України. Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно зі штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба)». Більш конкретного урегулювання розглядуваного питання у Законі не знайшло.

Детальніше суб'єкт призначення визначений у ст. 10 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», де чітко визначено, як відбувається прийняття на службу в органи місцевого самоврядування (шляхом обрання відповідною радою; шляхом затвердження відповідною радою; на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України). Водночас статус суб'єкта призначення щодо вступу, проходження та звільнення зі служби розглядувані закони не визначають. Сьогодні Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII містить положення, в яких чітко визначено, що на посаду державної служби призначається переможець конкурсу. Рішення про призначення приймається:

- 1) на посаду державної служби категорії «А» — суб'єктом призначення, визначеним Конституцією та законами України, у порядку, передбаченому Конституцією України, цим та іншими законами України;
- 2) на посади державної служби категорій «Б» і «В» — керівником державної служби (ст. 31). Крім цього, у статті 17 визначено повноваження керівника державної служби, який:
 - 1) організовує планування роботи з персоналом державного органу, в тому числі організовує проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій «Б» і «В», забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог цього Закону;
 - 2) забезпечує планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі;

- 3) забезпечує своєчасне оприлюднення та передачу центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, інформації про вакантні посади державної служби з метою формування єдиного переліку вакантних посад державної служби, який оприлюднюється;
- 4) призначає громадян України, які пройшли конкурсний відбір, на вакантні посади державної служби категорій «Б» і «В», звільняє з таких посад відповідно до цього Закону;
- 5) присвоює ранги державним службовцям державного органу, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»;
- 6) забезпечує підвищення кваліфікації державних службовців державного органу;
- 7) здійснює планування навчання персоналу державного органу з метою вдосконалення рівня володіння державними службовцями державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону, а також іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону;
- 8) здійснює контроль за дотриманням виконавської та службової дисципліни в державному органі;
- 9) розглядає скарги на дії або бездіяльність державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»;
- 10) приймає у межах наданих повноважень рішення про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В»;
- 11) виконує функції роботодавця стосовно працівників державного органу, які не є державними службовцями;
- 12) створює належні для роботи умови та їх матеріально-технічне забезпечення;
- 13) здійснює інші повноваження відповідно до цього та інших законів України [79].

Аналіз нормативно-правових актів свідчить, що функції керівника служби виконує широке коло суб'єктів владних повноважень:

- 1) органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи виконавчої влади АРК;
- 2) органи місцевого самоврядування;
- 3) інші державні органи: Верховна Рада України, Президент України, Національний банк України; Служба безпеки України, Центральна виборча комісія; Рахункова палата тощо, а також суб'єкти, яким делеговані владні управлінські функції.

Слід пам'ятати, що ці особи є посадовими, свої права та обов'язки у відносинах з підлеглими їм службовцями вони реалізують у межах чітко визначеної нормативними актами компетенції, яка являє собою сукупність владних повноважень. Отже, суб'єкт призначення (**керівник публічної служби**) — це суб'єкт публічної адміністрації, який здійснює від імені держави або органу місцевого самоврядування прийом на публічну службу та звільнення з неї, а також реалізує владні службові повноваження щодо службовця.

Коло даних *повноважень* доволі широке: право призначати на посаду, віддавати обов'язкові до виконання накази, контролювати діяльність службовців, вирішувати конфлікти між ними, застосовувати санкції тощо. Практична реалізація цих повноважень виражається в юридично значимих діях (адміністративних нормативних актах і актах індивідуальної дії), які зачіпають права і обов'язки суб'єктів службових відносин і, отже, поряд з правами та обов'язками; можуть бути предметом службового спору.

Оскільки посадові особи мають право здійснювати лише ті повноваження, які входять до їх компетенції, практику передачі функцій суб'єкта призначення іншій посадовій особі (наприклад, заступнику керівника органу) слід визнавати неприпустимою. Така передача може мати місце лише у випадку, якщо відповідна посадова особа також наділяється повноваженням призначати осіб на певні посади та звільняти з цих посад. Такі повноваження мають бути закріплені в положенні про цей орган, наприклад, за умови введення посади керівника державної служби. Водночас, при призначенні на посаду від імені держави або органу місцевого самоврядування, керівник (його заступник) бере на себе цілий комплекс службових прав і обов'язків. Однак для того, щоб реалізовувати ці права та обов'язки, він як посадова особа повинен володіти відповідними владними повноваженнями, закріпленими в нормативних актах. У зв'язку з цим передача керівником функцій

представника наймача посадовій особі, що не володіє всім комплексом повноважень, необхідних для реалізації передбачених службовим контрактом прав і обов'язків, є неправомірною.

Позитивним слід визнати український нормотворчий досвід останніх років, коли на рівні закону визначається конкретне коло суб'єктів призначення. Так, у статті 65 Закону України «Про Національну поліцію» визначено: 1. «Контракт про проходження служби в поліції — це письмовий договір, що укладається між громадянином України та державою, від імені якої виступає поліція, для визначення правових відносин між сторонами».

2. Контракт про проходження служби в поліції укладається:

- 1) з особами молодшого складу поліції, які вперше прийняті на службу в поліцію, — одноразово строком на два роки без права продовження;
- 2) з громадянами, які зараховані до вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, — на час навчання;
- 3) із заступниками керівників територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах, науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та керівниками структурних підрозділів зазначених органів, закладів та установ — на термін три роки з правом продовження контракту на той самий термін;
- 4) із заступниками керівника поліції та керівниками територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, науково-дослідних установ, ректорами (керівниками) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та прирівняних до них керівниками — строком на чотири роки з правом продовження контракту одноразово строком до чотирьох років;
- 5) з керівником поліції — строком на п'ять років з правом продовження контракту одноразово строком до п'яти років.

3. Право на укладення від імені поліції контракту про проходження служби надається:

- 1) міністрові внутрішніх справ України — з керівником поліції та його заступниками;
- 2) керівнику поліції — з особами, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади його наказами, крім осіб, право на підписання контракту з якими належить міністру внутрішніх справ України;
- 3) керівнику вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, — з курсантами та слухачами цих навчальних закладів про навчання;
- 4) керівникам територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, науково-дослідних установ, ректорам (керівникам) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та прирівняним до них керівникам — з особами, які згідно із законом та іншими нормативно-правовими актами призначаються на посади їхніми наказами [80].

Публічний службовець як сторона службового спору

Іншим суб'єктом службового спору є публічний службовець (або колишній службовець, або особа, що вступає на публічну службу). Питання поняття видів, особливостей, прав та обов'язків публічного службовця, їхнього правового регулювання були предметом пошуку у наукових дослідженнях [81; 82; 83]. Водночас, як свідчить практика розгляду службових спорів, частина питань донині залишаються теоретично невизначеними та законодавчо не урегульованими. Серед них

⁸⁰ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Голос України від 06.08.2015. — № 141–142.

⁸¹ Битяк Ю.П. Державна служба в Україні : організаційно-правові засади : [монографія] / Битяк Ю.П. — Х. : Право, 2007. — 304 с.

⁸² Цуркан М. І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Цуркан Михайло Іванович ; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2009. — 231 с.

⁸³ Ківалов С. В. Закон про державну службу : [наук.-практ. коментар] / Ківалов С.В., Біла Л.Р. — О. : Фенікс, 2007. — 316 с.

особливе місце займають питання щодо правового статусу публічного службовця.

Як слушно зауважує *М.І. Цуркан*, правовий статус публічного службовця є похідним від інституту публічної служби, оскільки акумулює в собі основні завдання, функції, принципи, форми її організації і функціонування. Особливістю правового статусу публічного службовця є те, що він, одночасно, характеризується як сталістю та постійністю, так змінністю й динамічністю, що, своєю чергою, безперечно, впливає на публічну службу.

Виходячи з особливостей публічної служби, її завдань і функцій, публічно-службових відносин, публічно-правового характеру діяльності публічного службовця, автор доходить висновку, що правовий статус публічного службовця слід розглядати як в широкому, так і у вузькому розумінні. У широкому розумінні правовий статус публічного службовця являє собою систему обов'язків, прав, правообмежень, етико-правових вимог, соціального захисту і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою. У вузькому розумінні правовий статус публічного службовця являє собою систему обов'язків, прав і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою [83, с. 50,51].

Слід зазначити, що чинне службове законодавство не передбачає визначення поняття та змісту правового статусу публічного службовця. Не надає відповіді на це питання й закріплення в КАС поняття «публічна служба», яке повинно бути основоположним для розмежування публічної служби та інших видів службової діяльності.

Специфікою служби є те, що службовці: а) забезпечують умови для матеріального і духовного виробництва, але самі матеріальних цінностей не створюють; б) володіють особливим предметом праці – інформацією, яка водночас виступає засобом їх впливу на керованих (обслуговуваних); службовці, як правило, збирають, обробляють, передають, зберігають, створюють інформацію; в) впливають на людей, обслуговують їх; г) зазвичай, зайняті розумовою працею; г) працюють на відплатній основі, отримують заробітну плату; д) посідають посади в державних, громадських, приватних чи інших організаціях, працюють на професійній основі; е) працюють в «чужих інтересах», тобто виконують волю тих, кому підпорядковані, діють в інтересах тих, хто оплачує їхню роботу. Отже, до числа службовців належать не тільки офіційно виді-

лені в рамках законодавства України категорії «державні службовці» та «службовці органів місцевого самоврядування», а й службовці приватного сектору економіки, громадські службовці, релігійні службовці, іноземні службовці, службовці міжнародних організацій [84, с. 103].

Проте, як відзначає Ю.А. Тихомиров, службовців приватних організацій та деякі інші категорії лише соціологічно можна виділити в системі службових відносин. Таке виділення і відповідна класифікація службовців не буде мати юридичної підстави [85, с. 238 — 239]. Отже, основними видами служби є державна та служба в органах місцевого самоврядування. Їх спрямованість та невід'ємність закріплені у ч. 1 ст. 5 Конституції України: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [85].

Як зазначає Н. Янюк, за посередництвом державної служби і служби в органах місцевого самоврядування завдання публічної адміністрації реалізуються. Цей момент і зумовлює доцільність дослідження проблем розвитку державної служби і служби в органах місцевого самоврядування в єдиній площині — як публічної служби [86, с. 163].

Словосполучення «публічна служба» тісно пов'язане з ім'ям *Леона Дюгі* (Léon Duguit), професора з Бордо, який був одним серед перших юристів, які зацікавилися судовою практикою Державної ради, що існувала в його епоху. Цим виразом Дюгі обґрунтовував сферу владного втручання держави. На його думку, публічна служба це «будь-яка діяльність, виконання якої має бути визначено, забезпечено і контролюватися керівниками держави, це необхідно для реалізації та розвитку соціальної взаємної залежності і тому вона може бути повністю забезпечена тільки втручанням влади і обов'язково здійснюватися в інтересах керованих осіб» [87, с. 55].

Існуюче поняття «публічна служба», закріплене у п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України як «діяльність на державних

⁸⁴ Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах / Москва : Издательство БЕК, 1999. — 368 с.

⁸⁵ Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: [полный курс] / Ю. А. Тихомиров .- М.: 2001. — 652 с.

⁸⁶ Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. — Серія «Юридична». — 2010. — Вип. 51. — С. 162–167.

⁸⁷ Duguit L.,. Traité de droit constitutionnel, 2e édition, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing et ... tome 2 (Théorie générale de l'État, 1923, 719 pages).

політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування», не розкриває змісту та особливостей цієї служби. Воно було закріплено у чинному законодавстві суто з технічною метою — надати можливість вирішувати службові спори публічної служби у порядку адміністративного судочинства. Нелогічною виглядає спроба законодавця розкрити суть публічної служби шляхом перерахування певних категорій службовців, оскільки розвиток державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні може призводити до появи нових категорій службовців, не віднесених до цих видів служб, зокрема, у разі делегування владних повноваженням приватним структурним утворенням (наприклад, щодо здійснення виконавчого провадження, реєстраційних дій тощо).

Тому необхідно визначити ті ознаки, які розкривають специфіку публічної служби серед інших видів службової діяльності. Як зазначають *В. Авер'янов та О. Андрійко*, публічно-правовий статус повинні мати не всі працівники органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Тому поняття публічної служби слід обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації. Таким чином, не охоплюється поняттям публічної служби робота найманих працівників, яка може прирівнюватися до аналогічної роботи на таких самих посадах у приватному секторі [88, с. 54].

Таке розмежування нормативно закріплено в законодавстві європейських країн. Так, у Німеччині персонал публічної служби поділено на дві групи: 1) безпосередньо держслужбовці (чиновники); 2) держпрацівники (не чиновники). У Польщі існує цивільна служба, до складу якої належать професійні службовці в адміністраціях центрального та місцевого рівня. Розрізняють: а) «цивільних службовців», чії відносини базуються на призначенні на управлінську посаду чи посаду спеціалістів державної служби; б) «працівників цивільної служби», яких беруть на роботу на контрактній основі [89, с. 36].

⁸⁸ Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов, О. Андрійко // Юридичний журнал. — № 8(38). — 2005. — С. 53–55.

⁸⁹ Олуйко В. Зарубіжний досвід організації державної служби / В. Олуйко, В. Саєнко // Вісник державної служби України. — 2004. — № 3. — С. 34–39.

Як зазначає *І.Б. Коліушко*, «у майбутньому можна запровадити додатковий елемент набору кадрів в органи державної влади через роботу в якості «працівника органу державної влади», оскільки: по-перше, є необхідність проведення ретельного добору кадрів, і особи, які не мають підготовки і не відомо, чи підійдуть вони для служби, не повинні завчасно скласти присягу і набувати статусу державного службовця; по-друге, не всі працівники патронатних служб можуть бути державними службовцями, оскільки часто підбираються за політичними критеріями і без конкурсу (тобто є політично призначеними); по-третє, не завжди є виправданим надання статусу державного службовця обслуговуючому персоналу (це швидше є винятком); по-четверте, це дає можливість приймати на роботу в органи державної влади на певні посади (консультантів, радників тощо) у разі потреби іноземців та осіб без громадянства» [90, с. 338 — 339].

Ознаки публічної служби:

По-перше, така служба створюється для реалізації публічного інтересу — здійснення суспільно значимих (публічних) справ і служіння народу. Своєю чергою, публічний інтерес формується з однакових для більшості населення України приватних інтересів. Публічними слід вважати винятково суспільні інтереси, визнані державою та забезпечені правом.

По-друге, публічною слід вважати службу в органах публічної влади, яка складається з органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім цього, публічною слід вважати службу в інших державних органах, які не належать до жодної гілки державної влади (в органах прокуратури, в Національному банку України, Антикорупційному бюро, Службі безпеки України та інших) та на окремих посадах (наприклад, Президента України). Водночас, не доцільно в межах зазначених категорій вирізняти окремі посади державних службовців. Так, *М.І. Цуркан* у публічній службі відокремлює службу на посаді судді. Як зазначає автор, цей вид публічної служби стосується тільки однієї категорії — професійних суддів при здійсненні ними правосуддя — і характеризується: а) зайняттям суддею державної посади у державному органі (суді) і неналежністю до категорії як політичних службов-

⁹⁰ Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. — 668 с.

ців, так і державних службовців; б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходження суддівської служби; в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону; г) позитивним статусом судді; ґ) оплатою праці за рахунок державного бюджету [90, с. 41]. Водночас, виділені автором ознаки характерні для більшості посад публічної служби, кожна з яких має свою специфіку, і тому не має особливих підстав відособлювати її від інших її видів.

До даної ознаки слід додати, що у широкому теоретичному розумінні до публічної служби відносять й деякі види служби у недержавних організаціях [90, с. 139]. Водночас, зауважимо, що таку службу слід вважати публічною за умови законодавчого закріплення функціонального підходу до її поняття.

По-третє, здійснення повноважень публічної служби має носити професійний характер із зайняттям відповідної посади, бути основним місцем роботи службовцям, а не хобі чи додатковим джерелом заробітку.

Четверта ознака впливає із попередньої — це оплатність праці службовця за рахунок публічних коштів (державного або місцевого бюджетів).

Також до ознак публічної служби можна віднести порядок вступу на неї — шляхом проведення виборів або адміністративного акта призначення на посаду, в тому числі на основі службового контракту.

Деякі автори відокремлюють й інші ознаки публічної служби. Так, *О. В. Попова* вважає, що ознакою публічної служби доцільно назвати призначення особи на посаду публічної служби без обмеження строку повноважень такої. Крім цього, науковець вважає, що залучення осіб на публічну службу здійснюється лише через адміністративно-правовий акт призначення на посаду, з виданням якого особа набуватиме статус публічного службовця (державного чи муніципального) [91, с. 30, 41]. Вважаємо дане бачення автора помилковим, оскільки воно автоматично виключає з кола публічної служби службу на виборних посадах та за контрактом (на певній термін).

Отже, *публічну службу* слід визначати як професійну діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади, інших держав-

⁹¹ Попова О.В. Правовий статус державного службовця в умовах становлення публічної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олена Вікторівна Попова; ДДУВС. — Дніпропетровськ., 2013. — 181 с.

них органах, а також органах місцевого самоврядування по виконанню завдань і функцій держави та/або місцевого самоврядування за рахунок бюджетних коштів з метою реалізації публічних інтересів.

Публічного службовця як основну одиницю публічної служби найчастіше визначають як громадянина України, який обіймає посаду в державному органі або органі місцевого самоврядування, здійснює публічну діяльність на професійній основі і наділений повноваженнями щодо реалізації визначених завдань і функцій, або як службовець, що обіймає посаду в державному органі або органі місцевого самоврядування [92, с. 351]

Вважаємо, що до **основних ознак публічного службовця** слід віднести такі:

- 1) це фізична особа, громадянин України, не молодший 18 і не старше 65 років (крім виборних посад органів місцевого самоврядування, політичних посад, і в окремих випадках державних службовців, які обіймають посади першої категорії), яка вступила на публічну службу шляхом призначення (на конкурсній основі або без такого), виборів або за іншою встановленою законом процедурою;
- 2) обіймає посаду в органах публічної влади;
- 3) здійснює особливий вид професійної діяльності;
- 4) зміст діяльності службовця та його правовий статус регулюються законодавством або контрактом, у разі його укладення;
- 5) їм (крім політичних посад) присвоюється в установленому законом порядку спеціальні звання, класні чини, дипломатичні та інші ранги, кваліфікаційні класи тощо;
- 6) виконують функції та завдання в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичних сферах задля задоволення публічного інтересу;
- 7) можуть ухвалювати рішення, вчиняти юридично значимі дії, що викликають певні юридичні наслідки;

⁹² Карпа М. Теоретичні аспекти поняття публічний службовець / М.Карпа // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. — Вип. 25 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 349–357.

8) отримують заробітну плату за рахунок публічних коштів (державного або місцевого бюджетів).

У зв'язку з тим, що службові спори виникають у зв'язку з реалізацією прав і обов'язків публічних службовців, доцільно визначити їх *права і обов'язки*. Основні права державного службовця закріплені в Законі «Про державну службу». Так, ст. 7 Закону закріплює їх основні права:

- 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) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;
- 4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу;
- 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;
- 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;
- 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;
- 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів;
- 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у випадках, передбачених цим Законом;
- 10) 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;
- 11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону;
- 12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;
- 13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Вони також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Основними обов'язками державних службовців (ст. 7) є:

- 1) дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;
- 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;
- 4) з повагою ставитися до державних символів України;
- 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;
- 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективно виконання завдань і функцій державних органів;
- 7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки;
- 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;
- 9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;
- 10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;
- 11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності;
- 12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню;
- 13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом.

Державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах.

Подібні права і обов'язки закріплені й щодо службовців органів місцевого самоврядування [92].

Державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки. Він зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень. При цьому наказ (розпорядження), доручення має містити конкретне завдання, інформацію про його предмет, мету, строк виконання та особу, відповідальну за виконання. Наказ (розпорядження) має бути письмовим, а доручення може бути письмовим або усним. Якщо державний службовець отримав наказ (розпорядження), доручення не від безпосереднього керівника, а від керівника вищого рівня, він зобов'язаний повідомити про це безпосереднього керівника.

Водночас, під час виконання своїх обов'язків державний службовець не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби.

Наказ (розпорядження), доручення може бути скасовано керівником, який його видав, а також керівником вищого рівня або органом вищого рівня. Державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення. Якщо державний службовець виконав наказ (розпорядження), доручення, визнані у встановленому законом порядку незаконними, і не вчинив дій, зазначених у частині шостій цієї статті, він несе відповідальність за своє діяння відповідно до закону. Керівник у разі отримання вимоги державного службовця про надання письмового підтвердження наказу (розпорядження), доручення зобов'язаний письмово підтвердити або скасувати відповідний наказ (розпоряджен-

ня), доручення в одноденний строк. У разі неотримання письмового підтвердження у зазначений строк наказ (розпорядження), доручення вважається скасованим. За видання керівником та виконання державним службовцем явно злочинного наказу (розпорядження), доручення відповідні особи несуть відповідальність згідно із законом.

До обов'язків службовця також відносяться вимоги до його *політичної неупередженості*. Він повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Також він не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Державний службовець не має права:

- 1) бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А». На час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії;
- 2) обіймати посади в керівних органах політичної партії;
- 3) суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»;
- 4) залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями;
- 5) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби.

Державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Зазначена

відпустка надається за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня його завершення відповідно до виборчого законодавства. Державний службовець не має права організувати і брати участь у страйках та агітації [92].

Закон встановлює обов'язок публічного службовця дотримуватись обмежень і не порушувати заборони, встановлені законодавством. Зокрема, на поширюються вимоги та обмеження, передбачені **Законом України «Про запобігання корупції»** [93]. Публічні службовці у ньому визначені як особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. На них поширюються обмеження щодо: 1) використання службових повноважень чи свого становища; 2) одержання подарунків; 3) сумісництва та суміщення з іншими видами; 4) роботи близьких осіб та інші. Крім цього, Законом встановлені обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Звільненим службовцям забороняється:

- 1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо ці службовці протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців. При цьому, порушення встановленого обмеження є підставою для припинення відповідного договору, а правочини у сфері підприємницької діяльності можуть бути визнані недійсними;
- 2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;
- 3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності [93].

⁹³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Голос України від 25.10.2014. — № 206.

У разі виявлення цих порушень Національне агентство з питань запобігання корупції звертається до суду для припинення трудового договору (контракту), визнання правочину недійсним. Дана норма Закону виводить трудові спори, а також спори, пов'язані зі здійсненням правочинів, з приватної в публічну площину, у сферу дії норм адміністративного права.

За своєю природою заборони та обмеження є різновидом обов'язків, а саме утриматися від вчинення певних дій. Як і недотримання публічним службовцем будь-яких службових обов'язків, недотримання заборон і обмежень тягне за собою відповідальність згідно із законом. Отже, притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності також може бути предметом службового спору, так само як і факт порушення встановлених обмежень.

Як уже зазначалося, суб'єктом службового спору може бути не тільки діючий публічний службовець, а й особа, яка вступає на публічну службу. Ст. 38 Конституції України встановлює, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Закон «Про державну службу», а своєю чергою, закріплює, що *право на державну службу* мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

- 1) магістра — для посад категорій «А» і «Б»;
 - 2) бакалавра, молодшого бакалавра — для посад категорії «В».
- Водночас, на державну службу не може вступити особа, яка:
- 1) досягла шістдесятип'ятирічного віку;
 - 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена;
 - 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;
 - 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;
 - 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення — протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;

- 6) має громадянство іншої держави;
- 7) не пройшла спеціальної перевірки або не надала згоди на її проведення;
- 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади». Крім цього, під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством.

Предметом спору за участю осіб, які прагнуть вступити на публічну службу, може бути, по-перше, неправомірна відмова в прийнятті на службу, по-друге, дискримінації при вступі на неї, і, по-третє, щодо законності нормативних актів, що встановлюють або змінюють порядок вступу на публічну службу.

Особи, які раніше перебували на публічній службі, також можуть виступати суб'єктами службових спорів. Предметом спору за участю таких осіб можуть бути, по-перше, спори про незаконне звільнення з публічної служби, і, по-друге, спори щодо законності нормативних актів, які зачіпають права та обов'язки звільнених службовців.

Таким чином, **суб'єктами службового спору** є, з одного боку, державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи (наприклад, суб'єкт призначення) і, з іншого боку, публічні службовці, громадяни, що вступають на публічну службу або особи, які раніше перебували на ній. При цьому, від категорії публічного службовця залежить вид та предмет службового спору.

2.2. ПРЕДМЕТ СЛУЖБОВОГО СПОРУ

Характеристика службового спору як правовідносини особливого типу неминуче призводить до необхідності аналізу об'єкта спору як з точки зору об'єкта службових правовідносин, так і з точки зору його предмета. Як стверджував *Ю. К. Толстой*: «...тут все піддається сумніву: починаючи з того, чи потрібна взагалі така категорія, як об'єкт правовідносин, і закінчуючи питанням, що ж слід розуміти під об'єктом правовідносин» [94, с. 58]. Філософська характеристика будь-якого об'єкта визначає його як такого, що протистоїть суб'єкту в його діяльності [95,

⁹⁴ Толстой Ю. К. К теории правоотношений / Ю. К. Толстой. — Л., Издательство ЛГУ. — 1959. — 87 с.

⁹⁵ Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Ильичев Л.Ф., Федосеев П.Н. и др. М.: Советская энциклопедия, 1983. — 836 с.

с. 453]. Об'єкт не просто має збіг з об'єктивною реальністю, а виступає як така її частина, яка перебуває у взаємодії з суб'єктом [96, с. 56].

Об'єкт та предмет службового спору

У різних галузях юридичних знань трактування терміна «об'єкт» характеризується з точки зору відносин типу «суб'єкт — об'єкт» і «об'єкт — предмет». Так, *О.С. Іоффе* визначає об'єкт правовідносин як те, «на що спрямовані або на що впливають правовідносини», маючи на увазі при цьому і поведінку людей, і матеріальні об'єкти, на які людина впливає через свою поведінку [97, с. 394]. На думку *Л.С. Явича*, об'єктом правовідносин можуть бути як самі дії людей, так і їх результати, причому поведінка може бути спрямована на саме суб'єктивне право. Це має місце в тих випадках, коли фізичні або юридичні особи вимагають визнання за ними факту наявності у них того чи іншого права [98, с. 211]. Такого роду дії особи можуть бути виражені й у формі службового спору. У цьому зв'язку слід погодитися з думкою *Г.І. Петрова* про те, що об'єктом правовідносин може бути тільки така дія або бездіяльність, яке мала місце до виникнення правовідносин [99, с. 88]. Дійсно, з точки зору динаміки розвитку службового спору, він може виникнути тільки як результат тих дій, що вже вчинені особою, і правомірність яких особа захищає. Дію навряд чи можна оцінити як об'єкт, бо дія по своїй суті є способом пізнання об'єктивної дійсності. Тобто дія особи, що передує службовому спору, є юридичним фактом, який може спричинити спірні правовідносини, але навряд чи це діяння можна назвати і об'єктом. Водночас, дії є одним із способів пізнання об'єктивної дійсності. Сам по собі службовий спір є дія, але вона спрямована на захист того, як особа суб'єктивно їх сприймає. Суб'єкт владних повноважень (у тому числі суд), вирішуючи спір, що не досліджує поведінку людей як таку, а з'ясовує те, наскільки ця поведінка відповідає нормам права. Отже, вважаємо, що об'єктом службового спо-

⁹⁶ Философия : учеб. пособие для вузов. — Ч. 2 : Основные проблемы философии / Н. Ф. Бучило [и др.] ; ред. В. И. Кириллов. — М. : Юристъ, 1997. — 320 с.

⁹⁷ Общая теория государства и права. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1961. — 416 с.

⁹⁸ Явич Л. С. Общая теория права / Л.С. Явич. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. — 298 с.

⁹⁹ Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. — 157 с.

ру виступають інтереси осіб, виражені в їх суб'єктивному праві. Водночас, дії суб'єктів повинні співвідноситися з об'єктом, як взаємодія — дії протиставляються діям іншого суб'єкта службового спору. З правової точки зору взаємодія інтересів може бути виражена тільки у взаємних правах та обов'язках, тобто в правовому статусі.

У юридичній літературі об'єкт правового спору визначається по-різному. *А.Ю. Осадчий* тлумачить його як ту чи іншу духовну або матеріальну цінність, до володіння або використання якої прагнуть сторони конфлікту [100, с. 197]. Такий підхід є класичним, адже зустрічається і в загальній теорії права, і при визначенні об'єктів різних видів правовідносин [101; 102; 103]. *Л.Р. Біла* трактує об'єкт адміністративних правовідносин як комплексний і відносить до нього поведінку, волю, свідомість, матеріальні цінності, нематеріальні блага та ін. [104, с. 66]. *В. С. Нерсесянц* під об'єктом правовідносин розуміє ті матеріальні та духовні блага, наданням і використанням яких задовольняються інтереси уповноваженої сторони таких відносин [105, с. 382]. Слід погодитися із *В. І. Сенчищевим*, який, піддаючи критиці теорію визнання об'єктом правовідношення матеріальних та духовних благ, зазначає, що таке розуміння об'єкта робить його відносним і розпливчастим [106, с. 118].

Найбільш прийнятними, на нашу думку, є позиції авторів, які в якості об'єкта адміністративного спору визначають захист суб'єктивних прав та порядок реалізації адміністративно-правових обов'язків, як ка-

¹⁰⁰Осадчий А. Ю. Структура адміністративно-правового спору між громадянином і органом виконавчої влади / А. Ю. Осадчий // Актуальні проблеми держави і права. — О., 2002. — Вип. 15. — С. 194–198.

¹⁰¹Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2002. — 432 с.

¹⁰²Кельман, М. С. Загальна теорія права (з схемами, кросвордами, тестами) : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. — К. : Кондор, 2002. — 353 с.

¹⁰³Скаун О. Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс : підручник / О. Ф. Скаун. — Х. : Еспада, 2006. — 776 с.

¹⁰⁴Біла Л. Р. Административное право Украины : учебник / Л. Р. Біла ; под общей ред. С. В. Кивалова. — Харьков : Одиссей, 2004. — 880 с.

¹⁰⁵Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М. : НОРМА-ИНФРА•М, 1999. — 832 с.

¹⁰⁶Сенчищев В. И. Объект гражданского правоотношения / В. И. Сенчищев // Актуальные проблемы гражданского права. — М., 1999. — С. 109–160.

тегорії публічного права [107, с. 51]. Це можна пояснити тим, що ініціатор спору, незалежно від того хто ним виступає (фізична, юридична особа або суб'єкт владних повноважень), намагається захистити свої права від порушень з боку іншої сторони та відновити правомірний стан. Тому вбачається правильним під об'єктом правового спору розуміти захист прав та законних інтересів осіб — суб'єктів спору. При цьому слід піддати сумніву думку Л. В. Бринцевої про те, що правильним об'єктом адміністративного спору видається «захист від порушень з боку саме суб'єктів владних повноважень» і «порядку реалізації обов'язків саме суб'єктів владних повноважень», а не «порушення з боку іншої сторони» (останнє визначення є неточним, оскільки передбачає, що при вирішенні адміністративного спору нібито можливий розгляд порушень не тільки з боку суб'єкта владних повноважень, а й з боку приватних осіб). На думку автора, порушення з боку приватних осіб, невиконання ними обов'язків у сфері державного управління не охоплюються категорією «адміністративний спір», а мають розглядатися в рамках інших проваджень, зокрема, в рамках притягнення до адміністративної та дисциплінарної відповідальності [108, с. 42]. Як приклад, можна навести положення ст. 180 КАС України «Особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності». У ній зазначається, що позовна заява про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності подається до Вищого адміністративного суду України. Право звернутися з такою позовною заявою має Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України. Рішення, прийняте за наслідками розгляду справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, є остаточним і оскарженню не підлягає [108]. Аналіз чинного законодавства не передбачає ні адміністративно-деліктного, ні дисциплінарного провадження для таких порушень публічно-правових зобов'язань, а отже потребує окремого порядку вирішення тако-

¹⁰⁷ Лупарев Е. Б. Соотношение административно-правовых и других категорий юридических споров / Е. Б. Лупарев // Рос. юстиция. — 2003. — № 1. — С. 29–31.

¹⁰⁸ Бринцева Л. В. Сутність адміністративно-правових спорів та особливості адміністративного порядку їх вирішення в Україні : [монографія] / Л. В. Бринцева; ред.: О. Б. Червякова; Нац. ун-т "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого". — Х. : Юрайт, 2012. — 207 с.

го спору. Крім цього, спори, де позивачем виступає суб'єкт владних повноважень, так само виникають із публічних правовідносин і можуть вирішуватись у судовому порядку.

З точки зору співвідношення «об'єкт — предмет» у філософському сенсі їх протиставлення є відносним і полягає в тому, що до предмета входять лише головні, найбільш істотні ознаки об'єкта. В адміністративному праві переважає підхід, в якому матеріалізований предмет визнається безпосереднім об'єктом такого, наприклад, явища, як склад адміністративного проступку. Так, у ст. 29 КУпАП, зокрема зазначено, що конфіскації підлягає предмет, який став безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення [109]. Тобто йде повне ототожнення об'єкта і предмета проступку. Водночас в процесуальному законодавстві (зокрема КАС України) використовується термін «предмет», наприклад, у ст. 108 визначені підстави повернення позовної заяви позивачеві, якщо у провадженні адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав [108]. Отже, законодавець розглядає в якості предмета найбільш істотні ознаки об'єкта, що мають значення для винесення рішення щодо спору.

Слід зауважити, що в теорії права і законодавстві немає чіткої єдності з приводу того, що вважати об'єктом, більш того, розрізняються поняття: об'єкт правовідносин, об'єкт правового регулювання, об'єкт складу адміністративного правопорушення, об'єкт публічного права тощо. Більш того, деякі вчені відстоюють позицію, що правовий спір може і не мати об'єкта. Так, А.Ю. *Осадчий* як приклад безоб'єктного спору наводить спір з приводу відмови у виданні ліцензії на здійснення певного виду господарської діяльності [109, с. 197]. З цього приводу слід погодитися з Ю.К. *Толстим*, який зазначає, що безоб'єктних правовідносин, тобто таких, які ні на що не спрямовані, бути не може. Це ґрунтується на тому, що будь-які правовідносини виконують певну службову роль з регулювання суспільних відносин, явищ, процесів, які знаходяться в його основі [110, с. 343].

¹⁰⁹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

¹¹⁰ Толстой Ю. К. Общая теория государства и права : в 2-х т. / Ю. К. Толстой ; под ред. В. С. Петрова, Л. С. Явича. — Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1974. — Т. 2. — 416 с.

Таким чином, об'єктом службових спорів може бути явище, що збігається з об'єктом правовідносин не взагалі, а лише в якості окремих їх елементів. Враховуючи те, що об'єкт повинен протистояти суб'єкту в його діяльності, то **об'єктом спірних службових правовідносин** виступає захист порушених прав, обов'язків і законних інтересів осіб у зв'язку з реалізацією владних управлінських функцій.

Проблеми визначення предмета службового спору

Стосовно предмета службового спору слід зазначити, що в юридичній літературі він до кінця не досліджений, його трактування є неоднозначним і суперечливим у різних галузях права. Так, у трудовому праві визначено на рівні Закону «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» поняття колективного трудового спору (конфлікту) як розбіжності, що виникли між сторонами соціально-трудоових відносин, щодо: а) встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту; б) укладення чи зміни колективного договору, угоди; в) виконання колективного договору, угоди або окремих їх положень; г) невиконання вимог законодавства про працю [111]. Незважаючи на наявність даного визначення, предмет трудового спору, у літературі визначається по-різному, крім цього, поняття трудовий спір та трудовий конфлікт не ототожнюються. Як зазначає М. В. Примуш, термін «трудоовий конфлікт» з'явився в нашому законодавстві у 1989 р., коли був прийнятий Закон СРСР «Про порядок розв'язання колективних трудових суперечок (конфліктів)». Трудоовий конфлікт відрізняється від трудоової суперечки. До трудових суперечок відносяться суперечки між працівником (групою працівників) і роботодавцем із приводу умов праці. Трудоовий конфлікт — більш широке поняття. Крім спорів у сфері трудових правовідносин він часто включає зіткнення інтересів. Наприклад, страйки чи демонстрації можуть супроводжуватися вимогами не тільки підвищення заробітної плати, але і поліпшення постачання продовольством, а іноді й політичними вимогами. Тому трудоовий конфлікт може регулюватися як нормами трудового законодавства, так і іншими правовими і неправовими

¹¹¹Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон від 03.03.1998 № 137/98-ВР // Голос України від 31.03.1998.

засобами. Залежно від того, у якій сфері взаємодії виникає протиріччя, автор виділяє три предмети конфлікту:

- 1) умови праці (технологія; нормування; режим; безпека тощо);
- 2) система розподілу ресурсів (виплата заробітної плати; витрата фінансових коштів; розподіл отриманого прибутку; участь працівників в управлінні капіталом; правила проведення приватизації тощо);
- 3) виконання раніше прийнятих домовленостей (взаємні постачання, розрахунки; погашення боргів тощо) [112, с. 268].

На думку інших науковців, переважно предметом індивідуального трудового спору є застосування законодавства України про працю при виникненні, існуванні та припиненні трудових правовідносин. Оскільки основним юридичним фактом, що породжує трудові правовідносини, є трудовий договір, до предмета трудового спору віднесено і застосування законодавства при укладенні трудового договору, в тому числі законодавства, яке встановлює гарантії при прийнятті на роботу певних категорій осіб. Тут мається на увазі передусім необґрунтована відмова у прийнятті на роботу. Звідси, трудовими спорами є неврегульовані при взаємних переговорах розбіжності між суб'єктами трудових правовідносин, які виникають з приводу застосування трудового законодавства або встановлення чи зміни умов праці [113, с. 147].

За відсутності законодавчого визначення службового спору, в науці адміністративного права склалося декілька підходів до визначення його предмета. Так, *В.Ю. Поплавський* розглядає дане питання досить широко і вважає, що предмет публічно-правового спору в державно-службових відносинах являє собою встановлення законності поведінки сторін спору в державно-службових відносинах [113, с. 107]. *О. О. Марченко* зводить окреслену проблематику до правового акта індивідуальної дії, виданого суб'єктом владних повноважень, який зачіпає права, свободи, законні інтереси осіб [113, с. 238]. Подібна позиція у *М.І. Цуркана*, який зазначає, що у сфері публічної служби може виникати доволі широкий спектр спірних питань, а саме: з прийняття громадян на публічну службу, оплати праці службовця, притягнення його

¹¹²Примуш М. В. Конфліктологія : [навчальний посібник]. — К.: ВД. «Професіонал», 2006. — 288 с.

¹¹³Трудове право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.; За ред. П. Д. Пилипенка. — 2-е вид., ієрероб. і доп. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. — 544 с.

до дисциплінарної відповідальності, надання відпустки, проходження кваліфікаційної атестації, переведення на іншу посаду, звільнення з посади, призначення та виплати пенсії тощо [113, с. 88]. Схожа позиція міститься в Узагальненні судової практики розгляду спорів з приводу публічної служби, де зазначено, що предмет позову може стосуватися рішення керівника державного органу, постановленого за результатом проведення іспиту та відбору кандидатів на посаду в публічній службі, стягнення заробітної плати (грошового утримання), притягнення до відповідальності, надання відпустки, результатів кваліфікаційної атестації, переведення на іншу посаду, забезпечення права особи на соціальний захист під час проходження служби, звільнення з посади, зміни формулювання підстав звільнення, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу та відшкодування шкоди, завданої неправомірним звільненням тощо [114].

Виходячи з даних позицій, предмет службового спору зводиться до застосування нормативних актів про публічну службу шляхом видання правових актів індивідуальної дії, що мають владний характер і зачіпають права, обов'язки та законні інтереси суб'єктів службових правовідносин. Подібний підхід вважаємо обмеженим, оскільки, як зазначалося раніше, предметом службового спору можуть виступати і нормативні акти суб'єктів владних повноважень з питань публічної служби.

Таким чином, *предмет службового спору* зводиться до:

- нормативних актів або правових актів індивідуальної дії, дій або бездіяльності;
- законності нормативно-правового акта, дії (бездіяльності), рішення суб'єкта владних повноважень;
- порушених прав, свобод та охоронюваних законом інтересів.

Найбільш вдалим, на нашу думку, є останній підхід, що розкриває предмет спору через порушені права, свободи та охоронювані законом інтереси суб'єктів службового спору. У відносинах публічного службовця і суб'єкта владних повноважень сам по собі адміністративний акт не може бути предметом спору, якщо він не стосується прав, свобод та законних інтересів, не спричиняє для позивача жодних право-

¹¹⁴ Аналітична довідка Вищого адміністративного суду України про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби від 01.02.2009. — Електронний ресурс. — <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09>

вих наслідків. Така позиція має відповідне закріплення й у законодавстві. Так, відповідно до ст. 6 КАС України кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Тобто, якщо права, свободи або інтереси особи не порушені, то в таких випадках відсутній предмет спору, а значить і сам спір.

Водночас, буде помилкою вважати, що предмет службового спору обмежується винятково порушеними правами, свободами і законними інтересами осіб. Він залежить від виду спору: про суб'єктивні службові права і обов'язки чи об'єктивне право публічної служби (у випадках оскарження нормативно-правових актів). У першому випадку предметом спору будуть саме права, свободи, законні інтереси особи, у другому — законність (крім конституційності) адміністративних актів суб'єктів владних повноважень у формі судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. В останніх спорах вирішуються тільки питання законності та відповідності правовим актам про публічну службу вищої юридичної сили нормативно-правових актів. Відносини, що виникають у зв'язку з застосуванням цього акта щодо позивача і пов'язані з цим питання порушених прав, свобод і законних інтересів предметом судового розгляду не є. Суд за наслідками розгляду справи може визнати нормативно-правовий акт з питань публічної служби незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині, не вирішуючи питання про суб'єктивні права позивача.

Таким чином, *предметом службового спору виступають* права, свободи, законні інтереси та обов'язки суб'єктів службових правовідносин, порушені рішеннями суб'єктів владних повноважень (нормативно-правовим актом або правовим актом індивідуальної дії), а також законність самого правового акта публічної служби. При цьому, такі правові акти можуть оскаржуватися у порядку провадження у справах, що виникають із публічно-правових відносин.

Законність правового акта публічної служби як предмет спору

За своєю природою правовий акт публічної служби є різновидом адміністративного акта, що представляє собою основну правову форму публічного адміністрування. В науці адміністративного права адміністративний акт визначається як «волевиявлення» або «владні волюєві дії», що здійснюються на основі та на виконання закону.

Національне законодавство містило поняття «адміністративний акт». Воно було закріплено у Постанові Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737, якою був затверджений Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг [115]. У ньому адміністративний акт визначено як прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи. Тобто це дія спрямована на вирішення конкретної індивідуальної справи. Водночас, волевиявлення суб'єкта владних повноважень може виражатися не тільки в документально оформленому рішенні, але і в усній формі (за допомогою наказів, розпоряджень, команд, вказівок, доручень, службових завдань, доручень тощо). Усна форма службових правових актів не виключає того, що вони мають юридичну силу і тягнуть за собою юридичні наслідки: виникнення, зміну або припинення тих чи інших службових правовідносин. Невиконання таких актів може тягнути за собою дисциплінарну відповідальність. Вони по суті є правозастосовчими актами-діями.

У ст. 24 Митного кодексу України зазначено, що кожна особа має право оскаржити рішення, дії або бездіяльність органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників, якщо вважає, що цими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено її права, свободи чи інтереси.

Предметом оскарження виступають:

- 1) рішення — окремі акти, якими органи доходів і зборів або їх посадові особи приймають рішення з питань, передбачених законодавством України з питань державної митної справи, а також задовольняють скарги, заяви, клопотання конкретних фізичних чи юридичних осіб або відмовляють у їх задоволенні;

¹¹⁵Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 737 // Урядовий кур'єр від 05.08.2009. — № 140.

- 2) дії — вчинки посадових осіб та інших працівників органів доходів і зборів, пов'язані з виконанням ними обов'язків, покладених на них відповідно до Митного кодексу та інших актів законодавства України;
- 3) бездіяльність — невиконання органами доходів і зборів, їх посадовими особами та іншими працівниками обов'язків, покладених на них відповідно до Митного кодексу та інших актів законодавства України, або неприйняття ними рішень з питань, віднесених до їх повноважень, протягом строку, визначеного законодавством. Як бачимо, у законі рішення, які можуть бути оскаржені, стосуються широкого спектра управлінських питань і називаються актами, але не конкретизується якими саме.

У законодавстві країн Західної Європи також використовується термін «адміністративний акт», який охоплює різні за змістом поняття. Так, у *Франції* під адміністративним актом розуміється все те, що виходить від адміністрації й має публічний характер. Вони можуть бути односторонніми, двосторонніми чи багатосторонніми, індивідуальними та нормативними. До адміністративних актів законодавства цієї країни відносять і адміністративні угоди [116, с. 62]. У законодавстві Німеччини адміністративним актом трактується як будь-яке розпорядження, рішення або інше владне діяння адміністративного органу, яке спрямовано на врегулювання одиничного випадку в галузі публічного права і має прями правові наслідки зовнішнього характеру. Адміністративними актами визнаються також загальні розпорядження, які звернені до відповідного кола осіб (облаштування зупинки транспорту, перейменування вулиці, встановлення дорожніх знаків) [117, с. 35].

Таким чином, визначення правового акта публічної служби тільки через поняття «рішення-документ» є неповним і стосується тільки таких його різновидів, як нормативно-правовий акт і правовий акт індивідуальної дії.

Таким чином, адміністративний акт публічної служби можна визначити як одностороннє підзаконне волевиявлення суб'єкта владних повноважень, виражене в документально оформленому рішенні чи ін-

¹¹⁶Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України : [авт.-упоряд. В. П. Тимошук]. — К. : Факт, 2003. — 496 с.

¹¹⁷Административно-процессуальное право Германии : пер. с нем. / [В. Бергман, введ., сост.]. — М. : Волтерс Клувер, 2007. — 288 с.

шій юридично значимій формі, спрямоване на встановлення, зміну, припинення правових норм, що регулюються, порядок проходження публічної служби, або прав і обов'язків конкретних публічних службовців.

Спробуємо визначити види правових актів публічної служби. Їх класифікація має не тільки наукове, а й практичне значення, оскільки вирішення службових спорів, включаючи підвідомчість та підсудність, залежить від виду правового акта (нормативний чи індивідуальний, усний чи письмовий тощо). Класифікація забезпечує науковий підхід у виборі методів правового регулювання, спрямованого на встановлення оптимальних форм вирішення долі оскаржуваного правового акта.

Так, аналіз положень КАС України дозволяє стверджувати, що правові акти-документи суб'єктів владних повноважень за своїми юридичними властивостями бувають двох видів: а) нормативно-правовий акт; б) правовий акт індивідуальної дії.

Варто відзначити, що даний підхід законодавця відповідає Рекомендаціям Ради Європи в галузі адміністративного судочинства та адміністративного права. Так, Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади від 28 вересня 1977 року [118] визначає, що такі акти стосуються захисту осіб — чи то фізичних, чи юридичних — в адміністративних процедурах стосовно тих чи інших індивідуальних заходів або рішень (адміністративних актів), які вжито/прийнято в рамках реалізації владних повноважень і які, з огляду на свій характер, безпосередньо впливають на права, свободи або інтереси цих осіб. Під адміністративним актом розуміється такий, що прийнято/вжито в рамках реалізації владних повноважень адміністративного органу. У Рекомендації № К(84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за вчинену шкоду [119], термін «акт» розуміється як будь-який захід або невжиття заходу/заходів, що, з огляду на свій характер, безпо-

¹¹⁸Резолюція (77) 31 про захист особи від актів адміністративних органів, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

¹¹⁹Рекомендація № К(84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за причинену шкоду, прийнята Комітетом Міністрів 11 вересня 1984 року. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

середньо впливає на права, свободи чи інтереси осіб. До них належать: 1) нормативні акти, прийняті при здійсненні регуляторних повноважень; 2) адміністративні акти, які не є регуляторними; 3) фізичні дії.

У цьому контексті видається необхідним уточнити різницю між нормативно-правовими актами та правовими актами індивідуальної дії. Оскільки, як свідчить судова практика, нерідко мають місце випадки, коли при визначенні предмета спору суд може помилятися в тому, який акт оскаржується — індивідуальної дії чи нормативний, що призводить до неправильного визначення підсудності спору. В інформаційному листі Вищого адміністративного суду «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» від 01 червня 2010 року № 781/11/13–10 [120] зазначається, що вирішуючи спір, суд зобов'язаний за критеріями юридичної природи акта управління визначитися щодо належності його до нормативно-правових актів чи до правових актів індивідуальної дії та навести у своєму рішенні відповідні доводи. Крім цього, у листі йдеться, що юридична наука визначає, що нормативно-правові акти — це правові акти управління, які встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми. Нормативно-правові акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у сфері виконавчої влади, розраховані на тривале застосування. Вони встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях і, як правило, розраховані на довгострокове та багаторазове їх застосування.

Отже, нормативно-правові акти — це правові акти суб'єктів владних повноважень, які встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми, які встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин і розраховані на тривале та багаторазове використання. Другу групу актів складають індивідуальні акти. Вони завжди стосуються конкретних осіб. Їх головними особливостями є чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами владних повноважень, вони є юридичними фактами, що породжують правовідносини.

¹²⁰Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ : лист Вищого адміністративного суду від 01.06.2010 № 781/11/13–10. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

Залежно від міри обмеження законом адміністративного розсуду суб'єктів владних повноважень при прийнятті актів публічної служби їх можна поділити на *регламентовані і дискреційні*.

Регламентовані акти видаються, коли законами або підзаконними нормативно-правовими актами суб'єкту владних повноважень чітко вказано, яке рішення повинен прийняти або яку дію вчинити відповідно до визначених цими актами умов. Тобто, такі акти повинні видаватися у випадку, якщо законодавство безпосередньо вказує на видання такого акта відповідного змісту (наприклад, коли Кабінет Міністрів України 15.02.2002 р. регламентованою Постановою № 169 затвердив «Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [121]).

На відміну від регламентованого акта *дискреційний* акт є результатом здійснення владних повноважень на власний розсуд, суб'єкт службових праводносин сам вирішує, діяти йому або утриматися від дії і якщо діяти, то як, в яких межах і яким має бути зміст правового акта публічної служби. При цьому такий суб'єкт має можливість самостійно визначати необхідність і характер адміністративного акта з точки зору своєчасності, ефективності тощо. Водночас, дискреційні повноваження повинні надаватися тільки на основі закону і мати межі, визначені законом. Він не може прийматися поза межами закону, норма права визначає підстави, зміст, межі і цілі дискреційних дій. Як визначено у Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [122], дискреційні повноваження це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта.

¹²¹Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 169 // Урядовий кур'єр від 03.04.2002. — № 63.

¹²²Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 № 1380/5. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>

Юридичне значення поділу адміністративних актів публічної служби на регламентовані та дискреційні полягає у різному ступені судового контролю за їх законністю у службових спорах. Як зазначалося нами раніше, суд не оцінює доцільність прийнятих на основі вільного розсуду актів, а контролює їх законність, що не відноситься до розсуду як такого.

Залежно від їх змісту правові акти публічної служби можна поділити на *попередні та остаточні*. Перші не містять юридично значимого рішення, а спрямовані лише на його підготовку, і тому не можуть порушувати права, свободи і законні інтереси публічних службовців і спричиняти юридичні наслідки. До таких актів можна віднести, зокрема, накази про призначення службової перевірки або службового розслідування. Вони не можуть бути предметом службового спору, оскільки не спричиняють юридичних наслідків для службовців, щодо яких вони винесені, не зачіпають їх права та законні інтереси. Інколи такі акти можуть містити пропозиції про притягнення публічного службовця, стосовно якого проводиться перевірка, до дисциплінарної відповідальності. У таких випадках вони стають обов'язковими для особи, якій адресовані, і можуть бути оскаржені у судовому або адміністративному порядку. На відміну від попередніх актів в остаточних актах публічної служби безпосередньо реалізуються мета закону — встановлення, зміна або скасування норм права, що впливають на обсяг правосуб'єктності публічних службовців.

Залежно від юридичними наслідків, які спричиняють правові акти публічної служби, їх можна поділити на *правонадільючі та обтяжуючі*. На підставі видання актів першого виду відбувається встановлення, збільшення прав, свобод і законних інтересів публічних службовців або сприяння їх реалізації. Такими є акти, на підставі яких, по-перше, набуваються права публічної служби (наприклад, наказ про призначення на посаду), по-друге, розширюється коло службових повноважень як можливість діяти певним чином, по-третє, здійснюється контроль і нагляд за діяльністю певних публічних службовців, по-четверте, надаються певні заохочення, пільги та інші преференції (наприклад, ст. 34 Закону «Про державну службу» передбачає заохочення за особливі трудові заслуги у вигляді представлення до державних нагород та присвоєння почесних звань). На підставі прийнятих обтяжуючих правових актів публічної служби відбувається обмеження прав публічних службовців або на них покладаються додаткові обов'язки

(наприклад, заборона виїзду за кордон щодо осіб, які мають допуск до державної таємниці, акти про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності тощо).

Залежно від характеру правових актів, вони бувають *первинні чи вторинні*. Первинні містять норми, що встановлюють загальні основи правового регулювання публічної служби (нормативні акти суб'єктів владних повноважень про проходження служби) або застосовуються вперше щодо конкретної життєвої ситуації (наприклад, наказ про призначення на посаду). Вторинні є продовженням первинних, розкривають і конкретизують їх, приймаються на їх основі, спрямовані на їх виконання. Здебільшого вони мають внутрішнє відомче значення, поширюються на осіб, які входять до сфери їх ведення, тобто до системи управлінської, службової, дисциплінарної підлеглості.

Залежно від строку дії правові акти публічної служби можна поділити на *разові* (які вичерпуються в одній дії, разовому виконанні), *тривалої дії* (встановлюють на невизначений права та обов'язки) і *тимчасові* з подальшим остаточним врегулюванням (наприклад, рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою (ст. 22 Закону «Про державну службу»).

Службово-правові акти можуть бути також поділені на *нікчемні та оспорювані*. Цей поділ має важливе практичне значення, оскільки розкриває якісно різну ступінь невідповідності акта закону, що спричиняє різні юридичні наслідки. В юридичній літературі виділяють два основних види нікчемності правових актів: а) нікчемність за законом (якщо в самому законі прямо вказуються випадки, в яких він з самого початку є таким, що не має юридичної сили і не тягне правових наслідків, або який не підлягає виконанню); б) нікчемність за юридичною природою, обумовлена видом і характером тяжкості порушення закону [123, с. 126].

Прикладом нікчемного правового акта публічної служби за законом є положення Закону «Про державну службу», де зазначено, що у разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні — повідомити вищу за посадою особу.

Нікчемними за юридичною природою є акти, що видані: 1) за відсутності повноважень на видання такого акта, тобто поза межами компетенції суб'єкта владних повноважень; 2) неправомочним суб'єктом

(наприклад, звільненою посадовою особою); 3) належним суб'єктом, але виконання такого акта є неможливим тощо.

Нікчемні акти вважаються недійсними з моменту їх видання і не спричиняють очікуваних правових наслідків. Особа, якій вони адресовані, може їх не визнавати, відмовитися від їх виконання, не брати їх до уваги при вирішенні того чи іншого питання, оскільки їх недійсність очевидна. Нікчемні акти через свою незаконність не породжують і не можуть породжувати юридичних наслідків.

Оспорювані (заперечувані) акти — акти з помилками, дефектність яких не є очевидною, і які можна скасувати, доопрацювати, привести у відповідність до вимог законодавства. Недоліки не позбавляють їх юридичної сили, але вони можуть бути оскаржені заінтересованими суб'єктами права. Після оскарження акт може бути визнано або правомірним, законним (після усунення недоліків), або нікчемним. За такої ситуації оспорювані акти підлягають виконанню на відміну від нікчемних актів. [123, с. 285].

До основних ознак оспорюваних актів можна віднести: 1) акт видається компетентним органом, але його волевиявлення здійснюється у невстановленій законом формі; 2) форму акта не дотримано з точки зору закону, але порушення може бути усунуто; 3) за своїм змістом акт можна реалізувати; 4) відсутнє обґрунтування (мотивування) акта у передбачених законом випадках або у випадках, коли створюється загроза порушення прав публічних службовців; 5) акт видається з порушенням встановлених для його видання строків; 6) оспорюваний акт не має суттєвих протиріч з правовими актами публічної служби, і діє до тих пір, поки у встановленому порядку не буде визнаний недійсним.

Зазначені вище ознаки можуть бути підставами для оспорювання законності правових актів публічної служби.

Слід погодитися з думкою *Ю.Ю. Попова*, за якою в контексті проблеми недійсності актів їх поділ на індивідуально-правові та нормативні має вирішальне значення, а саме: нормативно-правовий (нормативний) акт при його невідповідності закону має розглядатися завжди як нікчемний, проте не як оспорюваний [124].

¹²³Адміністративне право України : підручник / [Коломоєць Т.О., Пирожкова Ю.В., Кукурудз Т.Ю. та ін] ; під ред. Т.О. Коломоєць — К.: Істина, 2010. — 480 с.

¹²⁴Мірошниченко А. М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів / А. М. Мірошниченко : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.amm.org.ua/.../Miroshnychenko_Validity_of_administrative_acts.doc

Якщо нормативно-правовий акт є незаконним, він не породжує жодних правових наслідків, адже інший висновок неминуче змушував би застосовувати незаконний акт і не застосовувати закон, якому він суперечить, що підривало б засади правопорядку [125].

Вимога відповідності правового акта публічної служби закону й іншим нормативно-правовим актам деталізується у комплексі вимог, які виступають одночасно як критерії його законності. Слід зауважити, що критерії законності актів публічного адміністрування в чинному законодавстві не визначено, водночас, деякі з них впливають із рішень Конституційного Суду України та судової практики. Їх можна поділити на загальні, яким повинні відповідати всі правові акти публічної служби та спеціальні, які висуваються до окремих категорій таких актів. До загальних вимог найчастіше відносять вимоги оперативності актів, їх об'єктивної необхідності й виправданості на даний момент, наукової обґрунтованості, стабільності, відкритості, точності й повноти інформації. Акти мають бути виправданими, об'єктивно необхідними на даний історичний момент. Очищення законодавства від застарілих норм, законодавчих та нормативних актів — процес природний, адже правові регулятори мають створювати умови для безперешкодного розвитку суспільства в усіх сферах життєдіяльності. Уповільнення цього процесу може перетворити правові чинники на гальмо прогресу [126, с. 276].

Спеціальні вимоги до правових актів публічної служби закріплені законом. Так, ч. 3 ст. 2 КАСУ визначає критерії оцінки судом оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсуд-

¹²⁵ Мірошниченко А. М. Застосування судами актів, що суперечать Конституції України, за відсутності їх визнання неконституційними Конституційним Судом України // Виступ на Судово-правовому форумі "Правосуддя в Україні: реалії та перспективи". — Київ, 15 березня 2013 року. Верховний суд України // http://www.amm.org.ua/images/stories/Land_Law_Materials/Miroshnychenko_Zastosuvanja_activ_shcho_superechat_Konstituciji.doc

¹²⁶ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.

ливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [126]. Саме ці критерії надають можливість фізичній або юридичній особі сформулювати уявлення про правову природу рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, а судам перевіряти і оцінювати їх при ухваленні рішень [127, с. 67].

Визначення відповідності такого акта даним вимогам для дослідження предмета службового спору має важливе значення, оскільки законність акта є однією із його складових частин.

Таким чином, **предметом службового спору** є службові права та обов'язки суб'єктів публічно-службових правовідносин та / або питання законності адміністративних актів публічної служби.

2.3. ПІДСТАВИ СЛУЖБОВОГО СПОРУ

У науці адміністративного права питання щодо підстав публічно-правового спору остаточно не вирішено, про що свідчить різноманітність поглядів вчених [128; 129; 130]. Так, одні вважають, що підставою є правопорушення, вчинене суб'єктом владних повноважень, що може виражатися у прийнятті незаконного нормативного чи індивідуального акта, дії або бездіяльності. Інші вважають, що підставою слід вважати звернення громадянина у формі скарги (позову), що розглядається

¹²⁷ Адміністративна юстиція: проблеми теорії і практики : Настільна книга судді / За загальною редакцією О.М. Пасенюка . — К.: Істина, 2007—256 с.

¹²⁸ Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Тимошенко Катерина Олегівна; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2012. — 20 с.

¹²⁹ Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Хлібороб Наталя Євгенівна; Національний університет «Львівська політехніка». — Львів, 2012. — 22 с.

¹³⁰ Педько Ю. С. Публічно-правовий спір — предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України: міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 січня 2007р.: тез. допов. —Х.: ац. юрид. акад. України, 2007. — С. 249–252.

як реакція особи на порушення його прав і свобод у сфері діяльності публічної адміністрації, водночас, більшість дослідників справедливо трактує підставу як певний набір юридичних фактів. Як зазначається у філософському словнику, підстава — це логічна умова свого наслідку. Тому, хоча ці поняття і далеко не є синонімами, але в них значна кількість спільних рис. В юридичній літературі термін «підстава» отримав свою поширеність, в першу чергу, в контексті підстав виникнення правовідносин. Причому розрізняють дві сторони цього поняття: матеріальна та юридична підстава. До складових юридичної підстави входять, зокрема, юридичний факт та наявність норми права [131, с. 387].

Як відзначає С. В. Лінецький, розглядаючи підставу службового спору як сукупність юридичних фактів, слід виділити три групи таких фактів, визначених у літературі:

- а) правоутворюючі факти — факти, що породжують, змінюють або припиняють службові правовідносини. Вони визначають джерело виникнення суб'єктивних прав і обов'язків сторони, свідчать про наявність у особи суб'єктивного права, для захисту якого вона ініціює спір (наприклад, факт видання акта про призначення на посаду або про відмову в прийомі на службу);
- б) факти легітимації — факти, що свідчать про належний характер сторін спору (процесуальна правосуб'єктність сторін спору, факти підвідомчості спору тому чи іншому органу, відсутність у провадженні справи або вже винесеного рішення по спору між тими самими сторонами, про той самий предмет і на тих самих підставах);
- в) факти, що є безпосереднім приводом до спору [131, с. 123–124].

Причини службових спорів

Зазначимо, що поряд з причинами виникнення службових спорів існують також приводи їх виникнення. Тлумачення понять «привід» та «причина» дає змогу визначити їх відмінності. Під словом «привід» розуміється підстава, справжня або вигадана, яких-небудь дій, вчинків [132, с. 880], а слово «причина» трактується як явище, яке обумовлює

¹³¹ Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підруч. / О. Ф. Скакун. — К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. — 520 с.

¹³² Новий тлумачний словник української мови [у трьох томах]: т. 2: К–П / Укладачі: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. — К.: «Аконіт», 2008. — 928 с

або породжує інше явище [133, с. 957]. Отже, в контексті службового спору приводом, на відміну від причини, є подія, що безпосередньо передує виникненню трудового спору, але не породжує його сама по собі. Справді, як зазначив *В. І. Прокопенко*, хоча зв'язок між приводом і спором існує, але цей зв'язок зовнішній, неістотний, тоді як зв'язок між причиною і наслідком носить універсальний, істотний характер [134, с. 451]. Отже, під приводом слід розуміти юридичний факт, який входить в підставу правового спору як обставини (дії і бездіяльності), що породжують протиставлення сторін у формі правових розбіжностей між ними і змушують особу, права якої були порушеними, звернутися за їх захистом.

Поняття «підстава правового спору» є юридичною категорією, що характеризує правові причини його виникнення. Поняття «причини правових спорів» — категорія соціологічна, що відображає соціальні та організаційно-технічні джерела їх виникнення. Службові спори також мають свої причини, одні з яких схожі з причинами інших правових спорів, інші — обумовлені специфікою публічно-службових правовідносин. Причини виникнення спорів поділяються на **суб'єктивні й об'єктивні**. До причин **суб'єктивного** характеру слід віднести:

- 1) недостатню обізнаність суб'єктів службових відносин про норми законодавства про публічну службу. Так, з одного боку, недостатня обізнаність керівників може спричинити застосування до конкретних службових ситуацій хибних норм права, відмову в задоволенні законних вимог службовців, невиконання посадовими особами своїх обов'язків і недотримання ними прав службовців. З іншого боку, погана обізнаність службовців законодавства про публічну службу, а також про свої права й обов'язки, веде до ситуацій, коли вони висувають необґрунтовані вимоги, вважаючи, що суб'єктами владних повноважень порушуються їхні права;
- 2) прояви адміністративного свавілля, бюрократизму, ігнорування прав і законних інтересів службовців з боку адміністрації;
- 3) неналежне ставлення суб'єктів владних повноважень до виконання своїх обов'язків, недотримання заборон в своїй діяльності;

¹³³ Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. — 1440 с.

¹³⁴ Прокопенко В. І. Трудове право України : підруч. / В. І. Прокопенко. — Х. : Консум, 2000. — 480 с.

- 4) сумлінну оману однієї зі сторін про наявність або відсутність фактичних обставин, з якими закон пов'язує виникнення, зміну або припинення службових правовідносин;
- 5) неправильна оцінка дій іншої сторони тощо.

До **об'єктивних причин** службових спорів, тобто таких, що не залежать від волі сторін, слід віднести:

- 1) причини юридичного характеру, які виявляються в таких формах, як: низька юридична техніка (неоднозначне формулювання окремих норм права публічної служби; прогалини в законодавстві, відсутність чіткого регулювання тих чи інших питань, викликане фрагментарністю правового регулювання службових відносин, несвоєчасні зміна або встановлення нових норм права; недосконалість нормативно-правових актів і документів з точки зору їх форми, змісту, відповідності нормативним актам вищої юридичної сили;
- 2) причини організаційного та соціального характеру: недостатність комунікаційних та інформаційних зв'язків між сторонами службових відносин (керівник-підлеглий); недоліки в організації службово-управлінської діяльності, у її плануванні, координації, контролі за виконанням рішень тощо.

Приводи до службових спорів

На відміну від зазначених вище причини, підстава службового спору являє собою сукупність юридичних фактів, найважливішим елементом якого є безпосередній привід до спору. Це передусім факт дійсного або уявного порушення суб'єктивних прав і законних інтересів однієї сторони діями (бездіяльністю) або рішеннями іншої сторони службових правовідносин.

Порушення, які є приводом до спору, можна поділити на дві групи: 1) порушення, які відбуваються суб'єктами службових відносин, наділеними владними повноваженнями; 2) порушення правил публічними службовцями. Слід відзначити, що кількість судових службових спорів, що виникають за ініціативою суб'єкта владних повноважень є незначною, тому першочергове значення мають порушення прав суб'єктами владних повноважень (суб'єктами призначення, іншими посадовими особами).

У теорії адміністративного права про такі права говорять як про суб'єктивні публічні права [135, с. 62–67]. Як зазначено в науковій літературі, юридичні доктрини Європи у формі суб'єктивних публічних прав захищають приватні інтереси від можливого викривленого державного втручання. Разом з тим, відзначають науковці, суб'єктивні публічні права захищають не тільки сферу особистих інтересів, але і сферу публічних інтересів.

Публічні права — це міра можливої поведінки уповноваженого суб'єкта у сфері публічних правовідносин. Суб'єктивне публічне право охоплює не тільки можливість діяти самому носієві права, а й вимогу до осіб, наділених публічно-владними повноваженнями, поводитися так чи інакше [136, с. 96, 103].

У вітчизняних наукових джерелах зазначено, що суб'єктивні публічні права спрямовані на посилення соціальної ролі держави, забезпечення дієвості основних принципів правової держави, обмеження публічної влади і зменшення її могутності; вони встановлюють незалежність особи і забезпечують публічні інтереси, а за потреби — і здійснення державою та її органами (посадовцями) відповідних дій і рішень. При цьому відзначається, що адміністративна юстиція дозволяє здійснювати захист прав і свобод громадян у випадках, коли дії або бездіяльність органів управління та їхніх посадових осіб обмежують чи порушують суб'єктивні публічні права громадян [137, с. 152].

У науковій літературі зазначено також, що в загальних рисах публічні права і свободи характеризуються тим, що: 1) можуть реалізовуватись безпосередньо через вступ у відносини з органами, які є носіями публічно-владних повноважень (наприклад, право на індивідуальне і колективне звернення до відповідних публічних органів); 2) не можуть реалізовуватись без звернення до органів, які є носіями публічно-владних повноважень (наприклад, право на утворення політичної партії чи громадської організації); 3) це права на охорону за допомогою державно-правового механізму всіх прав, які складають основу конституцій-

¹³⁵Старилов Ю. Н. Адміністративна юстиція: проблеми теорії / Ю. Н. Старилов. — Воронеж, 1998. — 304 с.

¹³⁶Лупарев Є. Б. Адміністративно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Е. Б. Лупарев. — Воронеж, 2003. — 467 с.

¹³⁷Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : навчальний посібник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. — К. : Істина, 2007. — 152 с.

ного та галузевого правового статусу людини і громадянина; 4) це права, реалізація яких окремими особами надає можливість задовольнити той чи інший публічний інтерес (наприклад, право на мітинги, демонстрації, на участь в управлінні державними справами) [137, с. 516].

На наше переконання, теорія суб'єктивних публічних прав на сьогодні є недосконалою і потребує ґрунтовного теоретико-правового переосмислення із врахуванням сучасного стану правового регулювання суспільних відносин. Критерій, який покладено в основу виокремлення серед прав, свобод та інтересів особи саме публічних, не цілком зрозумілий. Так, зазначено, що публічні права — це міра можливої поведінки уповноваженого суб'єкта у сфері публічних правовідносин. Водночас, до суб'єктивних публічних прав особи традиційно зараховують право на публічну службу, участь в управлінні державою, участь у громадських об'єднаннях тощо. Але через публічно-правові відносини реалізується значний обсяг прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб. Скажімо, особа може реалізувати право власності в повному обсязі лише після державної реєстрації такого права, тобто умовою є вступ у публічно-правові відносини. Отримати земельну ділянку особа також може лише після звернення до відповідних органів та вступу в публічно-правові відносини. Тож виникає питання: які з прав, свобод, інтересів особи є приватним, а які публічними? Для прикладу, чи можна визнати право на підприємницьку діяльність публічним? Причому реалізується воно особою через значну кількість публічно-правових відносин, зокрема державну реєстрацію, ліцензування окремих видів діяльності суб'єкта господарювання, отримання дозволів на окремі види діяльності тощо.

Найчастіше права, свободи та інтереси осіб можуть бути порушені в публічно-правових відносинах рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єктів владних повноважень.

У науковій літературі виділяють окремі *види порушень у сфері публічно-правових відносин*. До прикладу, за характером впливу на етапи реалізації прав і свобод громадян порушення, які може розглядати адміністративний суд, поділяють на:

- порушення-перешкоди — порушення, пов'язані із встановленням відповідним владним органом перешкод для реалізації особою прав і свобод; вони можуть виражатися у створенні реальних, фактичних та протиправних перешкод;

- порушення-відмови — такі порушення можливі в разі проти-правної відмови органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування в наданні обґрунтованої відповіді на законне звернення громадянина або у прийнятті, в передбачених зако-нодавством випадках, відповідних рішень, що гарантують реалізацію або захист прав громадян; відмови в наданні чи нена-лежному наданні адміністративних засобів правової охорони суб'єктивного права під приводом відсутності правової регла-ментації його реалізації чи захисту тощо;
- порушення прав, що здійснюються — у нашому випадку пору-шення суб'єктивних прав громадян, які перебувають на стадії реалізації, шляхом вступу громадянина до адміністративно-пра-вових відносин (пряме порушення адміністративними актами прав і законних інтересів громадян, охорона яких гарантується законом);
- порушення-зобов'язання (зобов'язальні порушення) — виявля-ються в накладенні на громадян обов'язків, не передбачених за-конодавством;
- порушення прав громадянина під час застосування різноманіт-них заходів адміністративного примусу (передусім адміністра-тивної відповідальності) [137, с. 516].

До слова, у сучасному зарубіжному законодавстві чітко визначено випадки, за яких особа має право звернутися до суду з приводу незаконності дій адміністрації. В адміністративному праві Франції ФРН, Бельгії, Великобританії існує правило, відповідно до якого громадяни або організація можуть оспорити дії адміністрації, якщо:

- воно очевидно перевищує владні повноваження цього органу, тобто являє собою «перевищення влади»;
- орган управління використовує свої повноваження всупереч ці-лям, які ставить перед ним закон;
- дії адміністрації засновані на неправильній юридичній або фак-тичній оцінці обставин справи [138, с. 45].

¹³⁸Административное право зарубежных стран : учеб. для студ., обучающихся по спец. «юри-спруденция» / [В. Я. Кикоть и др.] ; под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича Н. В. Румянцева. — М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2012. — 430 с.

На думку *Н. Є. Хлібороб*, про порушення прав, свобод та інтересів особи у публічно-правових відносинах свідчитиме наявність хоча б однієї з таких обставин:

- рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень прийняті (вчинені) з перевищенням повноважень чи у спосіб, який не передбачений Конституцією та законами України;
- рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень прийняті (вчинені) всупереч меті конкретного, наданого законом, владного управлінського повноваження;
- рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень прийняті (вчинені) необґрунтовано, упереджено, недобросовісно;
- рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень прийняті (вчинені) без дотримання принципу рівності перед законом;
- рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень прийняті (вчинені) без дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія) [138, с. 165].

Одразу слід зауважити, що у чинному законодавстві відсутнє легальне визначення поняття «порушення прав і законних інтересів» і чітка вказівка на його можливі форми. Водночас, аналіз положень Закону «Про звернення громадян» дає змогу зробити висновок, що законодавець виділяє кілька основних форм порушення прав. Так, у ст. 4 Закону зазначено, що до рішень, дій (бездіяльності), які можуть бути оскаржені, належать такі у сфері управлінської діяльності, внаслідок яких:

- порушено права і законні інтереси чи свободи громадянина (групи громадян);
- створено перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод;
- незаконно покладено на громадянина які-небудь обов'язки або його незаконно притягнуто до відповідальності [139].

Даний підхід можна застосувати і при розмежуванні підстав службового спору. До таких, відповідно до нього, можна віднести юридичні факти, що свідчать:

¹³⁹Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Урядовий кур'єр від 17.10.1996.

- про можливість порушення діями владного суб'єкта службових відносин прав публічного службовця (про недотримання обов'язку дотримуватися цих прав);
- про імовірно незаконне покладання на службовця будь-яких обов'язків;
- про імовірно незаконне притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності.

Водночас, проведення розмежування потребує уточнення, оскільки незаконне притягнення до дисциплінарної відповідальності за своєю сутністю є порушенням прав службовця, що полягає в їх обмеженні, а також у покладанні на нього незаконного обов'язку зазнавати певних позбавлень, а отже, — виділення елементу незаконного притягнення до відповідальності в окрему групу підстав не є обов'язковим. Крім цього, підставою спору може бути не лише порушення прав службовця або покладання на нього незаконного обов'язку, а й незаконність адміністративного акта публічної служби.

З урахуванням викладеного, на наш погляд, можна виділити в системі підстав службового спору три основні групи фактів, які є **безпосереднім приводом** до нього:

- 1) порушення прав службовця діями (бездіяльністю) та рішеннями суб'єкта владних повноважень, що виражається в порушенні обов'язку дотримуватися прав службовця, а саме:
 - у вчиненні дій (ухвалення рішень), що створюють перешкоди у реалізації прав і законних інтересів або унеможливають їх здійснення;
 - у вчиненні дій, що тягнуть за собою (або створюють загрозу спричинити) заподіяння шкоди його правам і законним інтересам;
 - у незаконному покладанні на службовця будь-якого обов'язку;
 - у незаконному притягненні його до дисциплінарної відповідальності;
 - у застосуванні всупереч закону інших примусових заходів щодо службовця;
 - у відмові в наданні можливості ознайомитися з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають права і обов'язки службовця;
- 2) незаконність рішень і дій (бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, які зачіпають інтереси службовця, що виражається у:

- а) перевищенні влади, а саме:
 - порушенні встановленої для нього компетенції;
 - перевищенні повноважень шляхом видання акта, дефектного за своєю формою (порушення форми, наприклад, використання усної замість необхідної письмової);
 - перевищенні повноважень шляхом недотримання вимог до процедури (порушення процедури);
 - зловживанні владою, тобто використанні владних повноважень не в тих цілях, заради яких вони були йому надані;
- 3) інші порушення законності:
 - невідповідність адміністративного акта публічної служби закону чи іншому нормативному акту вищої юридичної сили;
 - відмова в застосуванні або неправильне застосування правової норми, що регулює відносини публічної служби;
 - хибне тлумачення закону, помилка у тлумаченні закону;
 - порушення встановлених законом вимог до правового і фактичного обґрунтування правового акта.

Таким чином, підстава службового спору це юридичний факт, який є безпосереднім приводом до спору і в переважній більшості випадків являє собою дію або рішення владного суб'єкта службових відносин, оформлене у вигляді нормативного або індивідуального адміністративного акта публічної служби.

Проведене комплексне дослідження змісту службового спору, на наш погляд, має важливе наукове й практичне значення. Юридична конструкція службового спору може служити фундаментом не лише для подальшого концептуального вивчення даного явища, а й для вдосконалення законодавства з метою створення більш досконалого механізму вирішення службових спорів.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

Визначено, що суб'єктами службового спору є, з одного боку, державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи (наприклад, суб'єкт призначення) і, з іншого боку, публічні службовці, громадяни, що вступають на публічну службу або особи, які раніше перебували на ній. При цьому, від виду посади публічного службовця залежить вид та предмет службового спору.

Доведено, що предметом службового спору є службові права та обов'язки суб'єктів публічно-службових правовідносин та / або питання законності адміністративних актів публічної служби.

Адміністративний акт публічної служби можна визначити як одностороннє підзаконне волевиявлення суб'єкта владних повноважень, виражене в документально оформленому рішенні чи іншій юридично значимій формі, спрямовані на встановлення, зміну, припинення правових норм, що регулюють порядок проходження публічної служби, або прав, свобод, законних інтересів і обов'язків конкретних публічних службовців.

Запропоновано нові підходи до поділу таких актів: а) залежно від юридичними наслідків, які спричиняють правові акти публічної служби, їх можна поділити на правонаділяючі та обтяжуючі; б) залежно від міри обмеження законом адміністративного розсуду суб'єктів владних повноважень при прийнятті актів публічної служби: на регламентовані і дискреційні.

Юридичне значення такого поділу полягає у різному ступені судового контролю за їх законністю в службових спорах. Зокрема, суд не оцінює доцільність прийнятих на основі вільного розсуду актів, а контролює їх законність, що не відноситься до розсуду як такого.

Регламентовані акти видаються коли законами або підзаконними нормативно-правовими актами суб'єкту владних повноважень чітко вказано, яке рішення повинен прийняти або яку дію вчинити відповідно до визначених цими актами умов. Тобто такі акти повинні видаватися у випадку, якщо законодавство безпосередньо вказує на видання такого акта відповідного змісту.

На відміну від регламентованого акта дискреційний акт є результатом здійснення владних повноважень на власний розсуд, суб'єкт службових правовідносин сам вирішує, діяти йому або утриматися від дії і якщо діяти, то як, в яких межах і яким має бути зміст правового акта публічної служби. При цьому такий суб'єкт має можливість самостійно визначати необхідність і характер адміністративного акта з точки зору своєчасності, ефективності тощо. Водночас, дискреційні повноваження повинні надаватися тільки на основі закону і мати межі, визначені законом. Він не може прийматися поза межами закону, норма права визначає підстави, зміст, межі і цілі дискреційних дій.

Також визначено критерії оцінки законності оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Констатується, що підстава службового спору це юридичний факт, який є безпосереднім приводом до спору і в переважній більшості випадків являє собою дію або рішення владного суб'єкта службових відносин, оформлене у вигляді нормативного або індивідуального адміністративного акта публічної служби.

Розділ III

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ

- 3.1 ПОЗАСУДОВИЙ ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ
- 3.2 ВИРІШЕННЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ У ПОРЯДКУ
АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА



3.1. ПОЗАСУДОВИЙ ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ

Для реалізації своїх прав та інтересів і виконання покладених обов'язків особи вступають в адміністративні правовідносини з публічною адміністрацією. Завданням демократичної, правової держави є створення належного механізму захисту прав та охоронюваних законом інтересів приватної особи від порушень з боку держави в особі її органів (посадових осіб). Такий механізм включає, з одного боку, наявність спеціальних інституцій (органів), уповноважених вирішувати правові спори, а з іншого — процедуру їх вирішення.

Відомо, що захист прав та законних інтересів осіб у сфері публічних правовідносин може відбуватися у двох формах: судовій та адміністративній. Останнім часом у науковій літературі можна зустріти міркування про можливість застосування для вирішення адміністративних спорів також процедур посередництва та примирення. У деяких країнах напрацьовано певний досвід вирішення адміністративних спорів за допомогою таких процедур, які набувають там все дедалі поширення.

Так, у *Франції* особливою формою адміністративного контролю є непряме адміністративне оскарження, що здійснюється за допомогою процедур врегулювання та примирення. Використання цих процедур визнається одним з найбільш простих та швидких засобів вирішення адміністративних спорів і є свого роду адміністративним арбітражем. Сутність таких процедур полягає у переданні спору на розгляд третій особі (незалежному одноособовому чи колегіальному органу), обговоренні ситуації, що склалася між приватною особою та адміністративним органом, досягненні висновку, що влаштовує обох сторін. У ролі органів примирення виступають, наприклад, консультативні комітети

з розв'язання спорів про відшкодування шкоди, які засновує прем'єр-міністр у департаментах. Звернення до органу примирення закінчується винесенням простого висновку, що не є обов'язковим до виконання для сторін, які можуть звернутися до суду.

Арбітражні процедури для вирішення адміністративних спорів застосовуються і в *Японії*, де діють системи адміністративного конфліктного посередництва. Наприклад, на рівні уряду діє незалежний контрольний орган — Агентство з адміністративного менеджменту, яке розглядає заяви «про незгоду», подані приватними особами стосовно дій адміністративних органів. Такі процедури також не передбачають ухвалення обов'язкового рішення для сторін спору [140, с. 170–171].

Можливість застосування альтернативних процедур вирішення адміністративних спорів (примирення, переговори, посередництво, третейський розгляд) стала предметом активного обговорення і серед вітчизняних фахівців [141; 142; 143; 144]. Такі форми вирішення правових спорів на протигагу державним формам називають «недержавними формами вирішення конфліктів», або «альтернативною юрисдикцією», або «альтернативним вирішенням спорів» [144, с.4–5].

Водночас, запровадження альтернативних процедур розв'язання адміністративних спорів в Україні потребує подальшого докладного вивчення. Вбачається, що успішність функціонування таких процедур в інших країнах зумовлена до того ж, високим рівнем правового регулювання традиційних шляхів вирішення адміністративних спорів (зокрема, адміністративного та судового порядку). Тому слід виважено підходити до запозичення іноземного досвіду застосування таких процедур.

¹⁴⁰Административное право зарубежных стран : учебник / под ред. А. Н. Козырина, М. А. Штатиной. — М. : Спарк, 2003. — 464 с.

¹⁴¹Еременко Г. Что такое медиация и почему она действенна [Электронный ресурс] / Г. Еременко // Путеводитель в мире правовых отношений. — Режим доступа : http://www.prostopravo.com.ua/klub_yuristov/yuridicheskiy_rynok/stati/chto_takoe_mediatsiya_i_pochemu_ona_deystvenna. — Загл. с экрана.

¹⁴²Кузьмишин В. Перспективи впровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві України / В. Кузьмишин // Вісн. Вищ. адм. суду України. — 2009. — № 3. — С. 45–48.

¹⁴³Ракитина Л. Н. Медиация (посредничество): как урегулировать спор, не обращаясь в суд / Л. Н. Ракитина, О. А. Львова. — М. : Эксмо, 2008. — 144 с.

¹⁴⁴Талапина, Э. В. Новые институты административного права / Э. В. Талапина // Государство и право. — 2006. — № 5. — С. 14–21.

Поняття позасудового порядку вирішення службових спорів

Видається, що першочерговим напрямом вдосконалення механізму вирішення адміністративних спорів, в тому числі службових є завершення вже розпочатих реформ у цій сфері. Сьогодні в Україні, з одного боку, залишаються невирішеними багато питань щодо функціонування адміністративних судів (зокрема, відсутня спеціалізація адміністративних суддів, що негативно впливає на якість та оперативність розгляду спорів). З іншого боку, у ще гіршому стані перебуває адміністративний порядок вирішення правових спорів: процедуру їх вирішення не уніфіковано, процедурні норми розпорошено у великій кількості відомчих актів, створення окремих підрозділів з вирішення спорів в рамках публічної адміністрації лише започатковано у деяких органах тощо. Тому в сучасних умовах для України необхідно зосередити увагу на вдосконаленні адміністративного судочинства та порядку оскарження в рамках діяльності публічної адміністрації.

Отже, зупинимось на дослідженні адміністративного порядку вирішення службових спорів органами публічної адміністрації. Перш за все необхідно визначитись із термінами. Стосовно термінів «адміністративний порядок», «досудовий порядок» та «позасудовий порядок» слід зазначити, що сьогодні у науковій літературі та законодавстві склалася практика вживання цих понять як синонімів. Зокрема, термін «досудовий порядок» міститься у ч.4 ст. 99 КАС України. У Податковому кодексі України, у якому в основному вживається термін «адміністративний порядок», водночас зазначається: «процедура адміністративного оскарження вважається досудовим порядком вирішення спору» (ч.4 п.56.18 ст. 56) [145]. У Проекті АПК України застосовується поняття «позасудовий порядок» (ст. 101) [146].

Проте із застосуванням вказаних термінів як синонімів важко погодитися. Видається, що термін «позасудовий порядок», виходячи з його етимологічного значення, включає захист прав та інтересів «поза судом», а саме: 1) адміністративний порядок вирішення спору; 2) за-

¹⁴⁵Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 13–14, № 15–16, № 17. — Ст. 112.

¹⁴⁶Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 03.12.2012 [Електронний ресурс] : // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт . — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

хист прав Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та органами прокуратури; 3) розв'язання спору третейським судом, а також інші альтернативні форми вирішення правових спорів (посередництво, медіація тощо); 4) вирішення спору самими сторонами без звернення до компетентного органу (наприклад, претензійний порядок). Тобто поняття «позасудовий порядок» ширше, за поняття «адміністративний порядок».

Що стосується терміна «досудовий порядок», то видається, що його правильно застосовувати тільки стосовно випадків обов'язкового використання адміністративного порядку вирішення спору до звернення до суду. Тому вживання терміна «досудовий порядок» як синоніма терміна «адміністративний порядок» сьогодні є неточним, оскільки чинне законодавство не передбачає обов'язковості адміністративного оскарження до звернення до суду.

У науковій літературі в якості синоніма адміністративного порядку вирішення правових спорів застосовується також термін «доюрисдикційна форма врегулювання спорів» [147, с. 45]. Вбачається, що така позиція ґрунтується на розумінні під поняттям «юрисдикція» відправлення правосуддя. Проте відомо, що поняття «юрисдикція» розглядається і в іншому значенні, а саме як встановлена законодавством сукупність повноважень відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування розглядати та вирішувати правові спори та справи про правопорушення, давати правову оцінку діям осіб або інших суб'єктів права з точки зору їх правомірності або неправомірності, застосовувати санкції до правопорушників. Якщо виходити з останнього розуміння поняття «юрисдикція», то адміністративний порядок вирішення правових спорів є юрисдикційною формою вирішення спорів. Через це видається неточним застосування в якості синоніма адміністративного порядку вирішення правових спорів терміна «доюрисдикційна форма врегулювання спорів».

З огляду на вказане, у цьому дослідженні використовується поняття **«адміністративний порядок вирішення адміністративних спорів»**, під яким розуміється розв'язання цих спорів органами публічної адміністрації. Вбачається також можливим як синонім до цього тер-

¹⁴⁷Гіжевський В. К. Правові основи захисту прав і законних інтересів платників податків в адміністративному порядку : навч. посіб. / В. К. Гіжевський, О. М. Буханевич, О. М. Федорчук. — К. : Атіка, 2010. — 196 с.

міна застосовувати поняття «адміністративне оскарження», широко вживане у науковій літературі та чинному законодавстві.

Що стосується самого поняття «адміністративний порядок», то виходячи із загальнофілософського розуміння порядку як гармонійного, передбачуваного стану або розташування чого-небудь, в цьому дослідженні адміністративний порядок розглядаємо як сукупність нормативно встановлених правил, що визначають систему органів (посадових осіб) публічної адміністрації, уповноважених вирішувати правові спори, а також адміністративну процедуру розв'язання цих спорів. Отже, поняття «порядок» є родовим по відношенню до поняття «процедура». Стосовно останньої слід зауважити, що сучасне регулювання адміністративної процедури характеризується тим, що така процедура розпорошена у величезній кількості нормативно-правових актів, недоліки чого аналізуються далі. Такий стан речей унеможливує наведення в роботі сучасної адміністративної процедури вирішення правових спорів, оскільки єдиної адміністративної процедури (як, наприклад, судової) сьогодні не існує. Кожний адміністративний орган має свою процедуру, за якою вирішує скарги.

З іншого боку, обсяг роботи не дозволяє навести повністю проект нової, єдиної для усіх адміністративних органів процедури вирішення спорів. Це зумовлено тим, що розроблення такої процедури передбачає ретельне дослідження існуючих процедур, які нині містяться у численних нормативно-правових актах, виокремлення та уніфікацію їх прогресивних положень. Тому в цьому дослідженні аналізуються загальні засади правового регулювання адміністративного порядку вирішення правових спорів та пропонуються шляхи вирішення поставлених в роботі проблемних питань у цій сфері (зокрема, аналізується можливість введення обов'язковості використання адміністративного порядку оскарження до звернення до суду, розглядаються шляхи скорочення тривалості процедури адміністративного оскарження, питання зупинення дії оскаржуваного рішення, обґрунтовується необхідність запровадження спеціалізованих органів оскарження тощо).

Із аналізу наукової літератури, присвяченої питанням вирішення правових спорів, випливає, що в кожному суспільстві існують три сфери (три «кити»), на яких базується система правовідносин з вирішення правових спорів: матеріальне право, процесуальне право та структура органів, уповноважених вирішувати спори. Ці три сфери є однаково

важливими, усі вони потребують значної уваги і певного вдосконалення в процесі реформування правової системи України. Перетворення у цих сферах мають відбуватися у комплексі і бути узгоджені між собою.

У науковій літературі виділяють три аспекти адміністративної юстиції: матеріальний, організаційний та формальний. Вбачається можливим за аналогією виділити такі ж аспекти і стосовно адміністративного порядку вирішення спорів. При цьому матеріальний аспект характеризує сутність адміністративного спору, а саме: його ознаки, підстави, об'єкт, предмет, визначення тощо (цей аспект розглянуто у I розділі); організаційний аспект визначає органи, уповноважені вирішувати адміністративні спори в адміністративному порядку; формальний аспект стосується процедури вирішення правових спорів в рамках адміністративного оскарження.

Визначивши терміни, які застосовуються у цьому дослідженні, перейдемо до безпосередньої характеристики адміністративного порядку вирішення службових спорів.

У науковій літературі останніх років часто наголошується на тому, що судовий порядок вирішення адміністративних спорів має безперечні переваги перед адміністративним порядком [148, с. 13–14; 149, с. 30]. При цьому поза увагою залишаються позитивні властивості останнього. Слушною видається думка *В.П. Тимощука* про важливість збереження і більш активного використання інституту адміністративного оскарження, до прямих переваг якого над судовим захистом він відносить економічність, оперативність, меншу формалізованість, зменшення навантаження на судову владу. Саме під час розгляду скарги відбувається перше реальне спілкування з особою, яка раніше не скористалася правом бути вислуханою або адміністративний орган не забезпечив реалізації цього права, оскільки вимагалася негайне ухвалення рішення. Особа одержує можливість викласти додаткові аргументи, що не були враховані при ухваленні рішення, і в цьому разі адміністративний орган може його змінити [150, с. 195–196].

¹⁴⁸Шишкин, В. И. Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц / В. И. Шишкин. — К. : Политиздат Украины, 1990. — 128 с.

¹⁴⁹Стефанюк В. С. Оскарження правових актів управління — один із засобів захисту прав та свобод людини і громадянина / В. С. Стефанюк // Вісн. Верхов. Суду України. — 2003. — № 2-С. 29–32.

¹⁵⁰Тимошук В. П. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / В. П. Тимошук ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. — К. : Старий світ, 2006. — 576 с.

На думку Є.Ф. Демського, адміністративний порядок захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб спрощує та прискорює розгляд адміністративної справи, забезпечує оперативність реагування органу владних повноважень та захисту порушеного права [151, с. 185]. А.І. Столмаков слушно зазначає, що адміністративно-правові методи захисту суб'єктивних прав у деяких випадках є більш доцільними та ефективними порівняно із судовими, що пов'язано з тим, що для адміністративної діяльності з вирішення спорів характерним є не тільки формальне оцінювання тієї чи іншої справи, а й по суті миттєве виправлення адміністративної помилки [152, с. 18–19].

Д.В. Ковальський, досліджуючи питання позасудового вирішення земельних спорів, наголошує, що об'єктивні умови, які склалися в результаті реформування економіки й розвитку різних форм власності на землю, потребують активної участі органів державної виконавчої влади з питань земельних ресурсів поряд з органами судової влади у процесі захисту земельних прав громадян та юридичних осіб. Це, на думку вченого, зробить процедуру вирішення земельних спорів швидкою, доступною, спрощеною, незатратною й неформалізованою [153, с. 129].

Ефективність адміністративного порядку підтверджується також іноземним досвідом. Зараз у багатьох європейських країнах значна кількість спорів між державними органами та приватними особами вирішується без використання судових процедур. Наприклад, у Нідерландах із 300 тисяч податкових спорів до суду надходить лише 5 % [154].

Згідно з п.в ч.3 ст.2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16.12.1966р. кожна держава, яка бере участь в даному Пакті, зобов'язується забезпечити, щоб право на правовий захист для

¹⁵¹ Демський, Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — 496 с.

¹⁵² Столмаков А. И. Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. И. Столмаков. — М., 1971. — 20 с.

¹⁵³ Ковальський Д. В. Земельно-процесуальні правовідносини : [монографія] / Д. В. Ковальський. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 176 с.

¹⁵⁴ Прокудина Л. А. Экономические субъекты: судебные и внесудебные способы защиты прав [Электронный ресурс] / Л. А. Прокудина // Модернизация экономики и государство : VII Междунар. наук. конф., 4–6 апр. 2006 г. — М., 2006. — Режим доступа : http://www.hse.ru/data/958/667/1234/20060406_prokudina.doc.

будь-якої особи, що потребує захисту, встановлювалося компетентними судовими, адміністративними або законодавчими владами або іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави [155]. Право на адміністративний захист закріплено у Конституції України (ст. 40) та реалізується шляхом подання адміністративної скарги до вищого у порядку підлеглості органу виконавчої влади (посадової особи). З метою забезпечення цього права Президентом України видано низку указів, зокрема, «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення», «Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення» та «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

З аналізу узагальнення практики вирішення скарг приватних осіб в органах публічного управління можна дійти важливого висновку: на сьогодні у деяких державних органах (ПФУ, ДПС, ДФІ, ДСНС тощо) адміністративний порядок активно використовується фізичними і юридичними особами для захисту їх прав та інтересів. Ця тенденція відмічається і в науковій літературі [156, с. 12; 157]. При цьому певна кількість спорів розв'язується на рівні публічної адміністрації без наступного оскарження її рішень до суду. Проте слід зазначити, що в деяких органах адміністративний порядок для вирішення спорів майже не застосовується, хоча такі повноваження надані їм законом. Так, зокрема, *Д. В. Ковальський* зазначає, що розгляд земельних спорів органами Державного комітету України із земельних ресурсів (далі — Держкомзем) практично не здійснюється. Серед причин цього вказується недостатньо розвинена законодавча база; відсутність у минулі роки необхідності у зверненні до органів Держкомзему внаслідок монопольної

¹⁵⁵Международный пакт о гражданских и политических правах [Электронный ресурс] : принят резолюцией 2200 А (XXI) Генер. Ассамблеи 16.12.1966 г. // Организация Объединенных Наций : офиц. веб-сайт. — Режим доступа : <http://www.un.org/russian/document/convents/pactpol.htm>.

¹⁵⁶Лонюк І. Платники скаржаться / І. Лонюк // Юрид. вісн. України. — 2004. — 19–25 черв. (№ 25). — С. 12.

¹⁵⁷Решота В. Перспективи реформування адміністративної юстиції у системі державного управління України / В. Решота // Демократичне врядування : електрон. наук. фахове вид. — Л., 2008. — Вип. 1. — [Електронний ресурс] Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/V_Reshota.pdf.

власності держави на землю; недостатність організаційних можливостей розгляду земельних спорів тощо [157, с. 130].

Отже, сьогодні актуальною є необхідність вдосконалення механізму вирішення спорів в адміністративному порядку, оскільки такий порядок має незаперечні переваги, які дозволяють йому повноцінно функціонувати поряд із судовим і бути не менш, а іноді навіть більш ефективним заходом розв'язання конфлікту. Наприклад, коли справу вирішує посадова особа адміністративного органу, яка професійно орієнтується у питаннях спору, адже це її повсякденна робота. Складність адміністративних спорів полягає у тому, що сфера відносин, з яких вони виникають, є надто розгалуженою, неоднорідною, для їх вирішення необхідні вузько спеціальні знання. Інститут адміністративної юстиції в Україні тільки починає розвиватись і не передбачає спеціалізації суддів за видами адміністративних спорів. Тому суддя для їх вирішення має орієнтуватися як у нормах багатьох галузей законодавства, так і у фактичних питаннях, які виникають у найрізноманітніших правовідносинах: податкових, природоохоронних, митних, санітарних, пожежних, відносинах державної реєстрації, ліцензування, пенсійного забезпечення та ін. Необхідні глибокі знання не тільки законів, а й значної кількості підзаконних нормативно-правових актів (галузевих інструкцій, стандартів, приписів, правил тощо).

Зрозуміло, що одна особа (суддя) не в змозі охопити такий великий обсяг інформації на рівні, необхідному для оперативного і водночас кваліфікованого розв'язання спору. Тому суддя, не будучи обізнаним у тій чи іншій сфері життєдіяльності, нерідко змушений звертатися по допомогу до експертів, що зазвичай затягує вирішення справи. Натомість у разі розгляду спору посадовою особою адміністративного органу необхідність звернення до послуг експерта виникає значно рідше, оскільки така особа є фахівцем у питаннях, стосовно яких виник спір.

Доктрина країн загального права серед причин уведення адміністративних трибуналів (органів адміністративної квазіюстиції, які вирішують адміністративні спори) називає, зокрема: 1) відмову загальних судів вирішувати питання, які, на їх думку, є технічно складними та у яких вони вважали себе некомпетентними; 2) потребу у поглиблених професійних знаннях та спеціалізації при розгляді складних адміністративних справ; 3) прагнення позбавити загальні суди від вирішення питань, що не поєднуються із судовим процесом. В адміністратив-

них трибуналах рішення ухвалюють спеціально підготовлені особи, які мають широкі професійні знання із спірного питання [157, с. 196].

У науковій літературі, присвяченій аналізу судового та адміністративного шляхів вирішення спору, як перевага останнього зазначається, що тільки при вирішенні спору в адміністративному порядку можливий перегляд оскаржуваного рішення на предмет його доцільності [158, с. 195; 114, с. 173; 159, с. 511]. У проекті АПК України у ч. 2 ст. 100 прямо зазначено, що оскаржуватися можуть законність та/або доцільність адміністративного акта [159]. Однак слід відмітити, що положення АПК на службові спори пропонується не поширювати. Для судді ж важливі лише ті обставини, що мають юридичне значення (невідповідність адміністративного акта закону, порушення юридичної процедури).

Проте сьогодні КАС України передбачає можливість суду перевіряти оскаржуване рішення (дію) на предмет їх доцільності. Згідно з пунктами 6 та 8 ч.3 ст.2 КАС України суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) оскаржувані рішення (дії) розсудливо та пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямовані ці рішення (дії) [159].

Разом з тим, як слушно зазначає *Ю. С. Педько*, доцільність управлінських рішень не є сферою контролюючого впливу адміністративної юстиції. Орган адміністративної юстиції не повинен мати права аналізувати причини (крім юридичних) і управлінську мету, на яких засновано рішення управлінського органу. Крім того, наявність такого права в органі адміністративної юстиції вказувало б на «вторгнення» останнього у здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності [160, с. 54]. Слушною є також думка *Н. Г. Салищевої та Н. Ю. Хаманьової*, відповідно до якої якщо б юрисдикційну діяльність суду поширити і на оцінювання доцільності управлінських рішень, то це обмежило б самостійність іншої гілки державної влади — виконавчої [161, с. 5–12].

¹⁵⁸Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. — К. : Старий світ, 2006. — 576 с.

¹⁵⁹Глазунова, Н. И. Государственное (административное) управление : учебник / Н. И. Глазунова. — М. : ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2006. — 560 с.

¹⁶⁰Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні : монографія / Ю. С. Педько — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — 208 с.

¹⁶¹Салищева Н. Г. Исполнительная и судебная ветви власти: соотношение и взаимодействие /

Іноземний досвід свідчить, що, як правило, при перевірці рішень (дій, бездіяльності) публічної адміністрації компетенція судів обмежується питаннями права (тобто суди переглядають такі рішення (дії, бездіяльність) тільки на предмет їх законності). Питання ж факту (тобто суті справи) належить до компетенції самої публічної адміністрації та квазісудових установ. Суд може висловити свою позицію щодо суті справи тільки у разі, коли питання не залежить від дискреційної влади адміністративного органу. Зокрема, у США суди під час розгляду адміністративної справи звертають увагу головним чином на юридичну сторону, на застосування адміністративним органом норм права. Стосовно ж фактичної сторони справи вони висловлюють свою думку більш обережно, оскільки вважається, що працівники адміністративного трибуналу (органу адміністративної квазіюстиції) є більш компетентними у технічних питаннях [162].

Аналогічним чином проведено розмежування питань, що становлять предмет розгляду публічної адміністрації та суду, і в інших країнах. Зокрема, в Польщі адміністративний суд розглядає тільки питання законності (ст. 34 Закону «Про Вищий адміністративний суд»). Згідно зі ст. 41 Закону Болгарії «Про адміністративну процедуру» суд розглядає законність акта публічної адміністрації. Він повинен з'ясувати, чи мав орган публічної адміністрації повноваження для ухвалення акта, чи належним чином застосовано правові норми щодо суті питання справи та чи дотримано адміністративної процедури. Компетенцію судів Естонії також обмежено контролем законності адміністративної діяльності [163, с. 70–71, 106]. Так само це питання вирішується у Німеччині та деяких інших країнах [164, с. 76].

З огляду на викладене, вбачається необхідним усунути з КАС України цитовані норми, які надають суду право оцінювати доцільність прийняття (вчинення) оскаржуваних рішень (дій), та віднести ці питання до повноважень органів адміністративного оскарження.

Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 2000. — № 1. — С. 5–12.

¹⁶² Хомяков Г. А. Административный суд в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Г. А. Хомяков. — Режим доступа : <http://www.ksu.ru/infres/homyakov/oglav.htm>.

¹⁶³ Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. — К. : Вид-во УАДУ, 1999. — 236 с.

¹⁶⁴ Зоммерманн К.-П. Административное судопроизводство (юстиция) в Германии: история развития и основные черты / К.-П. Зоммерманн, Ю. Н. Стариков // Государство и право. — 1999. — № 7. — С. 70–77.

Адміністративний порядок є більш оперативним. Це пов'язано з тим, що процедура вирішення спору, як правило, менш формалізована, ніж судова, що сприяє економії часу як самого скаржника, так і держави в особі її органів (посадових осіб). Важливим в цьому контексті є також те, що суд, навіть у разі визнання незаконним оскаржуваного рішення не може замість адміністративного органу ухвалити нове рішення. Особа мусить чекати, доки адміністративний орган виконає судове рішення і ухвалить відповідний адміністративний акт [164, с. 195]. Крім того, сьогодні проблемою є перевантаженість судів, яка щороку зростає. Так, за даними судової статистики, наданої ВСУ, у 2014 році на розгляді в окружних адміністративні та місцевих загальних судах перебувало 2 млн. 99,6 тис. позовних заяв, адміністративних справ, клопотань, заяв про перегляд судових рішень за нововиявленими обставинами, що на 23,9 % більше ніж у 2013 році. При цьому у 2014 році залишилися нерозглянутими 274,9 тис. адміністративних справ, що на 31,3 % більше ніж у 2013 році [165, с. 27 — 28]. Слушно зауважує *О.М. Пасенюк*, що перевантаженість судів суттєво погіршує умови оперативного, якісного та доступного правосуддя, сприяє виникненню судових помилок, поверховому розгляду справ [166].

Крім цього, адміністративний порядок порівняно із судовим є менш витратним. Стаття 2 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито» встановлює вичерпний перелік об'єктів справляння державного мита і не передбачає його сплати за вирішення скарг в адміністративному порядку [167]. Безоплатність розгляду звернень громадян передбачає і ст. 21 Закону України «Про звернення громадян» [167]. Крім того, майже не виникає необхідності залучати спеціалістів, оскільки особа, яка вирішує справу в адміністративному порядку, сама є фахівцем у питанні спору тощо.

Нарешті, адміністративний порядок є більш привабливим для приватних осіб з психологічного погляду (приватні особи не дуже охоче йдуть до суду).

¹⁶⁵ Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2014 р. : (за даними судової статистики) // Вісн. Верхов. Суду України. — 2014. — № 5. — С. 17–33.

¹⁶⁶ Пасенюк О. "Ми повинні самоочиститися від тих, хто зловживає повноваженнями судді..." / О. Пасенюк // Юрид. вісн. України. — 2008. — 15–21 листоп. (№ 46). — С. 1, 5.

¹⁶⁷ Про державне мито : декрет Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 р. № 7–93 // Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 13. — Ст. 113.

З огляду на зазначені позитивні риси адміністративного порядку вирішення правових спорів видається, що сьогодні слід створити належні умови для його ефективного функціонування. Реформування адміністративного порядку вирішення правових спорів є не менш актуальним, ніж питання адміністративної юстиції.

Квазісудові органи як суб'єкти вирішення службових спорів

Слід зазначити, що ще в Концепції адміністративної реформи України 1998 р. наголошувалося на необхідності суттєвого покращення законодавчого регулювання позасудового захисту прав і свобод громадян, які порушуються органами виконавчої влади та їх посадовими особами. З огляду на це Концепцією (р. V п. 2 п. п. 2) передбачалося створення в органах виконавчої влади спеціальних підрозділів адміністративної квазіюстиції, уповноважених розглядати скарги громадян у порядку, наближеному до судового провадження [167].

На початку ХХ ст. в Україні функціонували органи, які за своєю юридичною природою були більше ніж бюро скарг, наближені до органів адміністративної юстиції. Серед таких органів слід назвати страхові ради, житлові комісії, податкові комісії. Проте порядок їх діяльності не мав нормативного закріплення, розгляд скарг не був для них основним завданням, вони виконували й суто адміністративну діяльність. Функціонували також органи, процесуальна діяльність яких була нормативно регламентована. Так, Кодекс законів про працю регламентував діяльність примирювальних камер та третейських судів, а Земельний кодекс визначав порядок вирішення справ судовими земельними комісіями. Останні серед перелічених органів були найбільш наближені за своїм характером до органів адміністративної юстиції. Земельний кодекс доволі докладно регламентував процедуру розгляду ними справ. До відання земельних комісій належали не тільки оскарження неправомірних дій органів влади у галузі землекористування, а й усі земельні спори, у тому числі між приватними особами [168, с. 247–253].

Зараз *квазісудові органи* (або спеціально уповноважені посадові особи) функціонують у багатьох розвинених країнах (зокрема, в

¹⁶⁸Кобалевский, В. Л. Очерки советского административного права : учеб. пособие / В. Л. Кобалевский. — Харьков : Госиздат Украины, 1924. — 258 с.

США, Великій Британії, Австралії тощо). Наприклад, у *Великій Британії* діє розгалужена система, яка налічує близько 60 видів адміністративних трибуналів, які розглядають більш як мільйон справ на рік. Вони діють на основі власних статутів, які визначають їх кількісний склад та процедуру діяльності. Кожний трибунал залежно від предмета скарги віднесено до міністерства певного профілю [169]. Правовою основою їх функціонування є Закон про трибунали та розслідування 1971 р. При цьому термін «трибунал» є збірним щодо великої кількості органів, різних за назвою (трибунали, комітети, комісії, суди), а також за сферою розв'язання спорів (трибунали національного страхування, трибунали зі збирання податкового та основного податків, трибунали національної служби охорони здоров'я, промислові трибунали тощо). Трибунали кожного виду діють на основі своїх правил процедури. Слід зазначити, що у Великій Британії оскарження актів органів управління знаходилось у віданні загальних судів. Однак на початку ХХ ст. розвиток промисловості, розширення сфери соціальних послуг, зростання адміністративного апарату призвели до збільшення управлінських проблем та кількості адміністративних спорів [170]. Ці чинники й зумовили появу адміністративних трибуналів.

У *Франції* з 1953 р. у рамках публічної адміністрації діє система адміністративних трибуналів (до цього часу функції адміністративної юстиції в департаментах виконували ради префектур, які створювалися на допомогу префектам — представникам центральної влади на місцях) [170, с. 14]. Зазначені трибунали становлять ієрархічну систему, яка складається із трьох рівнів (трибунали, які розглядають справи по першій інстанції, апеляційні трибунали та Державна рада, яка є вищою інстанцією). Крім цього, у Франції діють спеціалізовані органи, для яких вирішення спорів є не основною функцією (наприклад, розрахункова палата (центральна установа держави щодо витратної частини державного бюджету) і розрахункові регіональні палати, які перевіряють бухгалтерські рахунки державних органів і організацій, а та-

¹⁶⁹Нужен ли России Административный суд? [Электронный ресурс] // Российская Федерация сегодня : обществен.-полит. журн. Федер. Собрания Парламента РФ — 2005. — № 6. — Режим доступа : http://archive.russia-today.ru/2005/no_06/06_law.htm.

¹⁷⁰Хомяков Г. А. Административный суд в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Г. А. Хомяков. — Режим доступа : <http://www.ksu.ru/infres/homyakov/oglav.htm>.

кож контрольна комісія банків, дисциплінарна рада народної освіти тощо) [171, с. 45–46].

Слід зазначити, що стосовно сутності адміністративних трибуналів Франції немає однозначної думки серед вчених. З одного боку, їх розглядають як самостійну гілку правосуддя. Однак не можна не зважати на те, що оцінка дій адміністративного органу, яку здійснюють трибунали, вилучена зі сфери судової юрисдикції та зосереджена в рамках самої адміністрації. Цей факт надає підстави характеризувати адміністративні трибунали більше як квазісудові органи, ніж як суди у класичному розумінні. Це підтверджує і той факт, що члени адміністративних трибуналів — це чиновники, обізнані у питаннях управління [172, с. 174].

Законодавство Японії також передбачає функціонування спеціалізованих органів адміністративної квазіюстиції. Як приклад можна навести Інспекційну раду з опублікування інформації, яку створено при канцелярії прем'єр-міністра для розгляду скарг на рішення адміністративних органів із запиту про розкриття документа [173].

Цікавим у контексті цього дослідження є досвід США щодо функціонування спеціальних органів для вирішення в адміністративному порядку спорів, що виникають у сфері публічного управління. Для позначення діяльності адміністративних установ як органів адміністративної юстиції застосовується термін *adjudication* — адміністративна квазісудова діяльність. Суб'єктами такої діяльності є різні адміністративні органи, наприклад, бюро щодо звернення громадян при президентові США, Комісія міжнародної торгівлі, Федеральна комісія зв'язку, Федеральна електроенергетична комісія, Комісія цінних паперів та ін.

Органи, які здійснюють адміністративну квазісудову діяльність у США, можна поділити на дві категорії. До першої належать ті, для яких вирішення адміністративних спорів є не єдиною функцією, а доповненням до основного обсягу компетенції. Характерною ознакою, яка від-

¹⁷¹Шишкін В. Система установ адміністративної юрисдикції у Франції / В. Шишкін // Право України. — 1996. — № 7. — С. 43–46.

¹⁷²Старилов Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю. Н. Старилов. — М. : НОРМА, 2001–304 с.

¹⁷³Анисимцев, Н. Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант [Электронный ресурс] / Н. Анисимцев // Критика российских реформ отечественными и зарубежными экономистами. — Режим доступа : <http://www.r-reforms.ru/indexpub210.htm>.

різняє такі установи від судів, є їх становище при вирішенні спору: якщо суд виступає у ролі арбітра між двома сторонами, то установа сама є стороною, до якої звертається приватна особа. Тому для того, аби не порушувався принцип, згідно з яким ніхто не може бути суддею у своїй справі, в таких установах сформувалась особлива система органів адміністративної юстиції. Ключове становище серед них посідають адміністративні судді, які іменуються *hearing examiners*. Окрім них, як правило, існують також спеціальні апеляційні управління. Наприклад, рішення адміністративного судді у сфері соціального забезпечення може бути оскаржено до апеляційної ради — напівнезалежного органу в системі адміністрації соціального забезпечення. Ця рада є останньою інстанцією адміністративного порядку, її рішення може бути оскаржено лише до суду. До другої категорії органів адміністративної юстиції США належать органи, для яких вирішення спорів є єдиною функцією. Такі установи незалежно від їх назви («комісія», «агентство», «суд» тощо) є спеціалізованими квазісудовими органами. Серед них виділяють низку великих адміністративних трибуналів, які за ступенем своєї автономності та порядку діяльності є близькими до адміністративних судів (наприклад, податковий та претензійний суди) [174, с. 142, 143].

Отже, квазісудові органи у різних країнах відрізняються за назвою (ради, комісії, управління, агентства, бюро, трибунали і навіть суди), становищем у системі державних органів, а також за обсягом повноважень. Але їх сутність однакова — вони призначені для вирішення правових спорів в адміністративному порядку.

Незважаючи на наведені відмінності, можна виділити характерні риси органів (підрозділів) адміністративної квазіюстиції, до яких слід віднести такі: 1) органи адміністративної квазіюстиції функціонують на стику судової та виконавчої гілок влади (наприклад, в Італії такі квазісуди першої інстанції (адміністративні джунти) не відділені повністю від активної адміністрації, а виступають судовими секціями кожного із 20 обласних виконавчих комітетів [174, с. 194]); 2) створюються актом законодавчої влади; 3) функціонують на постійній або тимчасовій основі залежно від кількості справ; 4) як правило, не виконують функцій публічного управління, їх виключною компетенцією є вирішення правових спорів; 5) при розв'язанні спорів дотримуються процедури,

¹⁷⁴Хаманева Н. Ю. Административная юстиция США / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. — 1993. — № 3. — С. 140–147.

яка наближена до судової, проте є спрощеною; 6) рішення таких підрозділів є обов'язковим для сторін спору (на відміну від рішення, наприклад, органів посередництва та примирення). Таке рішення може бути оскаржено до суду.

Під **органами адміністративної квазіюстиції** слід розуміти постійно або тимчасово діючі спеціалізовані структурні підрозділи центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях, єдиною компетенцією яких є вирішення адміністративних спорів за правилами спеціальної процедури, наближеної до судової.

У науковій літературі зустрічаються думки про необхідність запровадження спеціалізованих органів для вирішення адміністративних спорів. *А.А. Дьомін* зазначає, що усі владні відносини мають вирішуватися в єдиних адміністративних трибуналах [175, с. 7]. *В.В. Сажина* також вважає доцільним запровадження органу, спеціально пристосованого до здійснення діяльності з вирішення адміністративних спорів [176, с. 38].

Проте у науковій літературі пропонується вирішувати зазначене питання іншим чином. Так, *В.В. Решота* вважає за доцільне створити квазісуди (комісії із вирішення адміністративних спорів), які існуватимуть паралельно із адміністративними судами та адміністративним (відомчим) порядком вирішення спорів [177, с. 12]. На думку автора, це надасть змогу суттєво розвантажити роботу судів і органів державного управління та органів місцевого самоврядування, а також не формувати місцевих адміністративних судів [177, с. 6].

Погоджуючись в цілому із думкою про необхідність запровадження спеціальних інституцій з вирішення скарг в адміністративному порядку, зауважимо, що викликає сумніви доцільність функціонування трьох автономних систем органів для вирішення адміністративних спорів: адміністративних судів, органів виконавчої влади (адміністративний (відомчий) порядок оскарження) та квазісудів. Вбачається, що така система буде занадто громіздкою, оскільки квазісуди фактично ду-

¹⁷⁵Демин А. А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации / А. А. Демин // Государство и право. — 2000. — № 11. — С. 5–12.

¹⁷⁶Сажина В. В. Административная юстиция: к теории и истории вопроса / В. В. Сажина // Совет. государство и право. — 1989. — № 9. — С. 36–44.

¹⁷⁷Решота В. В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції в державному управлінні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.01 / В. В. Решота. — Л., 2008. — 19 с.

блюватимуть відомчий порядок оскарження. На нашу думку, реформування адміністративного порядку вирішення спорів необхідно проводити не екстенсивним шляхом (тобто завдяки введенню нових інституцій при залишенні відомчого порядку в його сучасному вигляді), а інтенсивним шляхом, який включає: по-перше, продовження створення підрозділів адміністративної квазіюстиції в системі органів виконавчої влади, а не діє автономно. Запровадження таких підрозділів має розглядатися не як паралельно діюча з відомчим порядком альтернатива, а як заміна існуючого відомчого порядку, об'єктивність розгляду скарг в рамках якого сьогодні викликає сумніви (у цьому полягають принципові розбіжності пропозицій, зроблених автором у рамках цього дослідження, та запропонованої іншими вченими пропозиції щодо створення квазісудів); по-друге, вдосконалення адміністративної процедури вирішення спорів.

Водночас загальні положення про повноваження та статус підрозділів адміністративної квазіюстиції (органів оскарження) мають бути передбачені на законодавчому рівні, а саме в АПК України. Система таких органів, які по суті є органами адміністративного контролю, може бути побудована на основі принципів, сформульованих у Лімській декларації керівних принципів контролю, а саме: законності, незалежності, об'єктивності, компетентності, оперативності, гласності, дотриманні професійної етики тощо [178, с. 82–83]. Також в АПК України мають бути передбачені і загальні норми про статус квазісуддів.

Види позасудового вирішення службових спорів

На сьогодні національне законодавство з питань публічної служби не передбачає створення квазісудових органів для вирішення службових спорів. Аналіз його положень свідчить про наявність нижченазваних варіантів адміністративного вирішення службових спорів.

Перший закріплений в главі XV «Індивідуальні трудові спори» КЗпП України лише щодо певних видів службових спорів. У ст. 221 Кодексу зазначено, що органом, який має право розглядати трудові спори, крім суду, є комісія по трудових спорах. При цьому такий порядок розгляду трудових спорів, що виникають між працівником і власником або упо-

¹⁷⁸Воронова Л. К. Фінансове право України : Підручник / Л. К. Воронова. — К. : Прецедент; Моя книга, 2006. — 448 с.

вноваженим ним органом, застосовується незалежно від форми трудового договору. Комісія по трудових спорах є обов'язковим первинним органом з розгляду трудових спорів, що виникають на підприємствах, в установах, організаціях, за винятком деяких спорів, зазначених у статтях 222, 232 КЗпП. Зокрема, у ст. 222 Кодексу закріплено, що особливості розгляду трудових спорів суддів, прокурорсько-слідчих працівників, а також працівників навчальних, наукових та інших установ прокуратури, які мають класні чини, встановлюється законодавством. Ст. 232 вказує на трудові спори, що підлягають безпосередньому розглядові у судах. Це спори за заявами:

- 1) працівників підприємств, установ, організацій, де комісії по трудових спорах не обираються;
- 2) працівників про поновлення на роботі незалежно від підстав припинення трудового договору, зміну дати і формулювання причини звільнення, оплати за час вимушеного прогулу або виконання нижчеоплачуваної роботи, за винятком спорів працівників, вказаних у частині третій статті 221 і статті 222 цього Кодексу;
- 3) керівника підприємства, установи, організації (філіалу, представництва, відділення та іншого відокремленого підрозділу), його заступників, головного бухгалтера підприємства, установи, організації, його заступників, а також службових осіб органів доходів і зборів, яким присвоєно спеціальні звання, і службових осіб центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах державного фінансового контролю та контролю за цінами; керівних працівників, які обираються, затверджуються або призначаються на посади державними органами, органами місцевого самоврядування, а також громадськими організаціями та іншими об'єднаннями громадян, з питань звільнення, зміни дати і формулювання причини звільнення, переведення на іншу роботу, оплати за час вимушеного прогулу і накладання дисциплінарних стягнень, за винятком спорів працівників, вказаних у частині третій статті 221 і статті 222 цього Кодексу;
- 4) власника або уповноваженого ним органу про відшкодування працівниками матеріальної шкоди, заподіяної підприємству, установі, організації;

- 5) працівників у питанні застосування законодавства про працю, яке відповідно до чинного законодавства попередньо було вирішено власником або уповноваженим ним органом і виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації (підрозділу) в межах наданих їм прав;
- 6) працівників про оформлення трудових відносин у разі виконання ними роботи без укладення трудового договору та встановлення періоду такої роботи [179].

Аналіз даної статті дозволив дійти таких висновків. По-перше, виключно судовий порядок вирішення трудових спорів передбачено лише для деяких категорій публічних службовців, а саме, службових осіб органів доходів і зборів, яким присвоєно спеціальні звання, службових осіб центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах державного фінансового контролю та контролю за цінами; керівних працівників, які обираються, затверджуються або призначаються на посади державними органами, органами місцевого самоврядування. По-друге, підстави відокремлення цих службовців від інших категорій не визначені, специфіка цих спорів також не зазначена. По-третє, якщо брати до уваги, що публічна служба не обмежується лише цими категоріями службовців, то можна дійти висновку, що їх спори можуть розглядатися комісіями по трудових спорах. Але даний порядок законодавством про публічну службу не передбачений.

Крім цього, у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» міститься вказівка на вирішення конкретного службового спору за нормами КЗпП. Так, у ст. 17 Закону зазначено, що спори, які виникають у зв'язку з проведенням атестації, вирішуються відповідно до законодавства про порядок вирішення індивідуальних трудових спорів. Тобто діє відсилочна норма до положень трудового законодавства.

Другий варіант закріплений у Законі «Про державну службу», в якій зазначено, що державні службовці мають право захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку. Тобто захист порушених прав може здійснюватися, по-перше, лише державними службовцями (на претендентів та осіб, які звіль-

¹⁷⁹ Кодекс законів про працю України : Кодекс від 10.12.1971 № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Додаток до № 50.

нилися зі служби ця норма не поширюється) і, по-друге, лише до вищестоящих органів. Подібне положення міститься й у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування», де зазначено, що посадова особа місцевого самоврядування має право захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку (ст. 9). Про які саме органи влади йдеться не пояснено.

Третій спосіб закріплено, зокрема, в Законі «Про прокуратуру». Йдеться про утворення спеціальних квазісудових органів, до повноважень яких віднесено розгляд та вирішення службових спорів за ініціативою будь-якої з його сторін. Так, у ст. 71 цього Закону передбачено діяльність Ради прокурорів України, яка є вищим органом прокурорського самоврядування у період між всеукраїнськими конференціями працівників прокуратури. До її складу входять тринадцять осіб, з яких: 1) два представники (прокурори) від Генеральної прокуратури України; 2) чотири представники (прокурори) від регіональних прокуратур; 3) п'ять представників (прокурорів) від місцевих прокуратур; 4) два представники (вчені), призначені з'їздом представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ. Усі вони здійснюють свої повноваження на громадських засадах.

Рада прокурорів України, зокрема, розглядає питання правового захисту прокурорів, соціального захисту прокурорів та членів їхніх сімей і ухвалює відповідні рішення з цих питань. Крім цього, вона розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності прокурорів, вживає заходів за наслідками розгляду відповідних заходів (повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціює розгляд питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо); розглядає звернення щодо ненадання виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, встановлених для відповідної адміністративної посади.

Також Закон передбачає створення та функціонування *Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів* — колегіального органу, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, визна-

чає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір обійняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади [180]. До складу комісії входять одинадцять членів, які є громадянами України, мають вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше десяти років, з яких: 1) п'ять прокурорів призначає Всеукраїнська конференція працівників прокуратури; 2) дві особи (вчених) призначає з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ; 3) одну особу (адвоката) призначає з'їзд адвокатів України; 4) три особи призначає Уповноважений Верховної Ради України з прав людини за погодженням з комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого належить організація та діяльність органів прокуратури.

Щодо вирішення службових спорів повноваження Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів поширюються лише на розгляд скарги (заяви) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження, за результатами якого приймає рішення про накладення на прокурора місцевої прокуратури дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

Закінчуючи аналіз положень Закону «Про прокуратуру», слід зазначити, що в ньому міститься вказівка на вирішення спорів в досудовому порядку. Так, у ст. 23 «Представництво інтересів громадянина або держави в суді» зазначено, що таке представництво полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом. Прокурор з метою вжиття заходів з досудового врегулювання спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави, в тому числі з питань публічної служби, має право направити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, суб'єктів державного та комунального секторів економіки, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або ймовірно порушують законні інтереси громадянина чи держави, звернення,

¹⁸⁰Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Урядовий кур'єр від 14.11.2014. — № 212.

що містить викладення обставин та вимог, передбачених процесуальним законом, про можливість досудового врегулювання спору. Протягом п'ятнадцяти днів з дня отримання звернення прокурора відповідна особа має право вжити запропонованих прокурором заходів для забезпечення досудового врегулювання спору. У разі неврегулювання спору у досудовому порядку прокурор звертається до суду із позовом (заявою, поданням) протягом одного місяця з дня отримання відповідною особою заяви прокурора.

Як видно із положень даної статті, вжиття заходів з досудового врегулювання спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави покладається на певну особу, що свідчить про неналежну організацію діяльності квазісудових органів, які могли б вирішувати спори без звернення до суду.

Розгляд питань про звільнення суддів передбачений главою 2 Закону України «Про Вищу раду юстиції». У ньому, зокрема, зазначається, що до Вищої ради юстиції з пропозицією про прийняття подання про звільнення судді з посади можуть звертатися:

- 1) Вища кваліфікаційна комісія суддів України за умови, що таке рішення було нею прийняте за результатами перевірки відомостей про наявність підстав для звільнення судді з посади;
- 2) член Вищої ради юстиції за результатами перевірки відомостей про наявність підстав для звільнення судді з посади, проведення якої було йому доручено відповідно до цього Закону;
- 3) інші суб'єкти у випадках, визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Суддя, справа якого розглядається, та/або його представник мають право ознайомлюватися з матеріалами перевірки, надавати докази та пояснення, ставити запитання учасникам засідання, висловлювати заперечення, заявляти клопотання і відводи.

Запрошення судді, справа якого розглядається, є обов'язковим. У разі неможливості взяти участь у засіданні Вищої ради юстиції з поважних причин суддя, справа якого розглядається, може надати по суті порушених питань письмові пояснення, які долучаються до матеріалів справи. Письмові пояснення судді виголошуються на засіданні Вищої ради юстиції в обов'язковому порядку. Повторне неприбуття такого судді без поважних причин є підставою для розгляду справи за його відсутності.

Рішення щодо внесення Вищою радою юстиції подання про звільнення судді приймається шляхом таємного голосування більшістю голосів членів від конституційного складу Вищої ради юстиції.

Якщо в процесі розгляду питання про звільнення судді за особливих обставин Вища рада юстиції дійде висновку про відсутність підстав для звільнення судді, проте вчинені суддею дії можуть мати наслідком дисциплінарну відповідальність, Вища рада юстиції може прийняти рішення про притягнення суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів до дисциплінарної відповідальності, а щодо інших суддів — про направлення матеріалів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Процедуру вирішення певних службових спорів також передбачено Постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року № 950 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». У ній, зокрема, зазначається, що відповідно до цього Порядку стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може бути проведено службове розслідування:

- 1) у разі невиконання або неналежного виконання ними службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян;
- 2) у разі недодержання ними законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, антикорупційного законодавства;
- 3) на вимогу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри;
- 4) з метою виявлення причин та умов, що призвели до вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства з питань запобігання корупції за рішенням керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила таке пра-

вопорушення [181]. Як видно із наведених положень, службові розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, проводяться за ініціативою органу, де працює особа, у разі вчинення або підозри у вчиненні службовцем правопорушення, а службовець, своєю чергою, має право вимагати такого розслідування лише з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри. Отже, даний порядок не забезпечує прав публічного службовця від порушень з боку керівників органу влади або підрозділу, де він працює.

У Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. передбачена процедура позасудового розгляду службових спорів. Зокрема зазначається, що «у разі порушення наданих цим Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець може подати керівнику державної служби відповідну заяву із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації.

Керівник державної служби за заявою державного службовця може утворити комісію у складі не менше трьох осіб для перевірки викладених у заяві фактів.

Вмотивована відповідь (рішення) надається заявнику керівником державної служби за висновком комісії у письмовій формі не пізніше ніж протягом 10 робочих днів з дня надходження заяви. Відповідальність за своєчасний розгляд заяв державних службовців несе керівник державної служби.

У разі неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на заяву або незгоди з рішенням державного органу заявник звертається до центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або його територіального органу для встановлення факту порушення вимог законодавства про державну службу.

За результатами розгляду заяви центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або його територіальний орган надає заявнику вмотивовану відповідь у строк не пізніше 20 робочих днів з дня над-

¹⁸¹Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 // Урядовий кур'єр від 15.07.2000.

ходження заяви та в разі встановлення факту порушення прав державного службовця подає державному органу обов'язкову для виконання вимогу щодо скасування рішення або усунення відповідних порушень, які суперечать законодавству.

Центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, за фактом порушення ініціює та проводить службове розслідування в порядку, встановленому законодавством, з метою виявлення винних у такому порушенні посадових осіб, а також забезпечення безумовного поновлення прав державного службовця та усунення перешкод у їх реалізації (у разі прийняття таких рішень).

Заявник має право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності державних органів, посадових і службових осіб щодо перешкод у реалізації прав, наданих йому цим Законом» [181; 182].

Водночас Закон оминає питання захисту публічних службовців від необґрунтованого звільнення, в той час, коли припинення службових відносин за ініціативою роботодавця є окремим предметом захисту з боку міжнародних актів, зокрема, Конвенції МОП № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року (ратифіковано Постановою Верховної Ради України від 04.02.94). Відповідно до її положень працівник, який вважає, що його звільнили необґрунтовано, матиме право оскаржити це рішення (стаття 8 Конвенції). Також проектом пропонується норма, відповідно до якої у разі звільнення працівників при скороченні штатів така процедура визначатиметься трудовим законодавством, що може створити певні складнощі у правозастосуванні норм права публічної служби.

Стаття 11 Закону «Захист права на державну службу» передбачає, що у разі порушення наданих цим Законом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав державний службовець у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації. У скарзі державний службовець може вимагати від керівника державної служби утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів. Керівник державної служби на

¹⁸²Про державну службу : проект Закону України № 2490 від 30.03.2015 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571.

вимогу державного службовця для перевірки викладених у скарзі фактів утворює комісію у складі не менше трьох осіб.

До складу комісії включаються 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.

Керівник державної служби зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати державному службовцю обґрунтовану письмову відповідь (рішення). У разі утворення комісії письмова відповідь (рішення) керівника державної служби має ґрунтуватися на висновку комісії. У разі неотримання в установлений строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника державної служби державний службовець може звернутися із відповідною скаргою до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

За результатами розгляду скарги центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, надає державному службовцю вмотивовану відповідь не пізніше 20 календарних днів з дня надходження скарги та в разі встановлення факту порушення прав державного службовця направляє відповідному державному органу обов'язкову для виконання вимогу про усунення відповідних порушень.

Якщо права державного службовця, встановлені цим Законом, порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створили перешкоди в реалізації прав державного службовця, він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, за фактом по-

дання скарги ініціює та проводить службове розслідування в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з метою перевірки фактів, викладених у скарзі.

У разі виявлення порушень прав державного службовця або створення перешкод у їх реалізації винні у порушенні посадові особи повинні бути притягнуті до відповідальності, встановленої законом.

Порушені права державного службовця підлягають безумовному поновленню, а перешкоди в реалізації цих прав — усуненню. Заявник має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність державних органів та їх посадових осіб, що перешкоджають реалізації прав, наданих йому цим Законом, до суду [182].

Також Законом передбачено функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби — постійно діючого колегіального органу, що працює на громадських засадах.

До складу Комісії входять:

- 1) представник, визначений Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання державної служби, з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби;
- 2) представник, визначений Президентом України;
- 3) представник, визначений Кабінетом Міністрів України з числа осіб, які займають посади вищого корпусу державної служби;
- 4) керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (за посадою);
- 5) керівник Національного агентства з питань запобігання корупції (за посадою);
- 6) представник Державної судової адміністрації України;
- 7) по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні;
- 8) чотири представники — громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, обрані відповідно до порядку, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Комісія утворюється Кабінетом Міністрів України, який затверджує її персональний склад. Пропозиції щодо утворення комісії та затвердження її складу Кабінетом Міністрів України вносяться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Повноваження Комісії з питань вищого корпусу державної служби:

- 1) погоджує розроблені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, типові вимоги до професійної компетентності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А»;
- 2) проводить конкурс на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду;
- 3) розглядає пропозиції та надає згоду на дострокове звільнення з посади за ініціативою суб'єкта призначення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та повідомляє про своє рішення суб'єкта призначення і центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
- 4) вносить пропозиції суб'єкту призначення щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу;
- 5) здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та вносить суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження;
- 6) затверджує перелік посад державної служби, патронатної служби та посад працівників, які виконують функції з обслуговування, а також встановлює категорії посад державної служби за поданням керівника державної служби в апаратах допоміжних органів, утворених Президентом України.

Комісія діє діяльність відповідно до Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, яке затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої вла-

ди, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

На своєму засіданні Комісія приймає рішення про утворення комітету з відбору кандидатів на відповідну посаду та комітету з дисциплінарних проваджень з розгляду відповідних питань, а також визначає осіб із числа членів Комісії, які до них входять.

Комітети Комісії для вирішення питань, що належать до їх повноважень, можуть залучати з правом дорадчого голосу представників центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, які мають вищу юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня, інших державних органів, профільних наукових установ та навчальних закладів, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідних галузях.

Організаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Комісії здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Слід констатувати, що законом обмежується переважно процедурою вирішення службових спорів в межах органу влади, де працює особа, що, звісно, не завжди сприяє об'єктивному та неупередженому розгляду справи.

Зарубіжний досвід позасудового порядку вирішення службових спорів

При вирішенні даного питання доцільно було б скористатися успішним досвідом деяких країн, де досудове вирішення службових спорів віднесено до компетенції спеціально створених відокремлених квазісудових органів. Так, за законодавством *Канади* службовець звертається за захистом порушеного права Комісії з питань державної служби та до Трибуналу з питань персоналу. Законодавство *Польщі* передбачає систему дисциплінарних комісій, які розглядають спори з питань дисциплінарної відповідальності. В якості вищої досудової інстанції виступає Вища дисциплінарна комісія цивільної служби. У *Франції* рішення про накладення стягнення оскаржується у Дисци-

плінарній раді. Відповідно до положень Закону «Про державну службу в республіці Албанія» захист прав державних службовців здійснює Комісія по державній службі.

У США в рамках виконавчої влади створено спеціальний квазісудовий орган — Адміністративний суд з питань державної служби. Рішення про виділення його з Комісії цивільної служби було прийнято через те, що інтегрованість квазісудового органу в цю комісію передбачає його певну залежність від неї і позбавляє членів цього квазісудового органу неупередженості. Цей адміністративний орган називається Рада із захисту системи заслуг (Merit System Protection Board). Його завданням є як захист системи заслуг в цілому, так і захист прав окремих державних службовців: розгляд скарг, розслідування випадків порушення прав державних службовців та застосування заходів при виявленні таких порушень.

У Перу Законодавчим декретом № 1023 (2) від 21 червня 2008 року (ст. 36) створено Національний трибунал цивільної служби як орган, призначений розглядати службові спор в останній адміністративній інстанції. Він виступає складовою частиною Адміністративної системи управління людськими ресурсами, очолюваної Національним управлінням цивільної служби. До завдань цього адміністративного трибуналу входить вирішення індивідуальних спорів, що виникають «в середині адміністративної системи». До його компетенції віднесені адміністративні позови (апеляції) по спорах, що виникають у зв'язку з: а) вступом на службу; б) виплатою грошового утримання; в) просуванням по службі; г) порушенням дисциплінарного режиму; г) припиненням служби. Цей трибунал як адміністративний квазісуд, що входить до системи виконавчої влади, вирішує практично всі конфлікти між державою та її службовцями, пов'язані зі службою. Його компетенція поширюється на всі публічні установи та організації, в яких працюють всі службовці, призначені або найняті за контрактом відповідно до декрету, що регулює порядок контрактації в рамках цивільної служби. Даний трибунал виступає в якості останньої адміністративної інстанції, його рішення можуть бути оскаржені лише до Верховного суду Перу в порядку адміністративно-судового позову і повинні розглядатися в цьому суді в адміністративно-спірному процесі.

Водночас, трибунал не має права вирішувати адміністративних трудових конфліктів, що виникають з тих правовідносин, у яких держава

виступає в якості «приватного підприємця», а не «публічного наймача». Це має місце в тих випадках, коли найманий персонал підпорядковується «приватному трудовому режиму». У цьому випадку спори розглядаються у звичайному трудовому процесі, регульованому Законом про трудовий процес. Крім того, зі сфери компетенції Трибуналу виключені службові спори за участю військовослужбовців, оскільки на них не поширюється режим публічної цивільної служби.

Дещо інший статус має Трибунал у справах адміністративної кар'єри, створений у *Венесуелі* відповідно до Закону «Про адміністративну кар'єру» від 18 листопада 2001 року. У цьому Законі встановлюється, що всі адміністративні акти, прийняті в порядку здійснення даного Закону, є предметом адміністративно юрисдикції, що відповідає положення ст. 206 Конституції країни. Крім того, в рамках цієї юрисдикції можуть розглядатися адміністративні позови про тлумачення у зв'язку з можливим нечітким викладенням положень закону і сумнівами, що виникають у процесі його реалізації (ст. 67). Крім цього, у ст. 71 Закону зазначено, що доти доки не буде прийнятий Адміністративно-процесуальний кодекс і не будуть створені компетентні адміністративні суди, частину їх компетенції буде здійснювати трибунал з питань адміністративної кар'єри. Він складається з трьох основних членів та трьох членів, що заміщаються, і які повинні бути адвокатами. Всі члени цього трибуналу за можливості повинні володіти знанням і досвідом з управління персоналом. Голова Трибуналу обирається зі складу його членів строком на один рік.

До компетенції Трибуналу входить (ст. 73) розгляд і вирішення вимог, заявлених службовцями (чиновниками) або особами, які вступають на службу, і вважають, що їхні права порушені рішеннями або діями органів, чиновників, на яких поширюється цей Закон.

У Законі про адміністративну кар'єру також прописана процедура розгляду адміністративних позовів публічних службовців (статті 74–83). Венесуельський законодавець прямо не відносить Трибунал адміністративної кар'єри до системи виконавчої влади. У тексті Закону він лише вказує, що Президент уповноважений створювати Трибунал та його структурні підрозділи відповідно до Органічних законів про судову владу.

Закон *Нікарагуа* «Про цивільну службу та адміністративну кар'єру» та Закон *Еквадору* «Про цивільну службу та адміністративну кар'єру»

прямо відносять квазісудові органи до системи виконавчої влади. Зокрема, нікарагуанський Закон визначає Апеляційну Комісію цивільної служби як «орган другої інстанції», уповноважений розглядати адміністративні позови, подані щодо рішень установ, прийнятих у сфері дії зазначеного Закону. Ця Комісія складається з трьох членів, що обираються строком на п'ять років за пропозицією Президента і депутатів асамблеї після попередньої консультації з університетами, профспілками та колегіями адвокатів. До компетенції цієї Комісії належить розгляд у другій інстанції адміністративних позовів у зв'язку з: а) звільненням службовців всупереч їхнім правам, встановленими Конституцією, законом, що розглядається, Трудовим кодексом та колективною угодою; б) відбором на службу всупереч положенням закону (ст. 17). Першою інстанцією по цих спорах, а також дисциплінарним справам виступає Трестороння комісія, що складається з: а) представника службовця, права якого порушені. Даний представник може бути членом профспілкового органу, а якщо профспілка відсутня, представника обирає сам службовець; б) представника Міністерства праці; в) делегата від відповідної інстанції Управління людськими ресурсами.

Еквадорський Закон для розгляду службових спорів заснував у системі виконавчої влади спеціальний квазісудовий орган — Хунту за претензіями, до складу якої входять: один представник від виконавчої, один — від законодавчої, один — від судової влади, а також два представники від Конгресу публічних службовців. Рішення приймаються більшістю голосів. Хунта покликана контролювати і гарантувати дотримання Закону про публічну службу. На неї покладаються такі повноваження: а) розгляд претензій публічних службовців щодо рішень вищестоящих посадових осіб, що стосуються звільнення, затримки зарплати, а також до рішень Національного директора з персоналу, прийнятим в рамках його компетенції; б) аналіз фактів, забезпечення явки свідків і прийняття рішень з питань персоналу публічної служби, що стосуються застосування Закону про цивільну службу і його регламентів; в) консультування Національного директора з питань кадрової політики на його прохання або офіційно.

Напрями удосконалення позасудового порядку вирішення службових спорів

Вважаємо, що питання запровадження подібної моделі в українську практику як мінімум заслуговує на серйозне обговорення. Створення в системі виконавчої влади централізованого квазісудового органу з розгляду та вирішення службових спорів, які не входять до структури конкретного органу влади, дозволило б розв'язати проблеми, що неминуче виникають при розгляді справ у тому самому органі, в якому виникла суперечка. З цього приводу можна зазначити, що сьогодні в Україні вже діє спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби — Національне агентство України з питань державної служби (Нацдержслужба). Відповідно до положення [183] Нацдержслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою. Відповідно до покладених на неї завдань Нацдержслужба:

- 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на розгляд Кабінету Міністрів України;
- 2) готує зауваження та пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України;
- 3) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи;

¹⁸³Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 500 // Урядовий кур'єр від 15.10.2014, № 190.

- 4) забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- 5) здійснює разом із заінтересованими органами заходи щодо стимулювання державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- 6) надає роз'яснення щодо застосування законодавства з питань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які в разі потреби оприлюднюються у друкованих засобах масової інформації для врахування особами, на яких поширюється дія законів України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- 7) організовує у випадках та порядку, передбачених законом, проведення спеціальної перевірки в новоутворених державних органах (до моменту утворення у таких органах відповідального структурного підрозділу);
- 8) забезпечує надсилання до державних органів (їх територіальних органів) запитів про перевірку відомостей щодо претендентів на посади, призначення (обрання) на які здійснюється Президентом України, Верховною Радою України або Кабінетом Міністрів України, та узагальнення отриманої інформації відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;
- 9) здійснює контроль за додержанням визначених законодавством про державну службу умов реалізації громадянами права на державну службу;
- 10) у межах повноважень, передбачених законом, проводить в державних органах перевірки стану дотримання вимог Закону України «Про державну службу»;
- 11) проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону України «Про державну службу»;
- 12) здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних із діяльністю Нацдержслужби, її територіальних органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери її управління та ін.

Аналіз зазначених повноважень, а також законодавства про публічну службу свідчить про те, що функції вирішення службових спорів Нацдержслужба не виконує, її компетенція обмежується контр-

ольно-наглядовими повноваженнями без права вирішення виявлених проблем по суті. Усе це свідчить про необхідність створення в Україні окремого квазісудового органу для вирішення спорів, пов'язаних із реалізацією законодавства про публічну службу.

Цей орган загальної компетенції (який, до речі, може бути утворений у складі Нацдержслужби) міг би бути об'єктивним у прийнятті рішень, а його члени, будучи незалежними і не підлеглими жодній зі сторін спору, були б позбавлені тиску з боку вищого керівництва. Крім цього, такий орган на професійній основі спеціалізувався би виключно на вирішеннях службових спорів, що дозволило б залучити до його складу найбільш компетентних осіб, у тому числі з недержавних формувань, з належними знаннями законодавства, що значно підвищило б ефективність вирішення спорів.

Тому першочерговим заходом реформування у сфері публічної служби має стати законодавча ініціатива, в якій слід передбачити утворення Комісії по службових спорах, наприклад, при Нацдержслужби, визначення її статусу як незалежного органу, надання повноважень з розгляду та вирішенню службових спорів, рішення якої будуть обов'язковими для виконання для сторін спору, звісно із правом його оскарження в порядку адміністративного судочинства. Описаний вище механізм вирішення службових спорів у цих комісіях може бути взятий за основу в законі. При цьому доцільно запровадити дворівневу систему діяльності таких комісій. Перший рівень утворюватимуть Комісії по службових спорах на рівні області, міст Києва та Севастополя. Їх компетенцію слід визначити як компетенцію квазісудових органів першої інстанції, а на національному рівні створити Апеляційну комісію з питань публічної служби як другу інстанцію, рішення якої могли б оскаржуватися до Вищого адміністративного суду України. У сучасних умовах цей шлях вдосконалення законодавства та порядку вирішення службових спорів є, на наш погляд, оптимальним.

Звісно, не можна не відзначити, що досудова процедура вирішення службових спорів певною мірою носить факультативний характер. Будь-який з суб'єктів спору може її проігнорувати і звернутися за захистом порушеного права безпосередньо до суду або не погодитися з винесеним квазісудовим рішенням і звернутися до суду. При цьому суд, що буде розглядати службовий спір, жодним чином даними рішенням не пов'язаний. Все це, однак, не применшує значення досудової проце-

дури вирішення службових спорів. По-перше, її наявність надає можливість вирішити велику кількість службових спорів без звернення до суду, що дозволяє сторонам уникнути непотрібних матеріальних і часових втрат. По-друге, вона займає важливе місце в динамічній структурі реалізації службового спору як виду правоохоронних відносини. Спир, що доходить до суду після його досудового розгляду, вже має чітко оформлені риси (визначені предмет і підстава, сформульовані правові позиції сторін), що значно спрощує завдання суду. По-третє, наявність даної процедури дозволяє уникнути перевантаження судів, оскільки значна кількість справ до суду не доходить: або квазісудовий орган задовольняє вимогу заявника, переглядаючи прийняте рішення, або заявник сам відмовляється від позову в суд, усвідомивши в ході досудової процедури, що його позиція заперечна для судового розгляду.

Однак відсутність спеціально створених квазісудових органів з вирішення службових спорів, низький рівень правового регулювання наявних варіантів їх вирішення, наявність прогалин і суперечностей у законодавстві суттєво знижує ефективність досудового вирішення таких конфліктів. Крім того, багато питань викликає об'єктивність розгляду службових спорів в органах, всередині яких виник цей спір. Сумнівним видається той факт, що орган, котрий цілком складається з осіб, які перебувають у підпорядкуванні у суб'єкта призначення, може забезпечити незалежний і неупереджений розгляд спору. Ситуація, коли суб'єкти вирішення спору, побоюючись проблем на службі, приймають рішення на користь владного суб'єкта спору, є достатньо реальною. В якості обставини, що знижує ефективність досудової процедури вирішення службових суперечок не можна не назвати і низький рівень правової підготовки осіб, які залучаються до досудового вирішення службових спорів, що часто є перешкодою для об'єктивної оцінки обставин справи та встановлення істини.

3.2. ВИРІШЕННЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Зважаючи на відсутність належного правового регулювання досудової процедури вирішення службового спору, ключову роль у його вирішенні сьогодні відіграє судова процедура його розгляду. Крім того,

саме в процесі судового розгляду службовий спір набуває найбільш чітко оформлену структуру.

На цій стадії розвитку службового спору сторони сперечаються одне з одним, але у суді розкриваються фактичні і правові аспекти. Сторони в процесі вирішення спору вправі виявляти активність і ініціативу, наводити аргументи в обґрунтуванні своєї позиції і відкидати аргументи протилежної сторони. У результаті весь процес судового розгляду справи рухається у формі змагання між сторонами, джерелом якого є протилежність їх матеріально-правових інтересів.

У захисті прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах поділу влади визначальною є роль судової гілки влади, оскільки судовий порядок вирішення правових спорів має переваги перед адміністративним порядком, коли їх вирішення здійснюється в межах публічної адміністрації. Як зазначає *Н. Ю. Хаманева*, судовий порядок створює особливо сприятливі передумови для забезпечення законності у сфері державного управління, обґрунтовуючи це тим, що суд не тільки виявляє порушення прав громадян, а й вживає заходів до їх відновлення, цей орган державної влади є незалежним і підпорядкований лише закону, його діяльність чітко регламентована процесуальними нормами, розгляд справ відбувається, як правило, гласно, а юридичні суперечки вирішуються на основі двосторонньої процедури [184, с. 19 — 20].

Як уже відзначалося нами, позасудовий порядок вирішення службових спорів характеризується економічністю і оперативністю. Водночас, ці риси не завжди виправдовують себе під час забезпечення захисту порушених прав та інтересів особи. Захистити себе від свавілля органу (посадової особи), яка винесла незаконну і (або) необґрунтовану постанову про проступок чи інше рішення, або вчинила які-небудь неправомірні дії, доволі складно у «владних коридорах», де бюрократія прикривається інтересами держави і суспільства вже не один десяток років [185, с. 31]. Судді є незалежними у своїй діяльності. При цьому «поняття «незалежність» є вужчим від «самостійності», оскільки остання, крім процесуальної незалежності, містить і організаційний ас-

¹⁸⁴Хаманева Н. Ю. Право жалобы граждан в Европейских социалистических странах / Отв. ред. В. И. Ремнев ; Академия наук СССР. Институт государства и права. — М. : Наука, 1984. — 109 с..

¹⁸⁵Сухарев А. С. Некоторые вопросы регулирования административных споров в налоговой сфере / А. С. Сухарев // Юрист. — М.: Юрист, 1999, № 10. — С. 30–33

пект: організаційну автономність судової системи, повноту компетенції суддівської влади, монопольну сферу реалізації повноважень, власну сферу відповідальності, особливі функції, самостійну матеріальну базу, фінансову основу, самостійне управління та фінансове забезпечення [186, с. 45]. Тобто суди приймають рішення керуючись тільки законом, що забезпечується системою гарантій їх незалежності суддів (особливий порядок призначення, звільнення з посади; таємниця прийняття судового рішення і заборона її розголошення; заборона втручання у здійснення правосуддя; юридична відповідальність за неповагу до суду; їх недоторканність тощо).

Водночас відзначаємо, що судовий і позасудовий способи вирішення службових спорів є невід'ємними і взаємодоповнювальними елементами єдиної системи засобів забезпечення законності, захисту прав і свобод громадян.

Організаційно-правове забезпечення вирішення службових спорів у порядку адміністративного судочинства

Правовою основою судового оскарження рішень, дій і бездіяльності у службових спорах є Основний закон України, що встановлює право кожної особи на захист будь-якими не забороненими законом засобами своїх прав і свобод від порушень і протиправних посягань та гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (стаття 55). Крім цього, право оскарження закріплено й у законодавстві про публічну службу.

Також у Конституції України зазначено, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності і спеціалізації (ст. 125), які розкриваються у ст. 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», відповідно до якої суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення [187]. Найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд.

¹⁸⁶Терехин В. А. Самостоятельность судебной власти и независимость судей как гарантия прав граждан / В. А. Терехин // Государство и право. — 2001. — № 8. — С. 42–50.

¹⁸⁷Про судоустрій і статус суддів : Закон України 02.06.2016 № 1402-VIII// Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

Систему судоустрою складають:

- 1) місцеві суди;
- 2) апеляційні суди;
- 3) Верховний Суд.

Для розгляду окремих категорій справ у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди. Місцевими загальними судами є окружні суди, які утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах). Місцевими адміністративними судами є окружні адміністративні суди, а також інші суди, визначені процесуальним законом.

У складі Верховного Суду діє Касаційний адміністративний суд, у якому утворюються судові палати з розгляду окремих категорій справ з урахуванням спеціалізації суддів.

Так, у Касаційному адміністративному суді обов'язково створюються окремі палати для розгляду справ щодо:

- 1) податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- 2) захисту соціальних прав;
- 3) виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян.

Як наголошується у зверненні Ради суддів адміністративних судів України: «Судова практика свідчить, що система адміністративного судочинства є найбільш доступною для громадян і юридичних осіб. Мережа адміністративних судів в Україні може зупинити бюрократичну корупцію, що, у свою чергу, створить усі необхідні передумови для розвитку бізнес-середовища і зміцнення конкурентоспроможності України на міжнародній арені» [188, с. 20].

Основним документом, який безпосередньо визначає процес розгляду і вирішення таких справ є Кодекс адміністративного судочинства України, який визначає юрисдикцію, компетенцію адміністративних судів по вирішенню службових спорів, порядок звернення до суду та здійснення адміністративного судочинства. Загальні показники здійснення адміністративного судочинства у службових спорах представлені у **Додатках А-Г**.

¹⁸⁸Звернення Ради суддів адміністративних судів України, Президії Вищого адміністративного суду України до Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України та в.о. Голови Вищої ради юстиції України від 26 грудня 2006 р. // Право України. — 2007. — № 3. — С. 20–27.

Відповідно до ст. 2 Кодексу завданням адміністративного судочинства визначено захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Стаття 3 цього Закону визначає, що адміністративний суд — це суд загальної юрисдикції, до компетенції якого цим Кодексом віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ. Своєю чергою, адміністративна справа або справа адміністративної юрисдикції — переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень [188].

Стаття 7 КАС України визначає найважливіші принципи здійснення правосуддя в адміністративних судах:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) гласність і відкритість адміністративного процесу;
- 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом;
- 7) обов'язковість судових рішень.

Ці принципи надають судочинству якостей справедливого правосуддя в адміністративних справах і навпаки — недотримання принципів адміністративного судочинства під час здійснення правосуддя тягне незаконність і подальше скасування судового рішення. Крім того, вони забезпечують внутрішню єдність усіх елементів адміністративного процесу — норм, інститутів, проваджень, ними встановлюється також і консолідація правотворчості й правосуддя в адміністративних справах [189, с. 63].

¹⁸⁹Потапенко С. В. Сутність та призначення принципів адміністративного судочинства / С. В. Потапенко // Право і Безпека. — 2007. — № 2 (34). — С. 60–64.

У службових спорах адміністративні суди здійснюють перевірку рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень на предмет того, чи прийняті (вчинені) вони:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноважень з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням всіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [189].

У Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ», що під час розгляду спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди незалежно від підстав, наведених у позовній заяві, повинні перевіряти їхню відповідність усім зазначеним вимогам [190].

Як зазначено у ст. 17 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

¹⁹⁰Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 берез. 2008 р. № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2008. — № 2. — Ст. 117.

Щоб визначити, який суд розглядатиме ту чи іншу справу, необхідно розглянути правила підсудності адміністративних справ. Під **підсудністю адміністративних справ** слід розуміти коло адміністративних справ, що уповноважений вирішувати кожен конкретний адміністративний суд [191, с.62]. За загальним правилом не допускається об'єднання в адміністративному позові вимог, що підсудні не одному суду (ч.1 ст. 21 КАСУ). Розподіл справ між адміністративними судами здійснюється за предметним, територіальним та інстанційним критеріями.

Предметна підсудність являє собою сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів різних ланок щодо розгляду адміністративних спорів по першій інстанції залежно від предмета службового спору або особливостей його складу.

За правилами *предметної підсудності* більшість службових спорів розглядаються місцевими адміністративними судами, до яких належать місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди. До компетенції місцевих загальних судів як адміністративних судів віднесено розгляд службових спорів, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам. Такі спори вирішуються суддями одноосібно, оскільки вважається, що кваліфікації судді місцевого загального суду достатньо для ухвалення законних і неупереджених рішень у цих справах [192, с. 154].

Окружні адміністративні суди вирішують службові спори, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених КАС України (ч.2 ст.18 КАСУ). Як правильно відзначає М. А. Комзюк, більш високий рівень таких судів і відірваність їх територіальної юрисдикції від адміністративно-територіального устрою надають можливість забезпечити додаткові гарантії незалеж-

¹⁹¹ Основи адміністративного судочинства в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К. : КНТ, 2009. — 248 с.

¹⁹² Комзюк М. А. Оскарження до адміністративного суду застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян / М. А. Комзюк // Форум права. — 2015. — № 1. — С. 152–157 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/l-j-pdf/FP_index.htm_2015_1_26.pdf.

ності судової влади від впливу місцевих чиновників [192, с. 155]. Водночас, не в усіх випадках позивач має подавати адміністративний позов аж до окружного адміністративного суду. У Кодексі встановлено правило, відповідно до якого справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади у спорах про публічну службу розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

Правила предметної підсудності поширюється і на Касаційний адміністративний суд України, який як суд першої інстанції вирішує справи щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, справи про дострокове припинення повноважень народного депутата України, а також справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Стосовно останнього положення слід зауважити, що по службових спорах воно не зовсім відповідає реальній ситуації, що склалася в нашій країні. Як свідчить практика, останнім часом щороку збільшується кількість позовів до суду стосовно призначення, проходження та звільнення з публічної служби державних службовців, котрі обіймають посади першої категорії, суддів, а також інших суб'єктів владних повноважень, призначення та звільнення яких здійснюється Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Як приклад можна навести такі рішення: Постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 23.10.2008 № 5/363, у якій суд, розглянувши у відкритому судовому засіданні адміністративний позов Б. С. С. до Кабінету Міністрів України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи про визнання протиправним та скасування розпорядження № 461-р від 19.03.2008 р., визнання протиправним та скасування наказу про звільнення з посади, поновлення на посаді, встановив, що Б. С. С. звернувся до суду з адміністративним позовом, в якому просив визнати протиправним та скасувати розпорядження Кабінету Міністрів України № 461-р від 19.03.2008 р. про звільнення його з посади заступника начальника Державного департаменту пожежної безпеки МНС України; визнати протиправним та скасувати наказ Мі-

ністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи про звільнення його з посади заступника начальника Державного департаменту пожежної безпеки МНС України; поновити на посаді заступника начальника Державного департаменту пожежної безпеки МНС України з 20 березня 2008 року.

Подібною є справа від 12 листопада 2014 року № 826/9317/14, у якій Окружний адміністративний суд міста Києва, розглянувши у відкритому судовому засіданні матеріали справи за позовом Ковалевської Ю. С. до Кабінету Міністрів України, Національного агентства України з питань державної служби про визнання протиправними та скасування розпорядження та наказу, поновлення на роботі. Предметом розгляду даної справи є розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.05.2014 р. №512-р «Про відставку Ковалевської Ю. С.», прийняте на засіданні Кабінету Міністрів України 27.05.2014 року.

У постанові Окружного адміністративного суду міста Києва від 12 лютого 2015 року № 826/13135/14 наведено вирішення адміністративної справи за позовом Старенького С. Є. до 1. Кабінету Міністрів України, 2. Державної пенітенціарної служби України, 3. Національного агентства України з питань державної служби про визнання протиправними та скасування розпорядження, наказів, поновлення на роботі, стягнення коштів

В обґрунтування позовних вимог позивач посилався на те, що наказ Національного агентства України з питань державної служби від 17.07.2014 р. № 108 «Про проведення службового розслідування» та акт службового розслідування є незаконними, оскільки на момент прийняття вказаного наказу КМ України, в порушення норм Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.1991 р. № 114, Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ, затвердженого Законом України від 22.02.2006 р. № 3460-IV, Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, затвердженої Наказом МВС України від 12.03.2013 р. № 230, не було прийнято жодного Розпорядження про проведення службового розслідування. Вказане, на думку позивача, свідчить про протиправність дій КМ України при винесенні Розпорядження щодо відсторонення його від посади Голови Держав-

ної пенітенціарної служби України, оскільки згідно з чинним законодавством особа не може бути відсторонена від виконання службових обов'язків за займаною посадою без належного призначення службового розслідування стосовно даної службової особи, що передує такому відстороненню. При цьому позивач зазначає, що оскаржуваний наказ від 17.07.2014 р. № 108 не містить жодної підстави проведення службового розслідування щодо Голови Державної пенітенціарної служби України та суті можливого порушення службової дисципліни.

А тому, Розпорядження Кабінету Міністрів України № 683-р від 06.08.2014 р. «Про звільнення Старенького С. Є. з посади Голови Державної пенітенціарної служби України» та Наказ Державної пенітенціарної служби України №118 о/с від 14.08.2014 р., яким ОСОБА_1 була звільнена з вказаної посади за порушення Присяги державного службовця (пункт 6 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу») та з органів за порушення дисципліни Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, що були прийняті за результатами висновків акта службового розслідування є протиправними та необґрунтованими та підлягають скасуванню.

Окрім цього, як зазначає позивач, мотивувальна частина вказаного вище розпорядження та наказу не містить посилань на конкретну норму Закону, яку порушено, не зазначено, за який саме проступок службової дисципліни звільнено позивача із займаної посади Голови Державної пенітенціарної служби України та в чому конкретно полягає порушення ним Присяги державного службовця. Водночас, оскаржуване розпорядження було прийнято в період тимчасової непрацездатності, що є порушенням ст. 40 КЗпП України. Позивач також зазначає, що звільнення його зі служби з Державної пенітенціарної служби України відбулося необґрунтовано, за відсутності на те законних підстав, оскільки жодних підстав, передбачених Положенням про проходження служби для прийняття такого рішення не існувало, службового розслідування стосовно такого звільнення не проводилося. А тому, на думку позивача, до нього протиправно було застосовано два дисциплінарні стягнення за одне порушення трудової дисципліни. Вказане, своєю чергою свідчить про те, що наказ від 15.08.2014 р. № 119/о/с є таким, що підлягає скасуванню [193].

¹⁹³Реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42706155>.

ва розглядає позов міністра охорони здоров'я до 14 депутатів і Національного агентства України з питань державної служби про визнання протиправним та скасування наказу Нацагентства № 109 від 29 травня 2015 р. про проведення службового розслідування. Згідно з матеріалами справи, в своєму позові міністр просить суд заборонити Кабінету Міністрів розглядати матеріали проведеного службового розслідування. Відповідачами у справі виступають 14 народних депутатів, що увійшли до складу комісії з розслідування належного виконання обов'язків вищим керівництвом МОЗ, а також Національне агентство з питань державної служби. В якості третіх осіб залучено Кабінет Міністрів і Міністерство охорони здоров'я [194].

У цьому контексті слід також навести Рішення Конституційного Суду України № 1-1/2002 від 7 травня 2002 року у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб). У ньому предметом розгляду було клопотання Президента України надати офіційне тлумачення положень частин 2, 3 ст. 124 Конституції, зокрема, чи мають право суди загальної юрисдикції приймати до свого провадження і розглядати по суті позовні заяви про поновлення на роботі, зміну формулювання звільнення членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією призначають на посади та звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України. На думку суб'єкта права на конституційне подання, такі заяви не підвідомчі судам загальної юрисдикції, оскільки згідно з Конституцією України однією з форм реалізації владних повноважень Президента України та Верховної Ради України є прийняття чи видання відповідних актів. Зокрема, безпосередньо на підставі положень Конституції України видаються акти з питань призначення, звільнення Президентом України, Верховною Радою України, а також щодо суддів.

Конституційний Суд з цього приводу зазначив, що правове регулювання Конституцією та спеціальними законами України статусу, зокрема, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та

¹⁹⁴ Суд розгляне позов Квіташвілі до низки депутатів і Нацагентства держслужби. — 22 липня 2015 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ukr.lb.ua/news/2015/07/22/311617_sud_rozglyane_pozov_kvitashvili.html

інших посадових осіб не означає, що на них не можуть поширюватись положення інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами, тобто окремі норми КЗпП України можуть застосовуватися до членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади та осіб, яких згідно з Конституцією призначають на посади чи звільняють з посад Президент України або Верховна Рада України. Як зазначив Суд, відповідно до ст. 11 Закону «Про державну службу» державні службовці мають право захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку, а рішення про припинення державної служби вони можуть оскаржити безпосередньо до суду. Правове регулювання Конституцією та спеціальними законами України статусу, зокрема, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб не означає, що на них не можуть поширюватись положення інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами.

До набуття чинності Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742-VII [195] більшість кадрових питань вирішувалось Президентом України, який призначав керівників, перших заступників та заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій. Сьогодні відповідно до ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України, зокрема, належить призначення за поданням Президента України Прем'єр-міністра України, міністра оборони України, міністра закордонних справ України, призначення за поданням Прем'єр-міністра України інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України (статті 9 — 2).

¹⁹⁵Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21.02.2014 № 742-VII // Голос України від 01.03.2014. — № 39, / Спецвипуск /.

Таким чином, питання перебування на публічній службі вирішуються не тільки Президентом та Верховною Радою України, а також Урядом країни, акти якого стосовно призначення та звільнення державних службовців розглядаються окремими адміністративними судами.

Крім цього, голови місцевих державних адміністрацій, керівники, перші заступники та заступники керівників центральних органів виконавчої влади, доволі часто не погоджуються з рішеннями вищих державних органів щодо їх перебування на публічній службі. Як позивачі вони вимагають забезпечити позов шляхом зупинення дії оскаржувального акта. Відповідно до ст. 117 КАС України суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, але суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Ухвала негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення, та є обов'язковою для виконання. Водночас, не допускається забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та встановлення для них заборони вчиняти певні дії [195].

У цьому зв'язку вважаємо доцільним внести зміни до Глави 6 КАС України «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ», доповнивши її ст. 171 — 3 «Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Кабінету Міністрів України з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї», визначивши предметну підсудність таких справ Касаційному адміністративному суду України як суду першої інстанції.

На користь даної позиції можна навести судову статистику за перше півріччя 2014 та 2015 років, із якої видно збільшення частини справ, у яких судові рішення судів першої та/або апеляційної інстанцій змінено чи скасовано у справах зі спорів з відносин публічної служби (+14 відсотків). Крім цього, спостерігається збільшення кількості переглянутих судових рішень окружних адміністративних судів та змінених чи скасованих в апеляційному порядку рішень Вищим адміністративним судом України у першому півріччі 2015 року порівняно з минулим роком (див. таблицю 1). У цих справах змінено чи скасовано майже кожне третє рішення. Також, за даними статистичного звіту Верховного Суду України, у період з 1 січня 2015 року за правилами, передбаченими Кодексом адміністративного судочинства України, надійшла 221 заява про перегляд судового рішення Верховним Судом України. Кількість розглянутих справ зі спорів з приводу проходження громадянами публічної служби, звільнення з публічної служби становить 18 справ. За результатами перегляду рішень у цих справах скасовано 1 рішення.

Таблиця 1. Кількість справ, у яких рішення судів першої та апеляційної інстанцій змінено чи скасовано у касаційному порядку, за категоріями адміністративних справ у першому півріччі 2014–2015 років

| Категорія справи | Розглянуто справ за касаційними скаргами | | Розглянуто справ за касаційними скаргами із скасуванням, зміною судового рішення | | Частина розглянутих справ за касаційними скаргами із скасуванням, зміною судового рішення у загальній кількості розглянутих справ за касаційними скаргами | | |
|--|--|---------------|--|-------------|---|------|----------|
| | Перше півріччя | | Перше півріччя | | Перше півріччя | | Динаміка |
| | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | |
| Розглянуто справ усіх категорій | 18 689 | 14 223 | 4522 | 4595 | 24% | 32% | 8% |
| Справи зі спорів з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України | 495 | 316 | 95 | 100 | 19% | 32% | 13% |

СУТНІСТЬ І ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ

| Категорія справи | Розглянуто справ за касаційними скаргами | | Розглянуто справ за касаційними скаргами із скасуванням, зміною судового рішення | | Частина розглянутих справ за касаційними скаргами із скасуванням, зміною судового рішення у загальній кількості розглянутих справ за касаційними скаргами | | |
|--|--|------|--|------|---|------|----------|
| | Перше півріччя | | Перше півріччя | | Перше півріччя | | Динаміка |
| | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | 2014 | 2015 | |
| Справи зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері економіки | 1160 | 1195 | 294 | 356 | 25% | 30% | 5% |
| Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування | 1504 | 1302 | 406 | 427 | 27% | 33% | 6% |
| Справи зі спорів з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства | 6253 | 5923 | 1326 | 1523 | 21% | 26% | 5% |
| Справи зі спорів з приводу реалізації публічної фінансової політики | 1191 | 806 | 247 | 313 | 21% | 39% | 18% |
| Справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики | 5 533 | 2735 | 1425 | 1038 | 26% | 38% | 12% |
| Справи зі спорів з приводу забезпечення юстиції | 679 | 573 | 143 | 229 | 21% | 40% | 19% |
| Справи зі спорів з відносин публічної служби | 1508 | 1107 | 509 | 528 | 34% | 48% | 14% |
| Справи інших категорій | 366 | 266 | 77 | 81 | 21% | 30% | 9% |

Проблеми застосування трудового законодавства та законодавства про публічну службу у вирішенні службових спорів

Не розв'язаною залишається також проблема визначення законодавства, яке є визначальним при вирішенні службових спорів в адміністративному судочинстві. Сьогодні статус державних службовців визначено в Законі України «Про державну службу», у якому закріплено субсидіарне застосування норм трудового законодавства, яке має вагомий вплив і створює певні труднощі при вирішенні службових спорів. Так, 18 вересня 2015 року Окружний адміністративний суд міста Києва, розглянувши у письмовому провадженні адміністративну справу № 2а-1905/12/2670, за позовом ОСОБА_1 до Державної казначейської служби України, третя особа: Перший заступник Голови Державної казначейської служби України, про скасування наказу, поновлення на роботі.

У лютому 2012 року ОСОБА_1 (далі за текстом — позивач, ОСОБА_1,) звернулася до Окружного адміністративного суду м. Києва з позовом до Державної казначейської служби України (далі за текстом — відповідач), в якому просила:

- визнати незаконним та скасувати наказ Державного казначейства України від 28.12.2011 р. № 1245-к «Про звільнення»;
- зобов'язати Державну казначейську службу України прийняти позивача на рівнозначну посаду займаній в Державному казначействі України.

Свої вимоги позивач мотивувала тим, що з 2002 року вона працювала в Державному казначействі України. В 2007 році її призначено на посаду головного спеціаліста відділу фінансової звітності про виконання державного бюджету департаменту консолідованої фінансової звітності, з якої 28 грудня 2011 року була незаконно звільнена.

Постановою Окружного адміністративного суду м. Києва від 04 квітня 2012 року залишеною без змін ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 20 грудня 2012 року в задоволенні позовних вимог ОСОБА_1 відмовлено повністю.

Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 18 березня 2015 року постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 4 квітня 2012 року та ухвалу Київського апеляційного адміністра-

тивного суду від 20 грудня 2012 року скасовано, а справу направлено на новий розгляд до суду першої інстанції.

Вищий адміністративний суд України надав обов'язкові для виконання вказівки. Вказав, що у справі, що розглядається, суди, не досліджуючи питання щодо наявності інших вакантних посад, які відповідно до своєї кваліфікації могла обіймати ОСОБА_1, встановили, що їй була запропонована лише посада головного державного казначея Управління Державної казначейської служби України у Дарницькому районі м. Києва, від якої позивач відмовилася.

Такий висновок судами зроблено передчасно, оскільки дане питання можливо вирішити лише за умови дослідження і співставлення штатних розписів ліквідованого Державного казначейства України та новоутвореної як його правонаступника Державної казначейської служби України.

Крім того, специфікою розірвання трудового договору з ініціативи власника є чітке законодавче визначення не лише підстав, а й порядку його розірвання, до якого належать обов'язкове погодження з профспілковим органом (у разі, коли працівник, котрий підлягає звільненню, є членом профспілки), що судами встановлено не було.

Ухвалою суду від 22 квітня 2015 року прийнято справу до провадження та призначено судові засідання.

Суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні (ч.1 ст. 86 КАС України).

Відповідно до ст. 36 Кодексу законів про працю України, зміна підпорядкованості підприємства, установи, організації не припиняє дії трудового договору.

У разі зміни власника підприємства, а також у разі його реорганізації (злиття, приєднання, поділу, виділення, перетворення) дія трудового договору працівника продовжується. Припинення трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу можливе лише у разі скорочення чисельності або штату працівників (пункт 1 частини першої статті 40).

Таким чином, встановлена законодавством можливість ліквідації державної установи (організації) з одночасним створенням іншої, яка буде виконувати повноваження (завдання) особи, що ліквідується, включає зобов'язання роботодавця (держави) по працевлаштуванню

працівників ліквідованої установи (пункт 19 постанови Пленуму Верховного Суду України від 6.11.92 року № 9 «Про практику розгляду судами трудових спорів»).

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 40 КЗпП України трудовий договір, укладений на невизначений строк, а також строковий трудовий договір до закінчення строку його чинності можуть бути розірвані власником або уповноваженим ним органом лише у випадках: змін в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідації, реорганізації, банкрутства або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників.

У частині 2 ст. 40 КЗпП України зазначено, що звільнення з підстав, зазначених у пунктах 1, 2 і 6 цієї статті, допускається, якщо неможливо перевести працівника, за його згодою, на іншу роботу.

Частиною 3 ст. 40 Кодексу законів про працю України передбачено, що не допускається звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності (крім звільнення за пунктом 5 цієї статті), а також у період перебування працівника у відпустці. Це правило не поширюється на випадок повної ліквідації підприємства, установи, організації.

Згідно з ч. 3 ст. 492 КЗпП України одночасно з попередженням про звільнення у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці власник або уповноважений ним орган пропонує працівникові іншу роботу на тому ж підприємстві, в установі, організації. При відсутності роботи за відповідною професією чи спеціальністю, а також у разі відмови працівника від переведення на іншу роботу на тому ж підприємстві, в установі, організації працівник, за своїм розсудом, звертається за допомогою до державної служби зайнятості або працевлаштовується самостійно. Водночас власник або уповноважений ним орган доводить до відома державної служби зайнятості про наступне вивільнення працівника із зазначенням його професії, спеціальності, кваліфікації та розміру оплати праці.

У пункті 19 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 6.11.92 року № 9 «Про практику розгляду судами трудових спорів» містяться роз'яснення, згідно з якими при розгляді спорів про звільнення за п. 1 ст. 40 КЗпП України суди зобов'язані з'ясувати, чи дійсно у відповідача мали місце зміни в організації виробництва і праці, зокрема, ліквідація, реорганізація або перепрофілювання підприємства, устано-

ви, організації, скорочення чисельності або штату працівників, чи додержано власником або уповноваженим ним органом норм законодавства, що регулюють вивільнення працівника, які є докази щодо змін в організації виробництва і праці, про те, що працівник відмовився від переведення на іншу роботу або що власник або уповноважений ним орган не мав можливості перевести працівника з його згоди на іншу роботу на тому ж підприємстві, в установі, організації.

Таким чином, однією з найважливіших гарантій для працівників при скороченні чисельності або штату є обов'язок власника підприємства чи уповноваженого ним органу працевлаштувати працівника.

Власник вважається таким, що належно виконав вимоги частини другої статті 40, частини третьої статті 492 КЗпП України щодо працевлаштування працівника, якщо запропонував йому наявну на підприємстві роботу, тобто вакантну посаду чи роботу за відповідною професією чи спеціальністю, чи іншу вакантну роботу, яку працівник може виконувати з урахуванням його освіти, кваліфікації, досвіду тощо.

Під час розгляду справи судом на виконання вимог Вищого адміністративного суду України зобов'язано відповідача надати суду докази та письмові пояснення на зауваження суду касаційної інстанції.

Відповідачем надано суду копії штатних розписів ліквідованого Державного казначейства України та новоутвореної як його правонаступника Державної казначейської служби України. З яких вбачається, що головою Державного казначейства України на 2010 рік затверджено граничну чисельність працівників Державного казначейства України у кількості 340 штатних одиниць. Із них у Департаменті консолідованої фінансової звітності 33 штатні одиниці.

Водночас згідно зі штатним розписом Державної казначейської служби України на 2011 рік було затверджено штат у кількості 301 штатна одиниця. Із них у Департаменті консолідованої звітності 23 штатні одиниці.

Отже, фактично відбулося скорочення штату Державного казначейства на 39 одиниць, із них у Департаменті консолідованої звітності 10 штатних одиниць.

З матеріалів справи вбачається, що посада, яку обіймала позивач, була скорочена, також було скорочено посаду провідного спеціаліста, замість вказаних посад введено посади головного казначея.

У зв'язку із чим, як зазначалося, 23 грудня 2011 року ОСОБА_1, запропоновано, посаду головного державного казначея відділу видатків та обслуговування кошторисів розпорядників коштів та інших клієнтів управління Державної казначейської служби України у Дарницькому районі міста Києва.

Під час розгляду справи судом встановлено, що від запропонованої посади ОСОБА_1 відмовилась, з тих підстав, що вона бажає працювати у центральному апараті Державної казначейської служби України, а вказана посада, яку їй запропоновано є дикретною, у зв'язку із чим позивач прийняла таке рішення.

Позивач також повідомила, що інших посад за її спеціальністю або іншої наявної роботи у центральному апараті Державної казначейської служби України їй не пропонувалося.

Так, відповідно витягу із штатного розпису Департаменту консолідованої звітності Державної казначейської служби України станом на 28.03.2012 року у Департаменті вакантна лише одна посада — начальника відділу звітності головних розпорядників коштів (з 03.03.2012 р.).

Однак на виконання вимог ухвали суду від 22.04.2015 р. та судового запиту від 25.08.2015 р. відповідачем не надано відомостей щодо наявності/відсутності інших вакантних посад, які відповідно до своєї кваліфікації могла обіймати ОСОБА_1 в апараті Державної казначейської служби України станом саме на час її звільнення — 28 грудня 2011 року.

На думку суду, пропозиція зайняти посаду в структурі іншої юридичної особи не може бути розцінена як дійсне виконання відповідачем вимог, покладених на нього ст. 40 Кодексу законів про працю України.

Разом з цим, частиною третьою статті 184 КЗпП встановлено заборону звільнення вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (до шести років — частина шоста статті 179), одиноких матерів при наявності дитини віком до чотирнадцяти років або дитини-інваліда з ініціативи власника або уповноваженого ним органу. Таке звільнення допускається лише у випадку повної ліквідації підприємства, установи, організації, але з обов'язковим працевлаштуванням.

Враховуючи викладене, суд дійшов висновку, що за вказаних обставин позивач була звільнена з посади без дотримання вимог статей 40 та 492 КЗпП України, а тому наявні правові підстави для задоволення даного позову.

Відповідно до статті 235 КЗпП України у разі незаконного звільнення працівник повинен бути поновлений на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір.

Із матеріалів справи вбачається, що позивач до звільнення займала посаду головного спеціаліста відділу фінансової звітності про виконання державного бюджету Департаменту консолідованої фінансової звітності, а отже і має бути поновлена на цій посаді.

Разом з тим, колегія суддів звертає увагу на те, що, в разі відсутності посади головного спеціаліста відділу фінансової звітності про виконання державного бюджету Департаменту консолідованої фінансової звітності (з об'ємом повноважень, які існували на дату звільнення) роботодавець зобов'язаний запропонувати працівнику іншу посаду, а в разі незгоди працівника на іншу роботу, роботодавець зобов'язаний виконати судові рішення, здійснивши відповідні зміни в організації праці».

У частині позовних вимог про стягнення з відповідача середнього заробітку за час вимушеного прогулу суд керується наступним.

Відповідно до частини другої статті 235 Кодексу законів про працю в Україні при винесенні рішення про поновлення на роботі орган, який розглядає трудовий спір, одночасно приймає рішення про виплату працівникові середнього заробітку за час вимушеного прогулу або різниці в заробітку за час виконання нижчеоплачуваної роботи, але не більш як за один рік. Якщо заява про поновлення на роботі розглядається більше одного року не з вини працівника, орган, який розглядає трудовий спір, виносить рішення про виплату середнього заробітку за весь час вимушеного прогулу.

На вимогу суду відповідачем не надано довідку про заробітну плату ОСОБА_1 для розрахунку середнього заробітку за час вимушеного прогулу. Не зважаючи на значний час наданих для надання витребуваного судом доказу, відповідач ухилився від виконання цього судового рішення.

У зв'язку із цим, колегія суддів з метою повного захисту прав позивача вважає за необхідне зобов'язати Державну казначейську службу України нарахувати та виплатити ОСОБА_1 заробітну плату за час вимушеного прогулу з 29.12.2011 року (з наступного дня після звільнення).

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові осо-

би зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

На думку Окружного адміністративного суду міста Києва, відповідачем не доведено правомірності звільнення позивача з урахуванням вимог, встановлених частиною другою статті 19 Конституції України та частиною третьою статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України, однак, виходячи з меж заявлених позовних вимог, системного аналізу положень законодавства України та доказів, наявних у матеріалах справи, адміністративний позов ОСОБА_1 підлягає задоволенню.

Відповідно до пунктів 2, 3 частини першої статті 256 Кодексу адміністративного судочинства України постанови суду про присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби — у межах суми стягнення за один місяць та про поновлення на посаді у відносинах публічної служби виконуються негайно.

Беручи до уваги наведену процесуальну норму суд вважає, що постановою у частині поновлення ОСОБА_1 на посаді та стягнення суми середнього заробітку, що підлягає виплаті за час вимушеного прогулу, у межах суми стягнення за один місяць підлягає негайному виконанню.

Враховуючи викладене, керуючись статтями 69, 70, 71, 158–163, 256 Кодексу адміністративного судочинства України, суд, постановив: 1. Адміністративний позов ОСОБА_1 задовольнити. 2. Визнати протиправним та скасувати наказ Державного казначейства України від 28.12.2011 р. № 1245-к «Про звільнення». 3. Поновити ОСОБА_1 на посаді головного спеціаліста відділу фінансової звітності про виконання державного бюджету Департаменту консолідованої фінансової звітності Державного казначейства України. 4. Зобов'язати Державну казначейську службу України нарахувати та виплатити ОСОБА_1 заробітну плату за час вимушеного прогулу з 29.12.2011 р. по 17.09.2015 р. 5. Допустити негайне виконання постанови в частині поновлення ОСОБА_1 на посаді головного спеціаліста відділу фінансової звітності про виконання державного бюджету Департаменту консолідованої фінансової звітності Державного казначейства України та стягнення середнього заробітку, що підлягає виплаті за час вимушеного прогулу у межах суми стягнення за один місяць.

Постанова набирає законної сили відповідно до статті 254 Кодексу адміністративного судочинства України та може бути оскаржена до суду апеляційної інстанції за правилами, встановленими статтями 185–87 Кодексу адміністративного судочинства України [196]. Як бачимо, рішення у даній справі було прийнято на підставі порушень, здійснених суб'єктом владних повноважень, що проявились у недотриманні норм трудового законодавства, а не того, що регулює порядок проходження публічної служби. Усе це ще раз свідчить про нагальну проблему систематизації законодавства про публічну службу з метою відокремлення його від дії норм трудового права.

Питання застосування норм загальних та спеціальних законів при вирішенні службових спорів

Не сприяють вирішенню даної проблеми й положення ст. 9 Закону «Про державну службу», де визначено коло осіб, правовий статус яких регулюється спеціальними законами України: Президент України, Голова Верховної Ради України та його заступники, голови постійних комісій Верховної Ради України та їх заступники, народні депутати України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Голова та члени Конституційного Суду України, Голова та судді Верховного Суду України, Голова та судді Вищого спеціалізованого суду України, Генеральний прокурор України та його заступники. До цієї категорії слід також додати посади заступників міністра, які є політичними.

Службові відносини осіб, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, фіскальної служби, внутрішніх справ та інших категорій також регулюються відповідно до спеціальних законів. Окремо урегульовано порядок перебування на публічній службі в органах місцевого самоврядування.

Як свідчить аналіз судової практики, така кількість законодавчих актів створює значні ускладнення при їх застосуванні, зокрема в частині визначення законодавства, що є пріоритетним для розв'язання спірних правовідносин. За загальним правилом під час вирішення справ зазначеної категорії пріоритетними для застосування є норми спеці-

¹⁹⁶Реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42706167>.

альних законів та нормативно-правових актів України. Норми трудового законодавства підлягають застосуванню субсидіарно.

Зокрема, таку правову позицію висловлено у справі за позовом гр. С. до Державної податкової адміністрації України, державної податкової інспекції про поновлення на роботі та стягнення середньої заробітної плати за час вимушеного прогулу. Розглядаючи зазначену справу, суди першої та апеляційної інстанцій встановили, що правовий статус позивача, у тому числі підстави припинення служби, врегульовано законами України «Про державну податкову службу в Україні» та «Про державну службу».

Посилаючись на приписи ч. 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу», визначилися, що підстави припинення державної служби можуть бути загальними, тобто визначеними КЗпП України, та спеціальними, передбаченими у цій нормі. Позивача звільнено з публічної служби за загальними правилами відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 41 КЗпП України.

Переглядаючи рішення судів у касаційному порядку, Вищий адміністративний суд України, серед іншого, зазначив, що у зв'язку із застосуванням норми трудового законодавства (таку можливість прямо передбачено у спеціальному законі) суди попередніх інстанцій дійшли обґрунтованого висновку про те, що у такому випадку відповідач мав дотриматися і гарантій, визначених ч. 3 ст. 40 КЗпП України, якою встановлено неприпустимість звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу в період його тимчасової непрацездатності [196].

Проблеми у правозастосуванні, пов'язані із регулюванням службових відносин нормами трудового права, виникають і при визначенні строків звернення до суду та врегулювання наслідків їх пропуску у службових спорах. Так, ч. 1 ст. 99 КАС України встановлено, що адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого зазначеним Кодексом або іншими законами. Частиною другою цієї статті визначено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Водночас, частина третя розглядуваної статті чітко визначає, що для захис-

ту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк. Також зазначена стаття регулює питання строків звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, якою встановлено розмір такого строку — один місяць.

Непорозуміння у правозастосуванні виникають у зв'язку із дією норм статті 233 КЗпП України, яка встановлює строки звернення до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду за вирішенням трудових спорів. Відповідно до частини другої цієї статті у разі порушення законодавства про оплату праці працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення належної йому заробітної плати без обмеження будь-яким строком.

Аналіз практики адміністративного судочинства свідчить, що окремі судді під час розгляду службових спорів цієї категорії застосовують положення КАС України. Інші судді у справах цієї категорії застосовують правила, встановлені частиною другою статті 233 КЗпП України.

Також у своїх висновках судді посилаються на Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2013 року № 8-рп/201 у справі за конституційним зверненням громадянки Присяжнюк Людмили Михайлівни щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України, статей 1, 12 Закону України «Про оплату праці», в яких зазначено, що у разі порушення роботодавцем законодавства про оплату праці не обмежується будь-яким строком звернення працівника до суду з позовом про стягнення заробітної плати, яка йому належить, тобто усіх виплат, на які працівник має право згідно з умовами трудового договору і відповідно до державних гарантій, встановлених законодавством, зокрема й за час простою, який мав місце не з вини працівника, незалежно від того, чи було здійснене роботодавцем нарахування таких виплат. В аспекті конституційного звернення положення частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України у системному зв'язку з положеннями статей 1, 12 Зако-

ну України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР зі змінами необхідно розуміти так, що у разі порушення роботодавцем законодавства про оплату праці не обмежується будь-яким строком звернення працівника до суду з позовом про стягнення заробітної плати, яка йому належить, тобто усіх виплат, на які працівник має право згідно з умовами трудового договору і відповідно до державних гарантій, встановлених законодавством, зокрема й за час простою, який мав місце не з вини працівника, незалежно від того, чи було здійснене роботодавцем нарахування таких виплат [197]. На нашу думку, таку позицію Конституційного Суду України можна застосовувати при вирішенні трудових, а не службових спорів, що належать до сфери публічного права. На користь даної позиції свідчить зафіксоване у Рішенні речення, що реалізація права на судовий захист невід’ємно пов’язана зі строками, в межах яких позивач може звернутися до суду за захистом свого порушеного права. Основним нормативним актом, що регулює строки звернення до суду про вирішення спорів у порядку цивільного судочинства, є Цивільний кодекс України (далі — ЦК України), який установлює інститут позовної давності і містить положення щодо часових меж, упродовж яких особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого права або інтересу. Норми ЦК України визначають загальну позовну давність тривалістю у три роки (стаття 257), а також спеціальну позовну давність (стаття 258), яка може бути скороченою або більш тривалою за загальну позовну давність. Крім того, частина перша статті 268 ЦК України містить перелік позовних вимог, на які позовна давність взагалі не поширюється, а в частині другій цієї статті зазначено, що законом можуть бути встановлені додатково інші вимоги, на які не поширюється позовна давність. У частині першій статті 233 Кодексу передбачено скорочені строки позовної давності для звернення працівника до суду: один місяць — у справах про звільнення; три місяці — щодо вирішення інших трудових спорів. Однак відповідно до частини другої статті 233 Кодексу «у разі порушення законодавства про оплату праці працівник має право звернутися до суду з позовом про стяг-

¹⁹⁷Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2013 року № 8-рп/201 у справі за конституційним зверненням громадянки Присяжнюк Людмили Михайлівни щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України, статей 1, 12 Закону України «Про оплату праці» // Вісник Конституційного суду України. — 2013. — № 6.

нення належної йому заробітної плати без обмеження будь-яким строком» [197].

З цього приводу слушними слід визнати позиції *Т.О. Коломоєць, А.О. Монаєнка*. Останній, зокрема, зазначає, що словосполучення «іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду» для категорії спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, на наш погляд, необхідно розуміти, що ці «інші закони» мають регулювати суспільні відносини саме у сфері публічної служби і відповідно тоді можуть встановлювати інші строки для звернення до адміністративного суду.

Посилання однієї зі сторін спору у сфері публічної служби на те, що відповідно до статті 233 Кодексу законів про працю України у разі порушення законодавства про оплату праці працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення належної йому заробітної плати без обмеження будь-яким строком, є помилковим, оскільки на спірні правовідносини вказана правова норма не поширюється, оскільки даний Кодекс не є спеціальним нормативно-правовим актом для застосування у вирішенні спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Проте слід зазначити, що трудові відносини публічного службовця із органом публічної влади, в якому він перебував чи перебував на публічній службі, можуть регулюватися нормами Кодексу законів про працю України, але спеціальним нормативно-правовим актом в цьому питанні є чинний Закон України «Про державну службу». Так, наприклад, відповідно до ст. 235 КЗпП України у разі звільнення без законної підстави працівник повинен бути поновлений на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір. При винесенні рішення про поновлення на роботі орган, який розглядає трудовий спір, одночасно приймає рішення про виплату працівникові середнього заробітку за час вимушеного прогулу або різниці в заробітку за час виконання нижче оплачуваної роботи, але не більш як за один рік. Якщо заява про поновлення на роботі розглядається більше одного року не з вини працівника, орган, який розглядає трудовий спір, виносить рішення про виплату середнього заробітку за весь час вимушеного прогулу. Отже, для визначення строку звернення осіб, які перебувають (перебували) на публічній службі, до адміністративного суду у справах про стягнен-

ня їм заробітної плати у разі порушення законодавства про працю необхідно застосовувати норми ст. 99 КАС України [198].

Разом з тим під час розгляду трудових спорів щодо публічної служби слід застосовувати строки звернення до суду, встановлені спеціальними законами (дисциплінарними статутами). У разі, коли останні не регулюють ці питання, слід виходити зі строків звернення до суду, визначених ч. 1 ст. 233 КЗпП України. За загальним правилом, особа може звернутися із заявою про розв'язання спору в тримісячний строк з дня, коли дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права, а у справах про звільнення з публічної служби — у місячний строк з дня вручення копії наказу про звільнення або з дня видачі трудової книжки.

Таким чином, під час вирішення питання щодо дотримання позивачем строку звернення до суду правильною є позиція тих судів, які застосовували норми трудового законодавства до тих видів публічної служби, де спеціальним законом (дисциплінарним статутом) не визначено іншого строку [199].

Службові спори, пов'язані зі вступом на публічну службу

Право на публічну службу є невід'ємним правом громадянина України. Саме Конституція України визначає основні засади організації й діяльності публічної служби в цілому та її видів зокрема: державної політичної служби (розділи IV — Верховна Рада України, V — Президент України, V1 — Кабінет Міністрів України); державної служби (ст.ст. 3, 8, 19, 24, 35, 38, 55, п. 12 ст. 92,); суддівської служби (розділ VIII — Правосуддя); служби в органах місцевого самоврядування (розділ XI — Місцеве самоврядування).

¹⁹⁸Визначення строку звернення осіб, які перебувають на публічній службі, до адмінсуду у справах про стягнення належної їм зарплати у разі порушення законодавства про оплату праці // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/styagnenna_zarplaty.

¹⁹⁹Аналітична довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/p0006760-09>.

Таким чином, Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця — наявність громадянства України. Відповідно до Закону України від 18.01.2001 р. «Про громадянство» громадянами України є: а) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24.08.1991 р.) постійно проживали на території України; б) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство» (13.11.1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав; в) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13.11.1991 р. і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 р. органами внутрішніх справ України внесено запис «громадянин України», а також діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну, якщо на момент прибуття в Україну вони не досягли повноліття; г) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Ст. 38 Конституції України закріпила, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Назване конституційне право знайшло своє подальше відображення і деталізацію в ряді спеціальних законів про окремі види публічної служби. Так, право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: «

- 1) магістра — для посад категорій «А» і «Б»;
- 2) бакалавра, молодшого бакалавра — для посад категорії «В».

Водночас, на державну службу не може вступити особа, яка:

- 1) досягла шістдесятип'ятирічного віку. Важливе значення при вступі на публічну службу має вік. Водночас, закон передбачає тільки вік, після досягнення якого державно-службові відносини, як правило, не можуть розпочатися. Водночас, не передбачено, після досягнення якого віку особа має право на державну службу. Використовуючи аналогію трудового права, можна вважати, що особа теоретично може вступити на державну службу після досягнення 16 років. Будучи представником держави через державні органи, особа, водночас, не може брати участі в управ-

лінні державою. Варто було б передбачити, що право на державну службу мають особи, які досягли 18-річного віку;

- 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена. Громадянин, який внаслідок душевної хвороби або недоумства не може розуміти значення своїх дій або керувати ними, може бути визнаний судом недієздатним у порядку, передбаченому ЦПК України і над ним встановлюється опіка (ст. 16 ЦК України). Під душевною хворобою розуміються важковиліковні психічні захворювання, які мають довготривалий характер і тенденцію до наростання хворобливих явищ: шизофренія, епілепсія, прогресуючий параліч та ін. Недоумство (слабоумство) — це вроджений або набутий у ранньому дитинстві або ж такий, що розвинувся внаслідок якого-небудь психічного захворювання, хворобливий стан психіки, який характеризується неповноцінністю розумової діяльності (ідіотія, імбецильність, дебільність).

Визнання особи недієздатною може мати місце тільки за наявності доказів та обставин, які підтверджують душевне захворювання або недоумство. Слід мати на увазі, що такими доказами можуть бути виписки з історії хвороби, довідки про стан здоров'я, видані лікувально-профілактичними закладами, показання свідків, які підтверджують вчинення громадянином дій, не властивих психічно здоровій людині та ін.

У разі визнання в судовому порядку особи недієздатною, над нею встановлюється опіка. Особа може бути поновлена в дієздатності у разі значного поліпшення її стану або видужання, яке підтверджене висновком експерта після проведення судово-психіатричної експертизи.

Підставами для обмеження дієздатності фізичної особи визнаються: а) наявність у особи психічного розладу, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними; б) зловживання спиртними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами тощо, якщо фізична особа цими діями ставить себе чи свою сім'ю, інших осіб, яких вона за законом зобов'язана утримувати, у скрутне матеріальне становище. Обмеження цивільної дієздатності фізичної особи здійснюється лише на підставі судового рішення. Законодавство України встановлює презумпцію психічного здоров'я людини, якщо інше не буде встановлено в законному порядку. Відповідно до ст. 3 Закону «Про психіатричну допомогу» кожна особа вважається

такою, що не має психічного розладу, доки наявність такого розладу не буде встановлено на підставах і в порядку, передбачених цим Законом та іншими законами України. Ст. 1 зазначеного Закону визначає психічний розлад як розлад психічної діяльності (затьмарення свідомості, порушення сприйняття, мислення, волі, емоцій, інтелекту чи пам'яті), який позбавляє особу здатності адекватно усвідомлювати навколишню дійсність, свій психічний стан і поведінку. При цьому діагноз психічного розладу не може базуватися на незгоді особи з існуючими в суспільстві політичними, моральними, правовими, релігійними, культурними цінностями або на будь-яких інших підставах, безпосередньо не пов'язаних зі станом її психічного здоров'я (ч. 1 ст. 7 Закону). При підготовці до розгляду справи про обмеження дієздатності особи внаслідок її зловживання спиртними напоями засобами, наркотичними засобами, токсичними речовинами, суд витребує дані, які підтверджують зазначені обставини. Ці факти можуть, зокрема, підтверджуватись актами поліції, громадських організацій, рішеннями судів (абзац другий пункту 3 постанови Пленуму ВСУ «Про судову практику в справах про визнання громадянина обмежено дієздатним чи недієздатним» від 28 березня 1972 року). Підставою для прийняття рішення про визнання особи обмежено дієздатною внаслідок психічного розладу є встановлення наявності психічного розладу, який не є стійким або хронічним, тобто не має ознак хронічної психічної хвороби, що є підставою для визнання особи недієздатною (ст. 39 ЦК). Незважаючи на те, що жоден з доказів за процесуальним законом не повинен мати вирішального значення для вирішення справи і прийняття рішення, суддя, не маючи спеціальних знань, фактично засновує рішення на судово-психіатричній експертизі. Для прийняття рішення достатньо встановити наявність психічного розладу, який істотно впливає або на здатність фізичної особи розуміти значення своїх дій або на здатність фізичної особи керувати своїми діями. Судове рішення про визнання особи обмежено дієздатною внаслідок зловживання алкогольними напоями, наркотичними засобами, токсичними речовинами має ґрунтуватись на встановленні таких фактів: а) зловживання цими напоями, засобами або речовинами, тобто систематичного та (або) надмірного їх використання, а також; б) поставленням такими діями себе або свою сім'ю (інших осіб, яких вона має утримувати на підставі закону) у скрутне матеріальне становище, тобто у таке становище, коли особа не

має достатньо коштів для забезпечення себе необхідним набором товарів та послуг;

- 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку. Судимість — це передбачені законом правові наслідки засудження, які тривають певний період і визначають особливий правовий статус особи, яка має судимість. Правові наслідки судимості полягають у різноманітних обмеженнях, які встановлюються законом щодо осіб, які мають непогашену або не зняту судимість лише за вчинення умисного злочину. Судимість виникає з дня набрання обвинувальним вироком законної сили і продовжується до її погашення або зняття у встановленому законом порядку. Виникнення судимості завжди пов'язане з призначенням покарання, тому вважаються несудимими особи, звільнені від кримінальної відповідальності або від покарання у порядку статей 48, 50 або 51 КК України, а також звільнені від покарання в силу акта про амністію. Особа, судимість якої є погашеною або знятою, вважається такою, яка раніше злочин не вчиняла і покарання не відбувала. Вона не зобов'язана будь-де вказувати про вчинення нею в минулому злочину та про призначення за нього покарання, не повинна відчувати жодних негативних наслідків колишньої судимості. Врахування погашеної або знятої судимості при вирішенні будь-яких питань, у т. ч. і при характеристиці особи, суперечить самій суті інституту припинення судимості і є протиправним.

Найбільш типовим і поширеним способом припинення судимості є її погашення. При цьому жодного додаткового рішення про погашення судимості не приймається, а вона погашається автоматично, але за умови, щоб з моменту набуття чинності обвинувальним вироком, яким засудженому призначене покарання, пройшов певний термін, встановлений ст. 89 КК. Стосовно ряду категорій засуджених, судимість погашається одразу ж після відбування таких видів покарання, як: позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; б) службового обмеження для військовослужбовців; в) тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців; г) тримання на гауптвахті замість арешту (для військовослужбовців). В інших випадках умовами погашення судимості є: а) відбування особою осно-

вного і додаткового покарання; б) сплив строку погашення судимості, передбаченого ст. 89 КК (такий строк становить від одного до восьми років і залежить від виду покарання); в) не вчинення особою протягом цього строку нового злочину;

- 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади. Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю є кримінальним покаранням, що може бути призначене як основне покарання на строк від двох до п'яти років або як додаткове покарання на строк від одного до трьох років. Як додаткове покарання може бути призначене й у випадках, коли воно не передбачене в санкції статті Особливої частини КК України за умови, що з урахуванням характеру злочину, вчиненого за посадою або у зв'язку із заняттям певною діяльністю, особи засудженого та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за ним права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. При призначенні позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як додаткового покарання до арешту, обмеження волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців або позбавлення волі на певний строк — воно поширюється на увесь час відбування основного покарання і, крім цього, на строк, встановлений вироком суду, що набрав законної сили. При цьому строк додаткового покарання обчислюється з моменту відбуття основного покарання, а при призначенні покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як додаткове до інших основних покарань — з моменту набрання законної сили вироком.

Це покарання виражається в позбавленні засудженого його суб'єктивного права на ті посади, які він обіймав, або на ту діяльність, якою займався на момент вчинення злочину, і тимчасового обмеження його правоздатності — можливості претендувати на обіймання певної посади або зайняття певною діяльністю на строк, встановлений вироком суду. Стаття 55 КК не обмежує коло посад і видів діяльності, права обіймати які або займатися якими засуджений може бути позбавлений за вироком суду. Це можуть бути посади: здійснювані на платній або безоплатній основі; виборні або ті, що обіймаються за призначен-

ням; тимчасові чи постійні; керівні чи рядові, а діяльність — службовою, професійною або іншою.

Призначення цього покарання не залежить і від форми власності того підприємства, установи або організації, у яких особа обіймає відповідну посаду або займається певною діяльністю.

Водночас суд не може позбавити засудженого права працювати в тій або іншій галузі господарства, системі культури, освіти, охорони здоров'я тощо без точного визначення у вироку кола і характеру тих посад або без вказівки конкретного виду тієї діяльності, права обіймати які або займатися якими позбавляється засуджений.

Подібне стягнення міститься у ст. 30 КУпАП. Так, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю признається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Крім цього, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю признається судом строком на один рік, коли його спеціально передбачено в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП.

- 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення — протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили;
- 6) має громадянство іншої держави;
- 7) не пройшла спеціальної перевірки або не надала згоди на її проведення;
- 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади». Очищення влади (люстрація) — це встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (далі — посади) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Очищення влади (люстрація) здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню),

спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підрив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини. Органом, уповноваженим на забезпечення проведення перевірки, передбаченої цим Законом, є Міністерство юстиції України.

Під час реалізації громадянами права на державну службу не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством.

Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу, є вимоги до їхньої професійної компетентності, які складаються із загальних та спеціальних вимог.

Особа, яка претендує на зайняття посади державної служби, повинна відповідати таким загальним вимогам:

- 1) для посад категорії «А» — загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;
- 2) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, та його апараті — досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;
- 3) для посад категорії «Б» у державному органі, юрисдикція якого поширюється на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя, та його апараті — досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше двох років, вільне володіння державною мовою;
- 4) для посад категорії «Б» в іншому державному органі — досвід роботи на посадах державної служби категорій «Б» чи «В» або досвід служби в органах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій

незалежно від форми власності не менше одного року, вільне володіння державною мовою;

- 5) для посад категорії «В» — наявність вищої освіти ступеня молодшого бакалавра або бакалавра, вільне володіння державною мовою.

Спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», визначаються суб'єктом призначення з урахуванням вимог спеціальних законів, що регулюють діяльність відповідного державного органу, в порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Вступ на державну службу здійснюється, переважно, шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, — з дня призначення на посаду.

З метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади державної служби відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням рівня професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади. На посаду державної служби призначається переможець конкурсу. При цьому, не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі, або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. Призначення на посаду державного службовця здійснюється, як правило, безстроково. *Строкове* призначення на посаду здійснюється у разі:

- 1) призначення на посаду державної служби категорії «А» — на п'ять років, якщо інше не передбачено законом, з правом повторного призначення на ще один строк або наступного переведення за пропозицією Комісії на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу;
- 2) заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця, за яким відповідно до закону зберігається посада державної служби.

В якості судової практики вирішення службових спорів, пов'язаних з прийняттям на публічну службу можна навести наступну справу. Так, 01 квітня 2016 року Миколаївський окружний адміністративний суд, розглянувши у відкритому судовому засіданні адміністративну справу № 814/29/16 за позовом ОСОБА_1, до Головного територіального управління юстиції у Миколаївській області, встановив: позивач звернувся до суду з позовом до Головного територіального управління юстиції у Миколаївській області про визнання протиправним та скасування рішення конкурсної комісії Головного управління юстиції у Миколаївській області від 29.10.2015 р., яке оформлене протоколом № 12 від 29.10.2015 р. в частині визнання переможцем конкурсу на посаду начальника Миколаївського міського управління юстиції — Шиян Т.О. та рекомендації начальнику Головного територіального управління юстиції у Миколаївській області щодо порушення питання перед Міністерством юстиції України щодо призначення на посаду начальника Миколаївського міського управління юстиції ОСОБА_4. Позивач обґрунтовує позов тим, що відповідачем не було дотримано вимоги щодо формування складу конкурсної комісії, до проходження іспиту були допущені кандидати, які не відповідали пред'явленим для цієї посади вимогам, не було об'єктивності оцінювання рівня знань і здібностей кандидатів на посаду, оскільки саме позивач виявила глибокі знання Конституції України, законів України та нормативно-правової бази, що стосується специфіки функціональних повноважень міського управління юстиції при складанні письмового іспиту, дала чіткі та вичерпні відповіді на запитання членів конкурсної комісії на співбесіді.

Відповідач надав заперечення проти позову, просить у задоволенні позову відмовити, оскільки конкурс був проведений відповідно до вимог чинного законодавства, при проведенні співбесіди з кандидатами ОСОБА_4 показала вищий рівень знань, ніж ОСОБА_1, у зв'язку з чим конкурсною комісією одностайно прийнято рішення визнати ОСОБА_4 переможцем конкурсу.

Третя особа ОСОБА_4 надала заперечення проти позову, вважає позов безпідставний та такий, що задоволенню не підлягає з підстав, зазначених у поясненнях.

Дослідив матеріали справи, заслухав сторін, свідків, суд дійшов висновку: в газеті «Правова Миколаївщина» від 31.08.2015 р. № 4(56) було опубліковано оголошення про проведення конкурсу на заміщення ва-

кантних посад, в т.ч. — Начальника Миколаївського міського управління юстиції. Кваліфікаційні вимоги до кандидатів: громадянство України, вища юридична освіта за кваліфікаційним рівнем спеціаліста, магістра та стаж роботи на державній службі у сфері правової діяльності на посаді головного спеціаліста не менше трьох років або стаж роботи за фахом в інших сферах не менше п'яти років.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про державну службу» № 3723 від 16.12.1993, прийняття на державну службу на посади третьої — сьомої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України. Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється Положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Дані про вакансії посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше як за один місяць до проведення конкурсу.

Згідно з п.3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» № 169 від 15.02.2002 р. для проведення відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців наказом (розпорядженням) керівника відповідного державного органу, який здійснює призначення на посаду державного службовця, утворюється конкурсна комісія у складі голови, секретаря і членів комісії. Очолює конкурсну комісію заступник керівника державного органу. До складу конкурсної комісії входять представники кадрової та юридичної служб, а також окремих структурних підрозділів апарату державного органу.

Наказом міністра юстиції України № 2913/к від 15.09.2015 р. утворено склад конкурсної комісії: голова комісії Бенедисюк С.В. — директор Департаменту державної реєстрації Міністерства юстиції, заступник голови комісії ОСОБА_5 — перший заступник начальника Головного територіального управління юстиції у Миколаївській області, члени комісії ОСОБА_6, ОСОБА_7, ОСОБА_8.

29 жовтня 2015 року був проведений конкурс на заміщення вакантної посади — начальника Миколаївського міського управління юстиції. Документи на участь у конкурсі подали п'ять осіб, в конкурсі брали участь чотири особи : ОСОБА_1, ОСОБА_10, ОСОБА_11, ОСОБА_4 За письмовий іспит кандидатами отримано наступні бали :

ОСОБА_1- 22, ОСОБА_10–16, ОСОБА_11–14, ОСОБА_4–14. За результатами письмового іспиту всі кандидати були допущені до усної співбесіди з членами конкурсної комісії.

Витяг з протоколу № 12 від 29.10.2015 р. свідчить, що враховуючи результати іспиту та співбесіди з кандидатами конкурсна комісія Головного територіального управління юстиції у Миколаївській області вирішила: рекомендувати начальнику Головного територіального управління юстиції у Миколаївській області порушити питання перед Міністерством юстиції України щодо призначення на посаду начальника Миколаївського міського управління юстиції ОСОБА_4 з строком випробування 6 місяців. Проголосували: «за» — 5 членів конкурсної комісії одностайно.

11.11.2015 р. начальник головного управління юстиції у Миколаївській області надіслав міністру юстиції подання, яким клопотав щодо призначення на посаду начальника міського управління юстиції ОСОБА_4.

Позивач обґрунтовує позов тим, що ОСОБА_4 не відповідає кваліфікаційним вимогам, на посаду начальника міського управління юстиції, які передбачені Довідником типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців особи, оскільки не працювала на керівних посадах та не має досвіду роботи щодо управління персоналом.

У судовому засіданні представник відповідача пояснив, що вимоги до кандидатів встановлені не Довідником, який має рекомендаційний характер та не зареєстрований в Мін'юсті, а наказом Міністерства юстиції № 1775/5, яким передбачені вимоги до кандидата, та яким ОСОБА_4 відповідає, а саме: має громадянство України, вищу юридичну освіту за спеціальністю «правознавство», кваліфікація «юрист(спеціаліст)», стаж роботи за фахом у сфері правової діяльності складає 17 років. Протягом 2002–2007 років працювала на посаді завідувачою юридичним відділом Центрального виконкому Миколаївської міської ради, протягом 2007 — 2015 — головний юрист адміністрації Центрального району Миколаївської міської ради.

Пунктом 2 Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади начальників районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних, міжрайонних управлінь юстиції» № 1775/5 від 01.07.2011 р.

передбачено, що начальники районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних, міжрайонних управлінь юстиції (далі — начальник управління юстиції) призначаються на посади міністром юстиції України згідно з Положенням про Міністерство юстиції України, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 року N 395. Начальником управління юстиції може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту за кваліфікаційним рівнем спеціаліста, магістра та стаж роботи на державній службі у сфері правової діяльності на посаді головного спеціаліста не менше трьох років або стаж роботи за фахом в інших сферах не менше п'яти років.

Відповідно до п.2 Наказу Національного агентства України з питань державної служби «Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців» передбачено, що він рекомендований центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям, іншим державним органам, керівні працівники та спеціалісти яких на підставі нормативно-правових актів віднесені до відповідних категорій посад державних службовців, використовувати Довідник при розробці конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців.

Наказ міністерства юстиції України N 1775/5 від 01.07.2011 р. є спеціальним нормативно-правовим актом, який регламентує порядок розгляду питань, пов'язаних з призначенням на посади начальників районних, районних у містах, міських (міст обласного значення), міськрайонних, міжрайонних управлінь юстиції, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 4 липня 2011 р. за N 805/19543, є джерелом права в Україні та обов'язковий для виконання. Довідки, на який посилається позивач, носить рекомендаційний характер, тому посилення позивача на те, що ОСОБА_4 не відповідає кваліфікаційним вимогам судом не приймається.

Посилання позивача на те, що відповідачем порушено порядок формування складу конкурсної комісії, оскільки головою комісії повинен бути заступник керівника державного органу, а відповідно до Наказу міністра юстиції № 2913/к від 15.09.2015 р. головою комісії є директор Департаменту державної реєстрації Міністерства юстиції України, не приймається судом до уваги, оскільки відповідний наказ відповідач не ухвалював. Наказ ухвалив міністр юстиції, який не є скасованим, тому є обов'язковим для виконання.

Відповідно до п.п. 25 — 30 Постанови Кабінету Міністрів України № 169 від 15.02.2002 р. конкурсна комісія на підставі розгляду поданих документів, результатів іспиту та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит, на своєму засіданні здійснює відбір осіб для зайняття вакантних посад державних службовців. Засідання конкурсної комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше ніж 2/3 її складу. Рішення комісії приймається простою більшістю голосів присутніх на її засіданні членів конкурсної комісії. У разі рівного розподілу голосів вирішальним є голос голови комісії. У рішенні комісії, що подається керівнику державного органу, обов'язково зазначаються пропозиції щодо призначення конкретного кандидата на вакантну посаду державного службовця та визначаються кандидатури для зарахування до кадрового резерву. Засідання конкурсної комісії оформляється протоколом, який підписується всіма присутніми на засіданні членами комісії і подається керівникові не пізніше ніж через два дні після голосування. Кожний член комісії може додати до протоколу свою окрему думку.

Пунктом 19 вищезазначеної постанови визначено, що іспит проводиться конкурсною комісією державного органу, в якому оголошено конкурс, з метою об'єктивної оцінки знань і здібностей кандидатів на посаду державних службовців.

Допитані в якості свідків члени комісії: ОСОБА_5, ОСОБА_6, ОСОБА_7, ОСОБА_8 повідомили суду, що вони проголосували за ОСОБА_4, як переможця конкурсу, оскільки її відповіді були більш повними, переконливими, упередженого ставлення до ОСОБА_1 у них не було, ніяких конфліктних ситуацій за час роботи з позивачем не виникло, але більш гідною претенденткою на цю посаду кожний член комісії вважав ОСОБА_4, а не ОСОБА_1 Крім того, свідок ОСОБА_7 повідомив суд, що під час письмового іспиту він забрав у ОСОБА_1 письмові відповіді на запитання, які вона використовувала при складанні іспиту. Також це підтвердила ОСОБА_5 та ОСОБА_8.

Допитані в якості свідків ОСОБА_10 та ОСОБА_11, які також проходили конкурс, суду пояснили, що конкурс проходив дуже напружено, упередженого ставлення членів комісії до них не було. Свідок ОСОБА_10 суду пояснила, що при складанні письмового іспиту члени комісії постійно стояли біля неї та ОСОБА_1

Позивач також обґрунтовує позов тим, що вона постійно підвищує свій кваліфікаційний рівень, неодноразово нагороджувалась,

має вищу освіту, навчалась в аспірантурі Чорноморського державного університету імені Петра Могили за спеціальністю 23.00.02-політичні інститути і процеси, має стаж роботи в органах юстиції за фахом більше 13 років, дала чіткі та вичерпні відповіді на запитання членів конкурсної комісії на співбесіді, тому вважає, що вона повинна бути переможцем конкурсу, а всі п'ять членів комісії до неї упереджено ставляться. В судовому засіданні пояснила, що член комісії забрав у неї при складанні письмового іспиту не відповіді на питання, а просто перелік питань.

Пунктами 33 — 34 Постанови КМУ № 169 передбачено, що рішення конкурсної комісії може бути оскаржене керівнику відповідного державного органу протягом трьох днів після ознайомлення з цим рішенням. Рішення керівника державного органу може бути оскаржене у порядку, визначеному законодавством.

Таким чином, вищезазначеною постановою передбачений порядок оскарження рішення конкурсної комісії керівнику відповідного державного органу, а рішення, яке приймається керівником державного органу, а саме наказ на призначення на посаду до суду.

Оцінюючи докази відповідно до ст. 86 КАС України, суд дійшов висновку, що рішення конкурсної комісії є законним, оскільки відповідає процедурі проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, прийнято одностайно всіма членами комісії. Посилання позивача на упередження ставлення до неї членів комісії не знайшло свого підтвердження при допиті свідків. Питання професійних якостей кандидатів на посаду визначалось спеціальною комісією, склад якої був затверджений наказом міністра юстиції. Норми постанови КМУ №169 не мають будь-яких застережень стосовно того, що особа, яка краще склала письмовий іспит повинна бути переможцем, також відсутні будь-які правила чи висновки стосовно того, яким чином обирати переможця на підставі поданих документів, результатів іспиту та співбесіди. Визначення переможця це дискреційні повноваження члена комісії, з урахуванням того, хто на їх думку виявив кращі знання та здібності.

Відповідно до ст. 11 КАС України 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. За таких обставин позов задоволенню не підлягає.

Керуючись статтями 11, 71, 94, 158 — 163, 167, 254 Кодексу адміністративного судочинства України, суд постановив в задоволенні позову відмовити [200].

Вирішення службових спорів, пов'язаних з проходженням публічної служби

Проходження служби, у тому числі просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

Ранги державних службовців є видом спеціальних звань. Законом від 10 грудня 2015 року встановлюється дев'ять рангів державних службовців.

Порядок присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями визначаються Кабінетом Міністрів України. Співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями встановлюється для випадків призначення осіб, яким присвоєно такі спеціальні звання, на посади державних службовців, на яких може бути присвоєно нижчий ранг. У такому разі особі присвоюється ранг державного службовця на рівні рангу, який вона мала відповідно до спеціальних законів.

Відповідно до Закону присвоюються такі ранги:

- 1) державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «А», — 1, 2, 3 ранг;
- 2) державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «Б», — 3, 4, 5, 6 ранг;
- 3) державним службовцям, які обіймають посади державної служби категорії «В», — 6, 7, 8, 9 ранг.

Ранги державним службовцям присвоює, як правило, суб'єкт призначення одночасно з призначенням на посаду державної служби, а в

²⁰⁰Реєстр судових рішень : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56942956>.

разі встановлення випробування — після закінчення його строку. Державному службовцю, який вперше призначається на посаду державної служби, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності.

Протягом строку застосування дисциплінарного стягнення, а також протягом шести місяців з дня отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності черговий ранг державному службовцю не присвоюється. Такі періоди не зараховуються до строку, зазначеного в абзаці першому цієї частини. Водночас, за особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути достроково присвоєно черговий ранг, але не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу. За сумлінну службу державному службовцю у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг поза межами відповідної категорії посад. У разі переходу на посаду нижчої категорії або звільнення з державної служби за державним службовцем зберігається раніше присвоєний йому ранг. Публічний службовець може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду.

Просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу. Також державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу:

- 1) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), — за рішенням керівника державної служби;
- 2) на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), — за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Державний службовець, призначений на посаду без конкурсу, не може бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу. Таке переведення здійснюється лише за згодою дер-

жавного службовця. Водночас, не допускається переведення в іншу місцевість державного службовця — вагітної жінки або особи, яка є єдиним опікуном дитини віком до 14 років, а також державного службовця, який у встановленому законодавством порядку визнаний інвалідом. Не допускається таке переведення також у разі виникнення у державного службовця особливо важливих особистих або сімейних обставин. У разі переведення державного службовця на іншу посаду йому виплачується заробітна плата, що відповідає посаді, на яку його переведено. Переведення не повинно бути прихованим покаранням.

Також Закон регулює питання, що стосуються зміни істотних умов державної служби. Такими є:

- 1) ліквідація або реорганізація державного органу;
- 2) зменшення фонду оплати праці державного органу;
- 3) скорочення чисельності або штату працівників у зв'язку з оптимізацією системи державних органів чи структури окремого державного органу.

Водночас, не вважається зміною істотних умов державної служби зміна назви структурного підрозділу державного органу або посади, не пов'язана із зміною функцій державного органу та основних посадових обов'язків.

Зміною істотних умов державної служби вважається зміна:

- 1) належності посади державної служби до певної категорії посад;
- 2) основних посадових обов'язків;
- 3) умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення;
- 4) режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу;
- 5) місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту).

Про зміну істотних умов служби керівник державної служби письмово повідомляє державного службовця не пізніше як за 60 календарних днів до зміни істотних умов державної служби, крім випадків підвищення заробітної плати.

У разі незгоди державного службовця на продовження проходження державної служби у зв'язку із зміною істотних умов державної служби він подає керівнику державної служби заяву про звільнення або заяву про переведення на іншу запропоновану йому посаду не пізніше як

за 60 календарних днів з дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби.

Якщо протягом 60 календарних днів з дня ознайомлення державного службовця з повідомленням про зміну істотних умов служби від нього не надійшли заяви, зазначені в абзаці другому цієї частини, державний службовець вважається таким, що погодився на продовження проходження державної служби.

У разі незгоди державного службовця із зміною істотних умов державної служби він має право оскаржити відповідне рішення.

Результати службової діяльності державних службовців щороку підлягають оцінюванню для визначення якості виконання поставлених завдань, а також з метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби у професійному навчанні. Оцінювання результатів службової діяльності проводиться на підставі показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця, а також дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції. Державного службовця ознайомлюють з результатами оцінювання його службової діяльності під підпис протягом трьох календарних днів після проведення оцінювання. Висновок щодо результатів оцінювання службової діяльності затверджується наказом (розпорядженням) суб'єкта призначення. За результатами оцінювання службової діяльності державного службовця йому виставляється негативна, позитивна або відмінна оцінка з її обґрунтуванням. У разі отримання державним службовцем негативної оцінки не раніше ніж через три місяці проводиться повторне оцінювання результатів його службової діяльності. Отримання державним службовцем відмінної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності є підставою для його преміювання та переважного просування по державній службі. У разі отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється зі служби.

Чимало *службових спорів виникає з приводу обчислення стажу публічної служби*. Так, стаж державної служби дає право на встановлення державному службовцю надбавки за вислугу років, надання додаткової оплачуваної відпустки.

До стажу державної служби зараховуються:

- 1) час перебування на посаді державної служби;
- 2) час перебування на посаді народного депутата України;
- 3) час перебування на посадах працівників дипломатичної служби;
- 4) час перебування на посадах в органах місцевого самоврядування, передбачених Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»;
- 5) час перебування на посадах суддів;
- 6) час перебування на посадах прокурорів;
- 7) час перебування на посадах, на яких присвоюються військові та спеціальні звання;
- 8) час професійного навчання державного службовця з відривом від служби, якщо не пізніше 75 днів після його завершення така особа повернулася на державну службу, крім випадків, установлених законом;
- 9) період, коли державний службовець не працював з поважних причин, але залишався у трудових відносинах з державним органом;
- 10) час перебування державного службовця у відпустці по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а в разі якщо дитина потребує домашнього догляду — у відпустці без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у медичному висновку, але не більше ніж до досягнення дитиною шестирічного віку;
- 11) час перебування на посадах радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також на посадах патронатних служб в інших державних органах.

Окрему категорію спорів складають ті, що пов'язані з оплатою праці і соціальні гарантії службовців. Так, держава забезпечує достатній рівень оплати праці державних службовців для професійного виконання посадових обов'язків, заохочує їх до результативної, ефективної, добросовісної та ініціативної роботи.

При цьому, заробітна плата державного службовця складається з:

- 1) посадового окладу;
- 2) надбавки за вислугу років;
- 3) надбавки за ранг державного службовця;
- 4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутнього державного службовця;
- 5) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою;
- 6) премії (у разі встановлення).

За результатами роботи та щорічного оцінювання службової діяльності державним службовцям можуть встановлюватися премії. До премій державного службовця належать:

- 1) премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності;
- 2) місячна або квартальна премія відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу.

Встановлено, що скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів та надбавок до них.

З метою встановлення розмірів посадових окладів державні органи поділяються за юрисдикцією, яка поширюється:

- 1) на всю територію України;
- 2) на територію однієї або кількох областей, міста Києва або Севастополя;
- 3) на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

Схема посадових окладів на посадах державної служби визначається щороку Кабінетом Міністрів України під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік з урахуванням юрисдикції державних органів, а також виходячи з того, що мінімальний розмір посадового окладу групи 1 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, становить не більше семи мінімальних розмірів посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення.

Мінімальний розмір посадового окладу групи 9 у державних органах, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міст обласного значення, не може бути менше двох розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом.

Також керівник державної служби повинен створювати здорові та безпечні умови, необхідні для належного виконання державними службовцями своїх обов'язків, а саме, вживає заходів для:

- 1) надання державним службовцям необхідної для виконання посадових обов'язків інформації;
- 2) облаштування приміщення, пристосованого для виконання посадових обов'язків;
- 3) належного облаштування робочих місць;
- 4) забезпечення державних службовців необхідним обладнанням.

Так, 17 липня 2015 року Шевченківський районний суд м. Львова, розглянувши у відкритому судовому засіданні в залі суду у місті Львові справу за адміністративним позовом ОСОБА_1 до Управління соціального захисту Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради про визнання дій неправомірними та зобов'язання до вчинення дій, встановив: ОСОБА_1 звернулась до суду з адміністративним позовом, в якому просила суд ухвалити рішенням, яким визнати неправомірними дії чи бездіяльність управління соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради у відмові нарахування та виплати надбавки в розмірі 15 відсотків до посадового окладу, як такої, що нагороджена Почесною грамотою Кабінету Міністрів України за період з січня 2007 року по 13 вересня 2009 року, надбавку за високі досягнення у праці за жовтень, листопад 2008 року у розмірі 50 % та за липень 2009 року в розмір 10% посадового окладу з врахуванням доплати за ранг посадової особи місцевого самоврядування та надбавки за вислугу років, щомісячні премії за період з 01 січня по 31 грудня 2008 року в розмірі 160 % посадового окладу та за період з 01 січня по 13 вересня 2009 року в розмірі 110% посадового окладу, грошову винагороду за сумлінну працю в органах державної влади в грудні 2008 року в розмірі п'яти середньомісячних заробітних плат, обчислених за жовтень, листопад 2008 року з врахуванням надбавки за високі досягнення у праці 50 % посадового окладу з врахуванням доплати за ранг посадової особи місцевого самоврядування та надбавки за вислугу років та щомісячної премії в розмірі 160% посадового

окладу; зобов'язати відповідача управління соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради нарахувати та виплатити надбавку в розмірі 15 відсотків до посадового окладу, як особі, що нагороджена Почесною грамотою Кабінету Міністрів України за 2007 рік — 1757,00 грн., 2008 рік — 2560,00 грн., 2009 рік — 1460,00 грн. на загальну суму 6059,00 грн.; зобов'язати управління соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради нарахувати та виплатити надбавку за високі досягнення у праці за жовтень, листопад 2008 року у розмірі 50 % та за липень 2009 року в розмір 10% посадового окладу з врахуванням доплати за ранг посадової особи місцевого самоврядування та надбавки за вислугу років; зобов'язати управління соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради нарахувати та виплатити щомісячні премії за період з 01 січня по 31 грудня 2008 року в розмірі 160 % посадового окладу та за період з 01 січня по 13 вересня 2009 року в розмірі 110% посадового окладу; зобов'язати управління соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради нарахувати та виплатити грошову винагороду за сумлінну працю в органах державної влади в грудні 2008 року в розмірі п'яти середньомісячних заробітних плат, обчислених за жовтень, листопад 2008 року з врахуванням надбавки за високі досягнення у праці 50 % посадового окладу з врахуванням доплати за ранг посадової особи місцевого самоврядування та надбавки за вислугу років та щомісячної премії в розмірі 160% посадового окладу; зобов'язати Управління соціального захисту Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради видати ОСОБА_1 довідку про складові заробітної плати (надбавки та премії) за останні 24 календарні місяці роботи з 01.09.2007 року по 31.08.2009 року для призначення пенсії відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

В обґрунтування позовних вимог покликається на те, що позивач ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_1, пенсіонер за віком (державної служби), понад 36 років працювала в органах праці та соціального захисту населення м. Львова, зокрема: з 2 серпня 1973 року по 4 січня 2007 року у відділі праці та соціального захисту населення Шевченківської районної адміністрації м. Львова на посадах спеціаліста, заступника начальника відділу та начальника відділу, а з 4 січня 2007 року до досягнення граничного віку перебування на службі в органах місцевого самовря-

дування, 13 вересня 2009 року працювала на посаді начальника Сихівського відділу соціального захисту управління соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради. Звільнена з роботи на підставі наказу начальника Управління від 11.09.2009 р. №602к в період хвороби та перебування на листку тимчасової непрацездатності.

Під час роботи в Управлінні з 4 січня 2007 року до 13 вересня 2009 року з грубим порушенням норм Конституції України та чинного законодавства щодо оплати праці та пенсійного забезпечення їй неправильно нараховувалась та виплачувалась заробітна плата, а саме: була припинена виплата до заробітної плати 15% надбавки як особі, що нагороджена Почесною грамотою Кабінету Міністрів України; безпідставно позбавлялась надбавки за високі досягнення у праці; безпідставно занижувались щомісячні премії; занижено розмір виплаченої грошової винагороди за безперервний стаж роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування понад 30 років; з грубим порушенням чинного законодавства оформлена довідка про складові заробітної плати для обчислення пенсії за період з 1.09.2007 року по 31.08.2009 року, що призвело до суттєвого заниження її розміру.

Протягом двох років позивач зверталася до начальника міського управління соціального захисту, міського голови Львова, Міністерства праці та соціальної політики України, прокуратури м. Львова щодо захисту своїх прав та законних інтересів в частині виплати їй Управлінням 15% надбавки до заробітної плати як такої, що нагороджена Почесною грамотою Кабінету Міністрів України; надбавок за високі досягнення у праці; належних премій; грошової винагороди за безперервний стаж та видачу оформленої відповідно до чинного законодавства довідки про складові заробітної плати (надбавки та премії за період з 1 вересня 2007 року по 31 серпня 2009 року) для обчислення пенсії. Однак на свої звернення з порушенням визначених на розгляд термінів вона отримує відписки без будь-якого обґрунтування, що свідчить про грубе порушення законодавства про звернення, зволікання, тяганину та небажання розглянути звернення по суті.

Щодо донарахування до заробітної плати щомісячної 15% надбавки ОСОБА_1 зазначає, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2003 року за № 1665 «Про нагородження Почесною грамотою Кабінету Міністрів України» ОСОБА_1Г. (на той час за-

ступника начальника відділу праці та соціального захисту населення Шевченківської районної адміністрації м. Львова) за багаторічну сумлінну працю, вагомий внесок у рішення питань соціального захисту населення, високий професіоналізм та з нагоди Дня працівника соціальної сфери була нагороджена Почесною грамотою Кабінету Міністрів України та отримала пам'ятний знак.

Згідно з п.14 Положення «Про Почесну грамоту Кабінету Міністрів України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України 05.01.1998 року №17 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 року за № 2021 «Про вдосконалення порядку нагородження Почесною грамотою Кабінету Міністрів України), нагородженим Почесною грамотою особам, умови оплати праці яких визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року №2288, виплачується щомісячна надбавка у розмірі 15% посадового окладу (незалежно від кількості разів нагородження).

Відповідно до вищезазначеного п.14 Положення «Про Почесну грамоту Кабінету Міністрів України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України 05.01.1998 р. 17 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 р. за № 2021), було затверджено Розпорядження Шевченківської районної адміністрації Львівської міської ради від 10.02.2004 року за № 33к «Про встановлення надбавки ОСОБА_1Г.» , «п.1 Встановити з 01.01.2004 року надбавку у розмірі 15% посадового окладу ОСОБА_1, заступнику начальника відділу соціального захисту населення району, яка 7.10.2003 року була нагороджена Почесною грамотою Кабінету Міністрів України та пам'ятним знаком».

Отже, дана надбавка до посадового окладу в розмірі 15 % виплачувалась позивачу з січня 2004 року по грудень 2006 року включно. Однак після реорганізації 4 січня 2007 року структури органів соціального захисту міста та утворення управління соціального захисту Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради, а також затвердження її на посаду начальника Сихівського відділу соціального захисту, який входить до структури управління соціального захисту, починаючи з січня 2007 року зазначена надбавка в розмірі 15 % до посадового окладу позивачу з невідомих причин не виплачувалася. Вважає, що вищезазначена надбавка має бути їй нарахована за період 2007 — 2009 років в розмірі 6059,00 грн.

Щодо донарахування надбавки за високі досягнення у праці позивач вказує, що згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України за № 268 від 09.03.2006 р. «Про впорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів», розпорядження міського голови «Про встановлення посадових окладів, надбавок і доплат працівникам виконавчих органів Львівської міської ради з 01.05.2007 року працівникам управління соціального захисту встановлюється надбавка за високі досягнення у праці у розмірі 50% посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг посадової особи та надбавки за вислугу років. Однак, не зважаючи на закладені в фонд оплати праці кошти на виплату вищезазначеної надбавки, позивачу безпідставно не нараховувалась, не виплачувалась та підлягає донарахуванню в наступний період: за жовтень, листопад 2008 року в розмірі 50% та за липень 2009 року в розмірі 10% посадового окладу з врахуванням доплати за ранг посадової особи місцевого самоврядування та надбавки за вислугу років.

Щодо позовної вимоги про донарахування щомісячних премій ОСОБА_1 зазначає, що відповідно до підпункту 2 пункту 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 09.03.2006 р. № 268 та від 19.07.2006 р. № 984, ухвал сесії Львівської міської ради від 13.02.2007 р. № 558р., від 10.07.2008р. № 1920, Положення про преміювання працівників управління соціального захисту, затвердженого Наказом начальника управління соціального захисту ДГП ЛМР від 05.08.2008 р. № 397, працівникам управління соціального захисту виплачуються щомісячні премії за результатами роботи за місяць. Відповідно до вищевказаних нормативних документів виплата премії працівникам здійснюється у межах фонду преміювання та економії фонду оплати праці. Фонд преміювання на 2008 рік був затверджений в розмірі 160% від посадового окладу на кожного працівника, а у 2009 році відповідно 110%. Премії виплачуються на підставі відповідних розпорядчих документів, до яких, у разі зменшення працівнику розміру щомісячної премії, додається інформація про неналежне виконання ним посадових обов'язків. Премія за результатами роботи за відповідний місяць не нараховується та не виплачується тільки за наявності порушень термінів виконання ухвал міської ради, рішень виконавчого комітету, розпоряджень міського голови, про що має бути долучена відповідна інформація. Не-

зважаючи на вищевказане, щомісячна премія позивачу безпідставно занижувалась, а отже, має бути нарахована та виплачена у передбачених розмірах, а саме 160 % від посадового окладу в 2008 році та 110 % в 2009 році за всі відпрацьовані робочі дні.

Крім того, щодо донарахування розміру грошової винагороди за сумлінну безперервну працю в органах державної влади в грудні 2008 року позивач ОСОБА_1 вказує, що відповідно до частини 2 розділу VII Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та Постанови Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. №212 «Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків» згідно з Наказом начальника Управління соціального захисту №631-к від 19.12.2008 р. в грудні 2008 року позивачу була виплачена грошова винагорода у розмірі п'яти середньомісячних заробітних плат в межах фонду оплати праці як посадовій особі місцевого самоврядування, безперервний стаж якої в органах державної влади та місцевого самоврядування становить понад 34 роки, за час роботи порушень трудової дисципліни, дисциплінарних і адміністративних стягнень не мала, рівень виконання обов'язків та завдань за результатами проведення щорічних оцінок за попередні п'ять років добрий. У фонд оплати праці на 2008 рік на виплату позивачці грошової винагороди було закладено 25 тис. грн. Однак, оскільки середня заробітна плата для виплати зазначеної грошової винагороди обчислюється за два попередні місяці (а у неї це жовтень і листопад 2008 року), в яких безпідставно їй не нараховувалась передбачена законодавством та фондом оплати праці щомісячна надбавка за високі досягнення у праці та належна щомісячна премія, розмір грошової винагороди позивачу був занижений майже на 15 тис. грн. Вважає, що зазначене порушення законодавства та її законних інтересів має бути усунуто і зазначена грошова винагорода за безперервний стаж в органах державної влади та місцевого самоврядування нарахована та виплачена в повному розмірі.

Окрім цього, фонд оплати праці на утримання органів місцевого самоврядування затверджується Львівською міською радою на основі бюджетних запитів (пропозицій) відповідного органу, в тому числі управління соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради. Бюджетний запит — це документ, підго-

товлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період, це є заявка розпорядника бюджетних коштів щодо необхідних йому асигнувань на наступний бюджетний період, в тому числі на заробітну плату. Розрахунок необхідних коштів на оплату праці кожного працівника (посадової особи місцевого самоврядування) відповідно до Постанови КМ України від 09.03.2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умови оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» включає в себе чітко визначений розмір посадового окладу, надбавку за високі досягнення у праці або виконання особливо важливої роботи, щомісячну премію, матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань та допомогу на оздоровлення при наданні щорічної відпустки, надбавку за почесне звання «Заслужений», надбавку за вислугу років, ранг, грошову винагороду за сумлінну безперервну працю та інше.

Позивачка також зазначає, що, як свідчить наказ, жодних порушень трудової дисципліни вона не мала, а рівень виконання посадових обов'язків та завдань за результатами проведених щорічних оцінок добрий. Окрім того, протягом останніх трьох років вона була відзначена трьома нагородами, а саме: у 2007 році за високий професіоналізм, сумлінну працю і вагомі здобутки в системі соціального захисту громадян міста — грамотою начальника управління ОСОБА_2; у 2008 році за сумлінну працю, вкладений потенціал, вагомий внесок у розвиток соціального захисту міста Львова — грамотою Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради; а у 2009 році — Подякою міського голови Львова. Враховуючи вищевикладене, вимушена звернутися до суду.

У судовому засіданні позивач ОСОБА_1 позовні вимоги підтримала, посилаючись на підстави та мотиви викладені, в позовній заяві. Просила задовольнити позовні вимоги в повному обсязі.

Представник відповідача ОСОБА_3 в судовому засіданні проти позову заперечила, посилаючись на письмові заперечення, долучені до матеріалів справи. Просила у задоволенні позову відмовити.

Заслухавши пояснення сторін, з'ясувавши дійсні обставини справи, дослідивши зібрані по справі докази, суд приходить до висновку, що позов підлягає до часткового задоволення з наступних підстав та мотивів.

У відповідності до ст. 97 КЗпП України оплата праці працівників здійснюється за погодинною, відрядною або іншими системами оплати праці. Оплата може провадитися за результатами індивідуальних і колективних робіт. Форми і системи оплати праці, норми праці, розцінки, тарифні сітки, ставки, схеми посадових окладів, умови запровадження та розміри надбавок, доплат, премій, винагород та інших заохочувальних, компенсаційних і гарантійних виплат встановлюються підприємствами, установами, організаціями самостійно у колективному договорі з дотриманням норм і гарантій, передбачених законодавством, генеральною та галузевими (регіональними) угодами. Якщо колективний договір на підприємстві, в установі, організації не укладено, власник або уповноважений ним орган зобов'язаний погодити ці питання з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником), що представляє інтереси більшості працівників, а у разі його відсутності — з іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом. Конкретні розміри тарифних ставок (окладів) і відрядних розцінок робітникам, посадових окладів службовцям, а також надбавок, доплат, премій і винагород встановлюються власником або уповноваженим ним органом з урахуванням вимог, передбачених частиною другою цієї статті. Власник або уповноважений ним орган чи фізична особа не має права в односторонньому порядку приймати рішення з питань оплати праці, що погіршують умови, встановлені законодавством, угодами, колективними договорами. Оплата праці працівників здійснюється в першочерговому порядку. Всі інші платежі здійснюються власником або уповноваженим ним органом після виконання зобов'язань щодо оплати праці.

Згідно зі ст. 98 КЗпП України оплата праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, здійснюється на підставі законів та інших нормативно-правових актів України, генеральної, галузевих, регіональних угод, колективних договорів, у межах бюджетних асигнувань та позабюджетних доходів.

Відповідно до Закону України «Про оплату праці», заробітна плата — це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу. Розмір заробітної плати залежить від складності та умов виконуваної роботи, професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці та господарської діяльності підприємства. Структура

заробітної плати є такою: основна заробітна плата. Це — винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці (норми часу, виробітку, обслуговування, посадові обов'язки). Вона встановлюється у вигляді тарифних ставок (окладів) і відрядних розцінок для робітників та посадових окладів для службовців. Додаткова заробітна плата — це винагорода за працю понад установлені норми, за трудові успіхи та винахідливість і за особливі умови праці. Вона включає доплати, надбавки, гарантійні і компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством; премії, пов'язані з виконанням виробничих завдань і функцій. Інші заохочувальні та компенсаційні виплати. До них належать виплати у формі винагород за підсумками роботи за рік, премії за спеціальними системами і положеннями, компенсаційні та інші грошові і матеріальні виплати, які не передбачені актами чинного законодавства, або які провадяться понад встановлені зазначеними актами норми.

Згідно із ст. 2 ст. 33 Закону України «Про державну службу» передбачено, що заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок.

Судом встановлено, що позивач ОСОБА_1 є пенсіонером за віком (державної служби), понад 36 років працювала в органах праці та соціального захисту населення м. Львова, зокрема: з 2 серпня 1973 року по 4 січня 2007 року у відділі праці та соціального захисту населення Шевченківської районної адміністрації м. Львова на посадах спеціаліста, заступника начальника відділу та начальника відділу; з 4 січня 2007 року до досягнення граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування, 13 вересня 2009 року працювала на посаді начальника Сихівського відділу соціального захисту управління соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради. На підставі наказу начальника Управління від 11.09.2009 р. №602к звільнена з роботи в період хвороби та перебування на листку тимчасової непрацездатності.

Порядок та умови оплати праці посадових осіб Львівської міської ради визначено, зокрема, Розпорядженням міського голови від 25.05.2007р. №207 «Про встановлення посадових окладів, надбавок і доплат працівникам виконавчих органів Львівської міської ради з 01.05.2007р.», Постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.2006

№268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» та іншими нормативно-правовими актами України.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2003 року за № 1665 «Про нагородження Почесною грамотою Кабінету Міністрів України» позивач ОСОБА_1 — заступника начальника відділу праці та соціального захисту населення Шевченківської районної адміністрації м. Львова, за багаторічну сумлінну працю, вагомий внесок у рішення питань соціального захисту населення, високий професіоналізм та з нагоди Дня працівника соціальної сфери була нагороджена Почесною грамотою Кабінету Міністрів України та отримала пам'ятний знак.

Згідно з п.14 Положення «Про Почесну грамоту Кабінету Міністрів України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України 05.01.1998 р. №17 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 р. за № 2021 «Про вдосконалення порядку нагородження Почесною грамотою Кабінету Міністрів України»), нагородженим Почесною грамотою особам, умови оплати праці яких визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 1999 року №2288, виплачується щомісячна надбавка у розмірі 15% посадового окладу (не залежно від кількості разів нагородження).

Відповідно до вищезазначеного п.14 Положення «Про Почесну грамоту Кабінету Міністрів України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України 05.01.1998 р. 17 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 року за № 2021), було затверджено Розпорядження Шевченківської районної адміністрації Львівської міської ради від 10.02.2004 р. за № 33к «Про встановлення надбавки ОСОБА_1Г.» , «п.1: Встановити з 01.01.2004 року надбавку у розмірі 15% посадового окладу ОСОБА_1, заступнику начальника відділу соціального захисту населення району, яка 07.10.2003 року була нагороджена Почесною грамотою Кабінету Міністрів України та пам'ятним знаком».

Дана надбавка до посадового окладу в розмірі 15 % виплачувалась позивачу з січня 2004 року по грудень 2006 року включно. Однак після реорганізації 4 січня 2007 року структури органів соціального захисту міста та утворення управління соціального захисту Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради, а також затверджен-

ня її на посаду начальника Сихівського відділу соціального захисту, який входить до структури управління соціального захисту, починаючи з січня 2007 року зазначена надбавка в розмірі 15 % до посадового окладу позивачу не виплачувалася. Враховуючи вищевикладене, суд приходить до висновку, що позовна вимога в частині зобов'язання Управління соціального захисту Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради нарахувати та виплатити ОСОБА_1 надбавку в розмірі 15 відсотків до посадового окладу, як особі, що нагороджена Почесною грамотою Кабінету Міністрів України за 2007 рік — 1757,00 грн, 2008 рік — 2560,00 грн, 2009 рік — 1460,00 грн. на загальну суму 6059,00 грн. підлягає до задоволення.

Окрім того, згідно із Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та п.2 постанови Кабінету Міністрів України за №268 від 09.03.2006 р. «Про впорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів», Розпорядженням міського голови «Про встановлення посадових окладів, надбавок і доплат працівникам виконавчих органів Львівської міської ради з 01.05.2007 року» працівникам управління соціального захисту встановлюється надбавка за високі досягнення у праці у розмірі 50% посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг посадової особи та надбавки за вислугу років. Однак, не зважаючи на закладені в фонді оплати праці кошти на виплату вищезазначеної надбавки, позивачу не нараховувалась та не виплачувалась за жовтень, листопад 2008 року в розмірі 50% та за липень 2009 року в розмірі 10% посадового окладу з врахуванням доплати за ранг посадової особи місцевого самоврядування та надбавки за вислугу років, а відтак позовна вимога про зобов'язання Управління соціального захисту Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради нарахувати та виплатити ОСОБА_1 надбавку за високі досягнення у праці за жовтень, листопад 2008 року у розмірі 50 % та за липень 2009 року в розмір 10% посадового окладу з врахуванням доплати за ранг посадової особи місцевого самоврядування та надбавки за вислугу років на думку суду також підлягає до задоволення.

Щодо позовної вимоги ОСОБА_1 про зобов'язати управління соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради нарахувати та виплатити щомісячні премії за період з 01 січня по 31 грудня 2008 року в розмірі 160 % посадового окладу та за період

з 01 січня по 13 вересня 2009 року в розмірі 110% посадового окладу, то суд приходиться висновку про наступне.

Згідно з п. п. 2 п. 2 Постанови №268 «Про впорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів», керівникам органів, зазначених у пункті 1 цієї постанови, у межах затвердженого фонду оплати праці надано право здійснювати преміювання працівників відповідно до їх особистого вкладу в загальні результати роботи, а починаючи з 1 січня 2007р. — у межах фонду преміювання, утвореного у розмірі не менш як 10 відсотків посадових окладів та економії фонду оплати праці.

Аналогічна вимога щодо формування фонду преміювання (не менш як 10 відсотків посадових окладів та економії фонду оплати праці) закріплена у Положенні про преміювання працівників виконавчих органів Львівської міської ради, затвердженому ухвалою Львівської міської ради від 13.02.2007 №558 із змінами та доповненнями. Отже, фонд преміювання повинен бути утворений у розмірі не менше як 10 відсотків посадових окладів.

При цьому, жодним нормативно-правовим актом України не визначено обов'язку керівника виплачувати наперед встановлений розмір премії тому чи іншому працівнику, адже преміювання працівників є правом, а не обов'язком керівника.

Крім цього, премія працівнику не зменшується, а надається за результатами роботи за визначений період (місяць) відповідно до особистого вкладу працівника в загальні результати роботи, постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації тощо.

Враховуючи вищенаведене, суд приходиться до висновку про те, що встановлення преміювання є виключною компетенцією керівника установи та є не обов'язковою виплатою, а відтак позовна вимога в частині зобов'язання управління соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради нарахувати та виплатити щомісячні премії за період з 01 січня по 31 грудня 2008 року в розмірі 160 % посадового окладу та за період з 01 січня по 13 вересня 2009 року в розмірі 110% посадового окладу до задоволення не підлягає.

Окрім того, судом встановлено, що відповідно до частини 2 розділу VII Закону України «Про службу в органах місцевого самовря-

дування» та Постанови Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. №212 «Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків» згідно з наказом начальника Управління соціального захисту №631-к від 19.12.2008 р. в грудні 2008 року позивачу була виплачена грошова винагорода у розмірі п'яти середньомісячних заробітних плат в межах фонду оплати праці, як посадовій особі місцевого самоврядування, безперервний стаж якої в органах державної влади та місцевого самоврядування становить понад 34 роки. За час роботи порушень трудової дисципліни, дисциплінарних і адміністративних стягнень ОСОБА_1 не мала, рівень виконання обов'язків та завдань за результатами проведення щорічних оцінок за попередні п'ять років добрий.

Також слід зазначити, що пунктом 2 розпорядження Львівського міського голови від 25.05.2007 р. № 207 «Про встановлення посадових окладів, надбавок і доплат працівникам виконавчих органів Львівської міської ради з 01.05.2007 р.» встановлено «Встановлювати надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи в межах затвердженого фонду оплати праці керівникам структурних підрозділів, їх заступникам, спеціалістам — у розмірі до 50 відсотків посадового окладу, надбавки за ранг посадової особи місцевого самоврядування та вислугу років».

Проте, у зв'язку з відсутністю коштів фонду оплати праці Управління, начальником Управління видано наказ від 22.09.2008 №533/1-к, відповідно до якого з 01.10.2008 скасовано надбавки за високі досягнення у праці та за виконання особливо важливої роботи усім працівникам Управління, призначених відповідно до п.п «в» п.2 постанови №268.

Таким чином, враховуючи те, що виплата грошової винагороди та надбавки є компетенцією керівника установи та є правом, а не обов'язком, а також з огляду на відсутність коштів фонду оплати праці Управління у жовтні — листопаді 2008 року, позовні вимоги ОСОБА_1 щодо зобов'язання управління соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради нарахувати та виплатити грошову винагороду за сумлінну працю в органах державної влади в грудні 2008 року в розмірі п'яти середньомісячних заробітних плат,

обчислених за жовтень, листопад 2008 року з врахуванням надбавки за високі досягнення у праці 50 % посадового окладу з врахуванням доплати за ранг посадової особи місцевого самоврядування та надбавки за вислугу років та щомісячної премії в розмірі 160% посадового окладу не підлягають до задоволення.

У зв'язку з частковим задоволенням позовних вимог ОСОБА_1, на думку суду, слід зобов'язати Управління соціального захисту Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради видати позивачу ОСОБА_1 довідку про складові заробітної плати (надбавки та премії) за останні 24 календарні місяці роботи з 01.09.2007 р. по 31.08.2009 р. для призначення пенсії відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Оцінивши в сукупності досліджені в судовому засіданні докази, суд приходить до висновку, що позов підлягає до часткового задоволення.

Керуючись Конституцією України, статтями 7–11, 14, 69–71, 86, 87, 94, 99, 100, 128, 159, 160 — 163, 167 Кодексу адміністративного судочинства України, статтями 97 — 98 КЗпП України Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Законом України «Про державну службу», Законом України «Про оплату праці», суд, постановив, по-перше, поновити строк звернення до суду, по-друге, позов задовольнити частково. Зобов'язати Управління соціального захисту Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради нарахувати та виплатити ОСОБА_1 надбавку в розмірі 15 відсотків до посадового окладу, як особі, що нагороджена Почесною грамотою Кабінету Міністрів України за 2007 рік — 1757,00 грн., 2008 рік — 2560,00 грн., 2009 рік — 1460,00 грн. на загальну суму 6059,00 грн.

Зобов'язати Управління соціального захисту Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради нарахувати та виплатити ОСОБА_1 надбавку за високі досягнення у праці за жовтень, листопад 2008 року у розмірі 50 % та за липень 2009 року в розмір 10% посадового окладу з врахуванням доплати за ранг посадової особи місцевого самоврядування та надбавки за вислугу років та провести відповідні перерахунки заробітної плати.

Зобов'язати Управління соціального захисту Департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради видати ОСОБА_1 довідку про складові заробітної плати (надбавки та премії) за останні 24 календарні місяці роботи з 01.09.2007 року по 31.08.2009 року для призначення пен-

сії відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». У решті задоволення позовних вимог відмовити [201].

Проходження публічної служби тісно пов'язано із дотриманням службової дисципліни, яка забезпечується шляхом:

- 1) дотримання у службовій діяльності вимог нормативно-правових актів у сфері державної служби та виконання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 2) формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України;
- 3) поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців;
- 4) поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості.

Керівник державної служби несе відповідальність за неналежний рівень службової дисципліни і здійснює повноваження щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. З метою забезпечення належного рівня службової дисципліни він зобов'язаний:

- 1) створювати умови для виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків і підвищення ними професійної компетентності та вимагати належного виконання посадових обов'язків;
- 2) здійснювати контроль за виконанням державними службовцями посадових обов'язків;
- 3) під час виконання посадових обов'язків керуватися публічними інтересами, суворо дотримуватися і забезпечувати дотримання Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів, чітко формулювати накази (розпорядження) та доручення, перевіряти точність і своєчасність їх виконання;

²⁰¹ Реєстр судових рішень : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/48496462>.

- 4) забезпечувати виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків, у тому числі шляхом застосування дисциплінарних стягнень;
- 5) належним чином організовувати роботу державних службовців, забезпечувати ефективне виконання завдань, що поставлені перед державним органом;
- 6) виховувати у державних службовців сумлінне ставлення до служби, бережливе ставлення до державного майна, підтримувати їхню ініціативу, а також вживати заходів для додержання ними правил етичної поведінки;
- 7) забезпечувати прозорість та об'єктивність під час оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;
- 8) організовувати проведення з державними службовцями профілактичних заходів щодо запобігання вчиненню ними дисциплінарних проступків, виявляти та своєчасно припиняти їх вчинення.

Безпосередній керівник державного службовця має право вносити клопотання керівнику державної служби про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку.

Керівник державної служби, який у встановленому законом порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, злочину до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом.

За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності.

Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішен-

ня, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення.

Дисциплінарними проступками, зокрема, є:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;
- 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- 10) 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;
- 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;
- 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;
- 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;
- 14) 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 злочину або адміністративного правопорушення.

Державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення.

До державних службовців застосовується один із таких видів *дисциплінарного стягнення*:

- 1) зауваження;
- 2) догана;
- 3) попередження про неповну службову відповідність;
- 4) звільнення з посади державної служби.

Водночас, у разі допущення державним службовцем незначного дисциплінарного проступку, суб'єкт призначення або керівник державної служби може обмежитися зауваженням.

При цьому, дисциплінарні провадження ініціюються суб'єктом призначення. Для його здійснення з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі — дисциплінарна комісія). Дисциплінарною комісією стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», є Комісія. Дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», утворює керівник державної служби у кожному державному органі.

Дисциплінарна комісія діє у складі не менше шести членів. До її складу включаються державні службовці державного органу, представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації — представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу, а також можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом. Кількість представників громадських об'єднань у складі дисциплінарної комісії може становити не більше двох осіб.

Членам дисциплінарної комісії забороняється передавати і розголошувати інформацію, отриману під час здійснення дисциплінарного провадження. У разі якщо один із членів дисциплінарної комісії прямо

підпорядкований особі, стосовно якої відкрито або здійснюється дисциплінарне провадження, такий член дисциплінарної комісії не повинен брати участі у прийнятті рішення. Строк повноважень членів дисциплінарної комісії становить три роки.

Склад дисциплінарної комісії у державному органі затверджується наказом (розпорядженням) керівника державної служби. До її складу у державному органі включаються в однаковій кількості:

представники керівника державної служби, визначені ним одноосібно із числа державних службовців цього державного органу;

представники виборного органу первинної профспілкової організації з числа державних службовців, а в разі відсутності профспілкової організації — представники державних службовців, обрані на загальних зборах (конференції) державних службовців державного органу.

До складу дисциплінарної комісії повинна бути включена щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом.

У разі неможливості створення в державному органі постійної дисциплінарної комісії справи про дисциплінарні проступки, вчинені державними службовцями цього органу, розглядаються дисциплінарною комісією державного органу вищого рівня в порядку підпорядкування. У разі відсутності державного органу вищого рівня дисциплінарна комісія може утворюватися одноразово для конкретної справи за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

З метою визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку може проводитися службове розслідування. У разі невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків державним службовцем, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну шкоду фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді, службове розслідування проводиться обов'язково.

Службове розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», проводиться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», — дисциплінарною комісією у державному органі. При цьому,

тривалість службового розслідування не може перевищувати один місяць. За потреби зазначений строк може бути продовжений суб'єктом призначення, але не більш як до двох місяців. До участі у проведенні службового розслідування суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, можуть залучатися відповідні фахівці. Водночас, до участі у проведенні службового розслідування не можуть залучатися посадові особи державного органу, особисто заінтересовані у його результатах та прямо підпорядковані особі, стосовно якої проводиться службове розслідування.

Особи, які проводять службове розслідування, мають право: одержувати пояснення від державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб щодо обставин справи; одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів справи; одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування.

Державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право:

- 1) надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються;
- 2) порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи;
- 3) бути присутнім під час виконання відповідних заходів;
- 4) подавати в установленому порядку скарги на дії осіб, які проводять службове розслідування.

За результатами службового розслідування складається висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності. Висновок, складений за результатами проведеного службового розслідування центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, передається Комісії.

На час здійснення дисциплінарного провадження державний службовець може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків.

Невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, що могло призвести або призвело до людських жертв, заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду фізичним або юридичним особам, державі, територіальній громаді, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків приймається відповідно керівником державної служби або суб'єктом призначення. Тривалість відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків не може перевищувати часу дисциплінарного провадження.

У разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності йому оплачується у розмірі середньої заробітної плати час відсторонення від виконання посадових обов'язків в установленому порядку. Під час відсторонення від виконання посадових обов'язків державний службовець зобов'язаний перебувати на робочому місці відповідно до правил внутрішнього службового розпорядку та сприяти здійсненню дисциплінарного провадження.

Дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини державного службовця. Під час визначення виду стягнення необхідно враховувати характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби. Дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця. Вчинення державним службовцем діянь у стані крайньої потреби або необхідної оборони виключають можливість застосування дисциплінарного стягнення. За кожне порушення службової дисципліни накладається лише одне дисциплінарне стягнення. Дисциплінарне стягнення не може бути застосовано під час відсутності державного службовця на службі у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, під час перебування його у відпустці або у відрядженні. Дисциплінарне стягнення до державного службовця застосовується не пізніше шести місяців з дня виявлення дисциплінарного проступку, без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці, а також не застосовується, якщо минув один рік після його

вчинення. Державний службовець має право на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи та на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення у визначеному цим Законом порядку. Він може користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника.

Рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймає суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів з дня отримання пропозицій Комісії, подання дисциплінарної комісії у державному органі. Рішення оформляється відповідним актом суб'єкта призначення. Державному службовцю видається під розписку належним чином завірена копія наказу (розпорядження) про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження не пізніше наступного робочого дня після прийняття відповідного рішення. У разі відмови державного службовця від одержання копії наказу (розпорядження) про накладення на нього дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження такий документ не пізніше як у триденний строк з дня прийняття рішення надсилається державному службовцеві за місцем його проживання рекомендованим листом з повідомленням про вручення.

Рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями категорії «А» до суду, а категорій «Б» і «В» — до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або до суду.

Скарга подається протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення. Водночас, дана норма закону суперечить правилам, встановленим Кодексом адміністративного судочинства, де у ст. 99 передбачено, що для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Зокрема, для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк. Вважаємо доцільним дану норму Закону виключи-

ти, встановивши у ньому правило, відповідно до якого, оскарження в судовому порядку рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби здійснюється відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства.

Якщо протягом року після накладення дисциплінарного стягнення до державного службовця не буде застосоване нове дисциплінарне стягнення, він вважається таким, що не мав дисциплінарного стягнення. Право на дострокове зняття дисциплінарного стягнення належить суб'єкту призначення, що його застосував. Протягом строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються.

Вирішення службових спорів, пов'язаних з припиненням публічної служби

Найбільшу кількість службових спорів становлять спори щодо припинення публічної служби. Так, підстави для припинення державної служби визначені у ст. 83 Закону України «про державну службу». Зокрема, державна служба **припиняється**:

- 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження;
- 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби;
- 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін;
- 4) за ініціативою суб'єкта призначення;
- 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін;
- 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов
- 7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;
- 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади».

При цьому зазначається, що зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників

Підставами для припинення державної служби у зв'язку із *втра-
тою права на державну службу або його обмеженням* є:

- 1) припинення громадянства України або виїзд на постійне про-
живання за межі України;
- 2) набуття громадянства іншої держави;
- 3) набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення дер-
жавного службовця до адміністративної відповідальності за ко-
рупційне або пов'язане з корупцією правопорушення;
- 4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо дер-
жавного службовця за вчинення умисного злочину та/або вста-
новлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з вико-
нанням функцій держави;
- 5) наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб.

У разі *призначення на посаду державної служби на певний строк* державний службовець звільняється з посади в останній день цього строку.

Державний службовець, призначений на посаду державної служ-
би *на період заміщення тимчасово відсутнього державного службов-
ця*, за яким зберігалася посада державної служби, звільняється з по-
сади в останній робочий день перед днем виходу на службу тимчасово
відсутнього державного службовця. У такому разі тимчасово відсутній
державний службовець зобов'язаний письмово повідомити керівника
державної служби не пізніше як за 14 календарних днів про свій вихід
на службу.

Державний службовець має право звільнитися зі служби *за влас-
ним бажанням*, попередивши про це суб'єкта призначення у письмо-
вій формі не пізніше як за 14 календарних днів до дня звільнення. Вод-
ночас, службовець може бути звільнений до закінчення двотижневого
строку в інший строк за взаємною домовленістю із суб'єктом призна-
чення, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконан-
ню обов'язків державним органом.

Підставами для припинення державної служби *за ініціативою
суб'єкта призначення* є:

- 1) скорочення чисельності або штату державних службовців, лік-
відація державного органу, реорганізація державного органу у
разі, коли відсутня можливість пропозиції іншої рівноцінної по-
сади державної служби, а в разі відсутності такої пропозиції —

- іншої роботи (посади державної служби) у цьому державному органі;
- 2) встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування;
 - 3) отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності;
 - 4) вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення.

Підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення може бути нез'явлення державного службовця на службу протягом більш як 120 календарних днів підряд або більш як 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання.

Підставами для припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, є:

- 1) поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала;
- 2) неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я за наявності медичного висновку, порядок надання якого визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я;
- 3) набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи;
- 4) визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим;
- 5) обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень;
- 6) смерть державного службовця.

При цьому, пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Спори, що виникають з цих відносин, становлять окрему категорію справ адміністративного судочинства.

Дещо по-іншому, питання припинення публічної служби урегульовано Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Так, крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, служба в органах місцевого самоврядування припиняється у разі:

- порушення посадовою особою місцевого самоврядування Присяги;
- порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування;
- виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування;
- досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [202] прокурор звільняється з посади у разі:

- 1) неможливості виконувати свої повноваження за станом здоров'я;
- 2) порушення ним вимог щодо несумісності;
- 3) набрання законної сили судовим рішенням про притягнення прокурора до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»;
- 4) неможливості переведення на іншу посаду або відсутності згоди на це у зв'язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі;
- 5) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього;
- 6) припинення громадянства України або набуття громадянства іншої держави;

²⁰²Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>

- 7) подання заяви про звільнення з посади за власним бажанням;
- 8) неможливості подальшого перебування на тимчасово вакантній посаді;
- 9) ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури.

Крім цього, повноваження прокурора припиняються у зв'язку з:

- 1) досягненням шістдесяти п'яти років;
- 2) смертю;
- 3) визнанням його безвісно відсутнім або оголошенням померлим;
- 4) рішенням Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

Таким чином, аналіз практики адміністративного судочинства з вирішення службових спорів викриває низку прогалин і неузгодженостей, що містяться як у законодавстві про публічну службу, так і в адміністративно-процесуальному порядку їх вирішення. Першочерговими заходами з удосконалення суспільних відносин даної сфери мають стати усунення зазначених недоліків, недопущення виникнення нових проблем у цій сфері, що, своєю чергою, забезпечать солідарність практики вирішення службових спорів.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

Доведено, що першочерговим заходом законодавця у сфері публічної служби, яка на сьогодні перебуває у стадії реформування, має стати прийняття нового Закону «Про державну службу», в якому слід передбачити утворення Комісії по службових спорах, наприклад, при Нацдержслужби, визначення її статусу як незалежного органу, надання повноважень з розгляду та вирішення службових спорів, рішення якого будуть обов'язковими для виконання для сторін спору, звісно із правом його оскарження в порядку адміністративного судочинства. Описаний вище механізм вирішення службових спорів у цих комісіях може бути взятий за основу в законі. При цьому доцільно запровадити дворівневу систему діяльності таких комісій. Перший рівень утворюватимуть Комісії по службових спорах на рівні області, міст Києва та Севастополя. Їх компетенцію слід визначити як компетенцію квазісудових

органів першої інстанції, а на національному рівні створити Апеляційну комісію з питань публічної служби як другу інстанцію, рішення якої могли б оскаржуватися до Вищого адміністративного суду України. У сучасних умовах цей шлях вдосконалення законодавства та порядку вирішення службових спорів є, на наш погляд, найбільш оптимальним.

Звісно, не можна не відзначити, що досудова процедура вирішення службових спорів певною мірою носить факультативний характер. Будь-який з суб'єктів спору може її проігнорувати і звернутися за захистом порушеного права безпосередньо до суду або не погодитися з винесеним квазісудовим рішенням і звернутися до суду. При цьому суд, що буде розглядати службовий спір, жодним чином даними рішенням не пов'язаний. Все це, однак, не применшує значення досудової процедури вирішення службових спорів. По-перше, її наявність надає можливість вирішити велику кількість службових спорів без звернення до суду, що дозволяє сторонам уникнути непотрібних матеріальних і часових втрат. По-друге, вона займає важливе місце в динамічній структурі реалізації службового спору як виду правоохоронних відносини. Спір, що доходить до суду після його досудового розгляду, вже має чітко оформлені риси (визначені предмет і підстава, сформульовані правові позиції сторін), що значно спрощує завдання суду. По-третє, наявність даної процедури дозволяє уникнути перевантаження судів, оскільки значне число справ до суду не доходить: або квазісудовий орган задовольняє вимогу заявника, переглядаючи прийняте рішення, або заявник сам відмовляється від позову в суд, усвідомивши в ході досудової процедури, що його позиція заперечна для судового розгляду.

Під час аналізу судової практики розгляду службових спорів виявлено велику кількість прогалин і неузгодженостей як у законодавстві про публічну службу, так і в адміністративному судочинстві. Запропоновані нові підходи до їх усунення, зменшення випадків неправильно застосування норм матеріального і процесуального права, що в цілому підвищить ефективність та дієвість вирішення службових спорів в порядку адміністративного судочинства. Зокрема, обґрунтовано доцільність внесення змін до Глави 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ», доповнивши її ст. 171–³ «Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Кабінету Міністрів України з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї», визначивши у ній

предметну підсудність таких справ Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції.

Також зазначається, що відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями категорії «А» до суду, а категорій «Б» і «В» — до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, або до суду. Скарга подається протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення. Водночас, дана норма закону суперечить правилам, встановленим Кодексом адміністративного судочинства, де у ст. 99 передбачено, що для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Зокрема, для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк. Вважаємо доцільним дану норму Закону виключити, встановивши у ньому правило, відповідно до якого, оскарження в судовому порядку рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби здійснюється відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства.

ВИСНОВКИ

Підбиваючи підсумки зазначимо, що у монографічному дослідженні надано нове вирішення наукового завдання, яке полягає у комплексному правовому дослідженні сутності та порядку вирішення службових спорів, формулюванні на цій основі відповідних теоретичних новел і практичних рекомендацій щодо вдосконалення низки положень нормативно-правових актів. Основні з них такі.

Встановлено, що *службові відносини* носять чітко виражений публічно-правовий характер, мають ознаки, притаманні адміністративним правовідносинам, оскільки: 1) мають в якості обов'язкового учасника суб'єкта владних повноважень; 2) у цих відносинах мають місце субординаційні елементи, коли одна сторона наділена владними повноваженнями, а інша (службовець) зобов'язана цим повноваженням підпорядковуватися; 3) виникають у процесі публічного управління — професійної діяльності публічних службовців щодо забезпечення реалізації владних повноважень держави або органу місцевого самоврядування; 4) регулюються переважно імперативними методами; 5) підставою їх виникнення є акти публічної адміністрації (правовий акт індивідуальної дії про призначення на посаду та адміністративний договір (контракт на посаду)). Доведено, що *службовий спір*, який виникає з відносин проходження публічної служби, має переважно адміністративно-правову природу, а, отже, його слід розглядати як різновид не трудового, а публічно-правового спору.

Зазначено, що *службовий спір* — це вид публічно-правового спору, предмет якого становлять розбіжності суб'єктів службових правовідносин (суб'єкт владних повноважень і службовець або громадянин, який вступає на публічну службу чи раніше на ній перебував) із приводу різного розуміння їхніх прав і обов'язків, а також чинності правових актів індивідуальної дії, адміністративних актів із питань публічної служби, які вирішуються в адміністративно-процесуальному та процедурному порядку.

Доведено, що *предметом службового спору* є службові права та обов'язки суб'єктів публічно-службових правовідносин та/або питання законності адміністративних актів публічної служби.

Адміністративний акт публічної служби визначено як одностороннє підзаконне волевиявлення суб'єкта владних повноважень, виражене в документально оформленому рішенні чи іншій юридично значимій формі, спрямоване на встановлення, зміну, припинення правових норм, що регулюють порядок проходження публічної служби, або прав, свобод, законних інтересів і обов'язків конкретних публічних службовців.

Запропоновано нові підходи до поділу таких актів: а) залежно від юридичних наслідків, які спричиняють правові акти публічної служби, їх можна поділити на правонаділяючі та обтяжуючі; б) залежно від міри обмеження законом адміністративного розсуду суб'єктів владних повноважень при прийнятті актів публічної служби — на регламентовані та дискреційні.

Юридичне значення такого поділу полягає у різному ступені судового контролю за їх законністю в службових спорах. Зокрема, суд не оцінює доцільність прийнятих на основі вільного розсуду актів, а контролює їх законність, що не відноситься до розсуду як такого.

Регламентовані акти видаються, коли законами або підзаконними нормативно-правовими актами суб'єкту владних повноважень чітко вказано, яке рішення повинен прийняти або яку дію вчинити відповідно до визначених цими актами умов. Тобто такі акти повинні видаватися у випадку, якщо законодавство безпосередньо вказує на видання такого акта відповідного змісту.

На відміну від регламентованого акта *дискреційний акт* є результатом здійснення владних повноважень на власний розсуд, суб'єкт службових правовідносин сам вирішує, діяти йому або утриматися від дії і якщо діяти, то як, в яких межах і яким має бути зміст правового акта публічної служби. При цьому такий суб'єкт має можливість самостійно визначати необхідність і характер адміністративного акта з точки зору своєчасності, ефективності тощо. Водночас, дискреційні повноваження повинні надаватися тільки на основі закону і мати межі, визначені законом. Він не може прийматися поза межами закону, норма права визначає підстави, зміст, межі і цілі дискреційних дій.

Констатовано, що *підстава службового спору* — це юридичний факт, який є безпосереднім приводом до спору і здебільшого являє со-

бою дію або рішення владного суб'єкта службових відносин, оформлене у вигляді нормативного або індивідуального адміністративного акта публічної служби.

Доведено, що не можна применшувати значення *досудової процедури* вирішення службових спорів. По-перше, її наявність надає можливість вирішити велику кількість службових спорів без звернення до суду, що дозволяє сторонам уникнути непотрібних матеріальних і часових втрат. По-друге, вона займає важливе місце в динамічній структурі реалізації службового спору як виду правоохоронних відносини. Спір, що доходить до суду після його досудового розгляду, вже має чітко оформлені риси (визначені предмет і підстава, сформульовані правові позиції сторін), що значно спрощує завдання суду з його вирішення. По-третє, наявність даної процедури дає змогу уникнути перевантаження судів, оскільки значна кількість справ до суду не доходить: або квазісудовий орган задовольняє вимогу заявника, переглядаючи прийняте рішення, або заявник сам відмовляється від позову до суду, усвідомивши в ході досудової процедури, що його позиція заперечна для судового розгляду.

Визначено, що з метою належного урегулювання позасудового порядку вирішення службових спорів у Законі України «Про державну службу» слід передбачити утворення Комісії зі службових спорів, наприклад, при Національному агентстві України з питань державної служби, визначення його статусу як незалежного органу, надання йому повноважень із розгляду та вирішення службових спорів, рішення якого будуть обов'язковими для виконання сторонами спору, звісно, з правом його оскарження в порядку адміністративного судочинства. При цьому доцільно запровадити дворівневу систему діяльності таких комісій. Перший рівень утворюватимуть Комісії зі службових спорів на рівні області, міст Києва та Севастополя — їхню компетенцію слід визначити як компетенцію квазісудових органів першої інстанції. А на національному рівні доцільно створити Апеляційну комісію з питань публічної служби як другу інстанцію, рішення якої могли б оскаржуватися до Вищого адміністративного суду України.

Обґрунтовано доцільність доповнення Кодексу адміністративного судочинства України ст. 171–3 «Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Кабінету Міністрів України з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї».

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

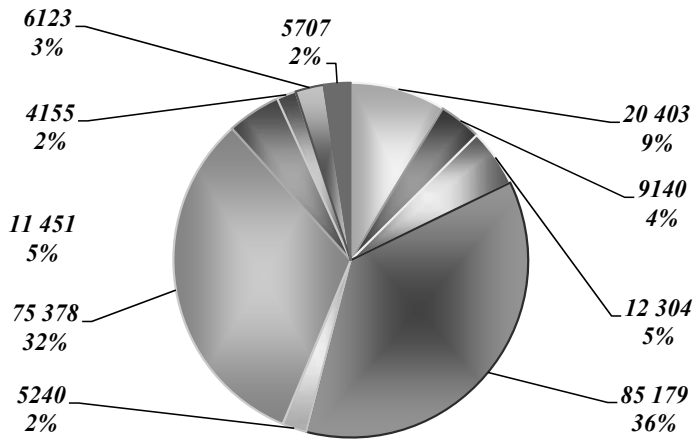
Розгляд адміністративних справ місцевими загальними та окружними адміністративними судами спорів з відносин публічної служби у 2015 р.

| № з/п | Найменування показників | Знаходилося в провадженні справ | | | | | Закінчено провадження у справах (усього) | | | | у тому числі із задоволенням позову | | | |
|-------|---|---------------------------------|----------------|------------------------------|----------------|--------|--|----------------|------------------------------|----------------|-------------------------------------|----------------|------------------------------|----------------|
| | | місцеві загальні суди | питома вага %* | окружні адміністративні суди | питома вага %* | усього | місцеві загальні суди | питома вага %* | окружні адміністративні суди | питома вага %* | місцеві загальні суди | питома вага %* | окружні адміністративні суди | питома вага %* |
| А | Б | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| 8 | <i>Справи зі спорів з відносин публічної служби</i> | 737 | 0,83 | 4174 | 2,31 | 4811 | 602 | 0,79 | 3112 | 1,99 | 271 | 0,50 | 1522 | 1,29 |
| 10 | УСЬОГО | 88292 | x | 176614 | x | 264906 | 75819 | x | 156630 | x | 54126 | x | 117992 | x |

ДОДАТОК Б

Діаграма 1

Показники надходження справ за категоріями до місцевих адміністративних судів у 2015 році



- ▣ Справи зі спорів у сфері забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України
- Справи зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері економіки
- ▣ Справи зі спорів з приводу сталого розвитку населених пунктів та землекористування
- Справи зі спорів з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства
- ▣ Справи зі спорів з приводу реалізації публічної фінансової політики
- ▣ Справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах зайнятості населення та соціального захисту громадян
- Справи зі спорів у сфері юстиції
- ▣ Справи зі спорів з відносин публічної служби
- ▣ Справи зі спорів з приводу забезпечення реалізації громадянами права голосу на виборах і референдумах
- Справи інших категорій

ДОДАТОК В

*Загальні показники перегляду судових рішень
у справах зі спорів відносин публічної служби в
апеляційному та касаційному порядку*

| Категорія справи | Розглянуто справ за апеляційними скаргами | Розглянуто справ за апеляційними скаргами із скасуванням, зміною судового рішення | Частина розглянутих справ за апеляційними скаргами із скасуванням, зміною судового рішення у загальній кількості розглянутих справ за апеляційними скаргами |
|--|---|---|---|
| | | | |
| Апеляційні адміністративні суди | | | |
| Розглянуто справ усіх категорій | 261 703 | 51 390 | 20% |
| Справи зі спорів з відносин публічної служби | 2618 | 877 | 33% |
| Категорія справи | Розглянуто справ за касаційними скаргами | Розглянуто справ за касаційними скаргами із скасуванням, зміною судового рішення | Частина розглянутих справ за касаційними скаргами із скасуванням, зміною судового рішення у загальній кількості розглянутих справ за касаційними скаргами |
| | | | |
| Вищий адміністративний суд України | | | |
| Розглянуто справ усіх категорій | 34 592 | 8802 | 25% |
| Справи зі спорів з відносин публічної служби | 2811 | 930 | 33% |

ДОДАТОК Г

*Показники надходження справ за категоріями
до Вищого адміністративного суду
у 2015 році*

| Вищий адміністративний суд України (касаційні скарги) | |
|--|---------------|
| Надійшло справ усіх категорій | 68 672 |
| <i>% у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | <i>5%</i> |
| Справи зі спорів з відносин публічної служби | 3067 |
| <i>% у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | <i>5%</i> |

ДОДАТОК Д

| Загальні показники надходження адміністративних справ і матеріалів (за категоріями адміністративних справ) | | | |
|---|---------------------|----------------|----------------|
| Найменування показника | Перше півріччя року | | Динаміка |
| | 2014 | 2015 | |
| Місцеві адміністративні суди (адміністративні справи) | | | |
| Надійшло справ усіх категорій | 119 827 | 101 521 | -18 306 |
| Справи зі спорів з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України | 11063 | 7243 | -3 820 |
| <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 9% | 7% | -2% |
| Справи зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері економіки | 5609 | 3741 | -1 868 |
| <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 5% | 3% | -2% |
| Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування | 6683 | 5359 | -1 324 |
| <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 6% | 5% | -1% |
| Справи зі спорів з приводу адміністрування податків, зборів платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства | 43 129 | 33 266 | -9 863 |
| <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 36% | 33% | -3% |
| Справи зі спорів з приводу реалізації публічної фінансової політики | 2963 | 3875 | -342 |
| <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 2% | 4% | 2% |
| Справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики | 35 301 | 37 859 | 2 558 |
| <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 29% | 37% | 8% |
| Справи зі спорів з приводу забезпечення юстиції | 5937 | 4641 | -1 296 |
| <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 5% | 5% | 0% |
| Справи зі спорів з відносин публічної служби | 1885 | 2766 | 881 |
| <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 2% | 3% | 1% |
| Справи інших категорій | 7257 | 2771 | -4 486 |
| <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 6% | 3% | -3% |
| Вищий адміністративний суд України (касаційні скарги) | | | |
| Надійшло справ усіх категорій | 34 345 | 29 876 | -4 469 |
| Справи зі спорів з приводу забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України | 554 | 496 | -58 |
| <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 2% | 2% | 0% |
| Справи зі спорів з приводу реалізації державної політики у сфері економіки | 1779 | 1635 | -144 |
| <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 5% | 5% | 0% |

| Загальні показники надходження адміністративних справ і матеріалів (за категоріями адміністративних справ) | | | |
|--|--------------------------------|----------------------|-----------------|
| Найменування показника | <i>Перше півріччя року</i> | | <i>Динаміка</i> |
| | 2014 | 2015 | |
| Справи зі спорів з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 2303 7% | 1990 7% | -313 0% |
| Справи зі спорів з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 12 247 36% | 10 739 36% | -1 508 0% |
| Справи зі спорів з приводу реалізації публічної фінансової політики <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 1302 4% | 1299 4% | -3 0% |
| Справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 12 410 36% | 10 474 35% | -1 936 -1% |
| Справи зі спорів з приводу забезпечення юстиції <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 1472 4% | 1439 5% | -33 1% |
| Справи зі спорів з відносин публічної служби <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 1724 5% | 1260 4% | -464 -1% |
| Справи інших категорій <i>%, у загальній кількості справ, що надійшли на розгляд</i> | 554 1% | 544 2% | -10 1% |

ТЕЗАУРУС

Адміністративний акт публічної служби — одностороннє підзаконне волевиявлення суб'єкта владних повноважень, виражене в документально оформленому рішенні чи іншій юридично значимій формі, спрямовані на встановлення, зміну, припинення правових норм, що регулюються, порядок проходження публічної служби, або прав, свобод, законних інтересів і обов'язків конкретних публічних службовців.

Адміністративний порядок вирішення адміністративних спорів — сукупність нормативно встановлених правил, що визначають систему органів (посадових осіб) публічної адміністрації, уповноважених вирішувати правові спори, а також адміністративну процедуру розв'язання цих спорів.

Державна служба — публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізація інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Державна служба (за радянських часів) — окремих вид трудової діяльності особи, що займає в державному апараті посаду, за обранням або призначенням зі здійснення певних державних службових обов'язків за грошову винагороду, яку вона одержує від держави.

Державна служба в Україні — професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті задля практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження (в ред. Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-XII)

Дискреційний акт публічної служби — результат здійснення владних повноважень на власний розсуд; суб'єкт службових правовідносин сам вирішує, діяти йому або утриматися від дії і якщо діяти, то як, в яких межах і яким має бути зміст правового акта публічної служби. При цьому такий суб'єкт має можливість самостійно визначати необхідність і характер адміністративного акта з точки зору своєчасності, ефективності тощо. Водночас, дискреційні повноваження повинні надаватися тільки на основі закону і мати межі, визначені законом. Він не може прийматися поза межами закону, норма права визначає підстави, зміст, межі і цілі дискреційних дій.

Зміст службового спору — юридична конструкція, що містить три ключові елементи: сторони (суб'єкти), предмет і підстава спору

Квасісудові органи — ради, комісії, управління, агентства, бюро, трибунали і навіть суди, які призначені для вирішення правових спорів в адміністративному порядку

Керівник державної служби в державному органі (керівник державної служби) — посадова особа, яка обіймає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі.

Керівник публічної служби — це посадова особа—суб'єкт публічної адміністрації, який здійснює від імені держави або органу місцевого самоврядування прийом на публічну службу та звільнення з неї, а також реалізує владні службові повноваження щодо службовця.

Ознаки публічної служби — особливі принципи організації та функціонування; наявність особливого правового статусу публічних службовців як представників публічної влади; особливий порядок вступу на публічну службу, її проходження та припинення; особливі умови професійної діяльності службовців, наявність спеціальних заборон та обмежень, пов'язаних з публічною службою; наявність спеціальної відповідальності за невиконання або неналежне виконання службових обов'язків; наявність особливого соціально-правового захисту службовців.

Ознаки службового спору: його сторонами виступають, з одного боку, суб'єкт владних повноважень (його представник) і, з іншого, — службовець або громадянин, який вступає на публічну службу або раніше на ній перебував; предметом спору можуть бути розбіжності, по-перше, щодо застосування права (службового контракту та нормативно-правових актів про публічну службу у вигляді правових актів індивідуальної дії), по-друге, з приводу нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень, що стосуються загальних питань публічної служби і які зачіпають права її службовців. В останньому випадку, стороною службового спору виступає орган або посадова особа, яка видала спірний акт; наявність встановленої законодавством правової процедури його вирішення (судова та позасудова).

Органи адміністративної квазіюстиції — постійно або тимчасово діючі спеціалізовані структурні підрозділи центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях, єдиною компетенцією яких є вирішення адміністративних спорів за правилами спеціальної процедури, наближеної до судової.

Особливостей службових правовідносин — на відміну від трудових слід зазначити: а) владний публічно-правовий характер; б) регулювання їх спеціальними публічно правовими нормами адміністративного права, що визначають особливий правовий режим публічної служби; в) використання конкурсу при вступі на більшість посад публічної служби; г) звільнення службовців, які обіймають політичні посади може здійснюватись без обґрунтування підстав та з обмеженням права на судовий захист; ґ) наявність службового розслідування при накладенні дисциплінарних стягнень; д) різного роду соціально-правові гарантії, що мають публічні службовці, на відміну від працівників приватного сектору (зокрема, право на розгляд службових спорів в адміністративних судах).

Підстава службового спору — юридичний факт, який є безпосереднім приводом до спору і в переважній більшості випадків являє собою дію або рішення владного суб'єкта службових відносин, оформлене у вигляді нормативного або індивідуального адміністративного акта публічної служби.

Підсудність адміністративних справ — коло адміністративних справ, що уповноважений вирішувати кожен конкретний адміністративний суд.

Правовий інститут публічної служби — комплекс правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації самої публічної служби, статусу службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження публічної служби.

Предмет службового спору — права, свободи, законні інтереси та обов'язки суб'єктів службових правовідносин, порушені рішеннями суб'єктів владних повноважень (нормативно-правовим актом або правовим актом індивідуальної дії), а також законність самого правового акта публічної служби.

Предметна підсудність службового спору — сукупність правил, що визначають розмежування компетенції адміністративних судів різних ланок щодо розгляду адміністративних спорів у першій інстанції залежно від предмета службового спору або особливостей його складу.

Привід для службового спору — юридичний факт, який входить в підставу правового спору як обставини (дії і бездіяльності), що породжують протисторова сторін у формі правових розбіжностей між ними і змушують особу, права якої були порушеними, звернутися за їх захистом.

Публічна служба (законодавче визначення) — діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування

Публічна служба слід визначати як професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади, інших державних органах, а також органах місцевого самоврядування по виконанню завдань і функцій держави та/або місцевого самоврядування за рахунок бюджетних коштів з метою реалізації публічних інтересів.

Публічний службовець — громадянин України, який обіймає посаду в державному органі або органі місцевого самоврядування, здійснює публічну діяльність на професійній основі і наділений повноваженнями щодо реалізації визначених завдань і функцій, або як службовець, що обіймає посаду в публічній адміністрації.

Публічно-правовий характер службових відносин: 1) мають в якості обов'язкового учасника суб'єкта владних повноважень (представника наймача); 2) у цих відносинах мають місце субординаційні елементи, коли одна сторона, наділена владними повноваженнями, а інша (службовець) зобов'язана цим повноваженням підпорядковуватися; 3) виникають у процесі публічного управління — професійної діяльності публічних службовців щодо забезпечення виконання владних повноважень держави або органу місцевого самоврядування; 4) регулюються переважно імперативними методами; 5) підставою їх виникнення є акти публічної адміністрації (правовий акт індивідуальної дії про призначення на посаду та адміністративний договір (контракт) про умови служби).

Регламентовані акти публічної служби видаються, коли законами або підзаконними нормативно-правовими актами суб'єкту владних повноважень чітко вказано, яке рішення він повинен прийняти або яку дію вчинити відповідно до визначених цими актами умов. Тобто такі акти повинні видаватися у випадку, якщо законодавство безпосередньо вказує на видання такого акта відповідного змісту.

Риси органів адміністративної квазіюстиції — 1) функціонують на стику судової та виконавчої гілок влади (наприклад, в Італії такі квазісуди першої інстанції (адміністративні джунти) не відділені повністю від активної адміністрації, а виступають судовими секціями кожного із 20 обласних виконавчих комітетів; 2) створюються актом законодавчої влади; 3) функціонують на постійній або тимчасовій основі залежно від кількості справ; 4) як правило, не виконують функцій публічного управління, їх виключною компетенцією є вирішення правових спорів; 5) при розв'язанні спорів дотримуються процедури, яка наближена до судової, проте є спрощеною; 6) рішення таких підрозділів є обов'язковим для сторін спору (на відміну від рішення, наприклад, органів посередництва та примирення). Таке рішення може бути оскаржено до суду.

Служба — як робота, заняття службовця, а також місце його роботи, будь-яка сфера діяльності.

Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом.

Службовець — особа, яка працює за наймом у різних установах, у сфері обслуговування.

Службовий спір — вид публічно-правового спору, предмет якого складають розбіжності суб'єктів службових правовідносин (суб'єкт владних повноважень і службовець або громадянин, який вступає на публічну службу або раніше на ній перебував) з приводу різного розуміння їх прав і обов'язків, а також чинності правових актів індивідуальної дії, нормативних правових актів з питань публічної служби, які вирішуються в порядку, визначеному законом.

Службові відносини публічної служби у вузькому розумінні — відносини за участю службовців, які здійснюють функції, які передбачають пряму або опосередковану участь у реалізації публічних владних повноважень або охороні прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Службові відносини публічної служби у широкому розумінні — вид публічно-правових відносин, що складаються у процесі діяльності суб'єктів владних повноважень (публічної адміністрації) з реалізації службовцями своїх посадових прав і обов'язків, встановлених законодавством про публічну службу.

Службові спори про об'єктивне право — спори про законність нормативних правових актів з питань публічної служби, які зачіпають службові права та обов'язки сторін.

Службові спори про суб'єктивне право — спори про права, обов'язки, свободи і законні інтереси сторін, що виникли у зв'язку із застосуванням законів та інших нормативних актів про публічну службу.

Сторони службового спору — це сторони спірних матеріальних правовідносин, які можуть вирішити розбіжності, що виникли між ними як в адміністративному так і в судовому порядку.

Суб'єкт призначення — державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади.

Суб'єкти службового спору — з одного боку, державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи (наприклад, суб'єкт призначення) і, з іншого — публічні службовці, громадяни, що вступають на публічну службу або особи, які раніше перебували на ній.

КОРИСНА БІБЛІОГРАФІЯ ЗА ТЕМОЮ ДОСЛІДЖЕННЯ

ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

1. Modern priorities for the professional development of public servants: international experiences [Text] : the coll. of articles a. reports of the XXVI annual ENTO conf., October 1–2, 2013 / European network of training organizations for local a. regional authorities (ENTO), Lugansk center of postgraduate education, Non-governmental organization «Center of educational services»; [ed. by Boris Bakota, Gennadii Chunikhin]. — Lugansk ; Chernigov : [Siverian centre for continuing education], 2013. — 186 p.
2. Акімов О. О. Формування психологічної готовності державних службовців до професійної діяльності в умовах євроінтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Акімов Олександр Олександрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Д., 2013. — 20 с.
3. Алюшина Н. О. Тайм-менеджмент: часова організація діяльності державного службовця : навч. посіб. з дистанц. курсу / Наталія Алюшина ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : НАДУ, 2012. — 191 с.
4. Аніщенко Т. С. Право публічної служби у системі адміністративного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Аніщенко Тетяна Сергіївна ; Держ. ВНЗ «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. — Запоріжжя, 2015. — 15 с.
5. Армаш Н. О. Концептуально-методологічні засади співвідношення державних політичних посад з посадами державної служби в органах виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Армаш Надія Олександрівна ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2014. — 40 с.
6. Артеменко Н. Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: форми, методи, технології : монографія / Н. Ф. Артеменко, Н. Т. Гончарук ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. — 182 с.
7. Балашов А. М. Організація управлінської діяльності на державній службі : навч. посіб. / А. М. Балашов ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя : Класич. приват. ун-т, 2013. — 151 с.
8. Бердник В. С. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій (матеріальний та процесуальний аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Берд-

- ник Віктор Сергійович ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки, молоді та спорту України. — Запоріжжя, 2012. — 18 с.
9. Богданова Н. М. Система мотивації молоді до державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Богданова Наталія Миколаївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2012. — 20 с.
 10. Бондаренко Є. М. Розвиток організаційної культури державної служби: соціальний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Бондаренко Євген Михайлович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Дніпропетровськ, 2014. — 20 с.
 11. Босак Х. З. Організаційно-правові засади проходження державної служби в органах внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Босак Христина Зеновіївна ; Приват. вищ. навч. закл. «Львів. ун-т бізнесу та права». — Л., 2012. — 19 с.
 12. Вірна Ж. П. Особистісна вимогливість професіонала: теорія, практика, методи вивчення : монографія / Ж. П. Вірна, А. Б. Мудрик ; Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки. — Луцьк : Вежа-Друк, 2014. — 255 с.
 13. Волик В. С. Управління розвитком компетентностей державних службовців в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Волик В'ячеслав Сергійович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Дніпропетровськ, 2015. — 20 с.
 14. Воронін В. В. Люди, держава, нагороди : нагород. система України XIX — XXI ст. : виникн. та розв. в умовах політ. і соц.-екон. трансформацій держави і сусп-ва / В. М. Воронін. — Х. : Фоліо, 2013. — 316 с.
 15. Ганоцька С. О. Забезпечення якості професійної діяльності державних службовців на засадах стандартизації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Ганоцька Світлана Олександрівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Д., 2012. — 20 с.
 16. Гоменюк Д. С. Правове забезпечення умов праці державних посадових осіб України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Гоменюк Дмитро Степанович ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2012. — 18 с.
 17. Гонціаж Я. Посібник з класифікації посад / [Я. Гонціаж, Н. Гнидюк, С. Соколик ; за заг. ред. Я. Гонціажа]. — К. : Проект «Реформа управління персоналом на державній службі в Україні», 2012. — 185 с.
 18. Гончарук Н. Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України: теорія та практика : монографія / Гончарук Н. Т. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. — 342 с.
 19. Гуманізація публічної служби в Україні: науково-практичні засади : колект. монографія / [С. М. Серьогін та ін. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. — 256 с.
 20. Дармограй О. О. Стиль державно-управлінської діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Дармограй Олена Олексіївна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2013. — 16 с.

21. Дементов В. О. Розвиток державної служби в умовах реформування державного управління в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Дементов Володимир Олександрович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Дніпропетровськ, 2014. — 20 с.
22. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства : монографія / [С. В. Ківалов та ін.] ; за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». — Одеса : Фенікс, 2013. — 436 с.
23. Друцул Т. І. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Друцул Тетяна Іванівна ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. — Ірпінь, 2015. — 19 с.
24. Ермоленко-Князева Л. С. Дисциплінарна відповідальність державних службовців в Україні: проблеми адміністративної теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ермоленко-Князева Лілія Станіславівна ; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2014. — 20 с.
25. Єфремова О. П. Конкурсний відбір у системі державної служби України (теоретико-прикладний аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Єфремова Олена Петрівна ; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. — Київ, 2015. — 20 с.
26. Задоя І. І. Адміністративно-правові засади реалізації права на доступ до державної служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Задоя Іванна Іванівна ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». — О., 2013. — 22 с.
27. Зелінський С. Е. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія / С. Е. Зелінський ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ : НАДУ, 2016. — 294 с.
28. Зінь Е. А. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. / Е. А. Зінь, Н. С. Дука ; Нац. ун-т вод. госп-ва та природокористування. — Рівне : НУВГП, 2012. — 179 с.
29. Зуб Г. А. Правове регулювання соціального захисту суддів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Зуб Геннадій Анатолійович ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2013. — 20 с.
30. Іваха В. О. Адміністративно-правове регулювання державної кадрової політики України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Іваха Валерій Олександрович ; Приват. вищ. навч. закл. «Львів. ун-т бізнесу та права». — Л., 2012. — 20 с.
31. Ірхін Ю. Б. Діагностика та розвиток професійних управлінських і лідерських здібностей державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / Ю. Б. Ірхін, В. Л. Федоренко ; [за ред. Ю. В. Ковбасюка і В. Л. Федоренка] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ : Ліра-К, 2015. — 113 с.
32. Калашник Н. С. Самоосвіта державних службовців в Україні в умовах суспільних змін : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Калашник Надія Сергіївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ, 2014. — 36 с.
33. Кизименко К. О. Правове регулювання трудових відносин прокурорських працівників в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Кизименко Катерина Олегівна ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2012.

34. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. — 2-ге вид. — О. : Фенікс, 2011. — 684 с.
35. Кіцак Т. М. Формування та реалізація державної політики у сфері підготовки державних службовців : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Кіцак Тарас Миколайович ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Л., 2012. — 20 с.
36. Клименко І. В. Сучасні моделі компетенцій державних службовців : монографія / І. В. Клименко, О. О. Акімов, Е. А. Афонін ; Акад. муніцип. упр. — Київ : Центр учбової літератури, 2016. — 175 с.
37. Ковальова Д. В. Професійна соціалізація державних службовців органів виконавчої влади на регіональному рівні в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Ковальова Дарина Володимирівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Дніпропетровськ, 2015. — 20 с.
38. Колобов Ю.В. Державна служба як чинник забезпечення ефективності функціонування виконавчої влади в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Колобов Юрій Володимирович ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2013. — 20 с.
39. Коломоєць Т. О. Перепідготовка, підвищення кваліфікації державних службовців за законодавством України: сучасний стан правового регулювання та пріоритети адаптації до законодавства ЄС : монографія / Коломоєць Т. О., Аганіна А. О. ; Запоріж. нац. ун-т. — Запоріжжя : ЗНУ, 2014. — 195 с.
40. Коломоєць Т. О. Проблеми правового регулювання державної служби в Україні : навч. посіб. для студ. магістратури юрид. ф-ту / Т. О. Коломоєць ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки, молоді та спорту України. — Запоріжжя : ЗНУ, 2012. — 398 с.
41. Коломоєць Т. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти : монографія / Коломоєць Т. О., Германюк М. О. — Запоріжжя : ЗНУ, 2012. — 216 с.
42. Коновалова М. В. Інноваційна культура як принцип сучасної державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Коновалова Марта Валеріївна ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — Київ, 2014. — 20 с.
43. Коритько Д. Г. Конституційно-правове регулювання державних нагород України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Коритько Дмитрій Григорович ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — Київ, 2015. — 19 с.
44. Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Корнута Людмила Михайлівна ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». — О., 2013. — 23 с.
45. Кравченко О.О. Дисциплінарна відповідальність посадових осіб митної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Кравченко Олег Олександрович ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2012. — 19 с.
46. Кудрявцев І. В. Правове регулювання діяльності профспілок на державній службі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Кудрявцев Ігор Володимирович ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2012. — 18 с.

47. Кулик Г. Ю. Ризик-менеджмент в службовій діяльності посадових осіб митних органів України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Кулик Галина Юріївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Д., 2013. — 20 с.
48. Куренчук Л. С. Психологічні особливості ділового спілкування працівників місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. психол. наук : 19.00.05 / Куренчук Людмила Сергіївна ; Східноукр. нац. ун-т ім. Володимира Даля. — Луганськ, 2013. — 20 с. : табл.
49. Кушнірюк В. М. Комунікативний етикет державного службовця : навч. посіб. / Володимир Кушнірюк ; Нац. агентство України з питань держ. служби, Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. — К. : СІК ГРУП Україна, 2013. — 183 с.
50. Лазор О. Д. Публічна служба в Україні. Нормативно-правове регулювання : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. — К. : Дакор : КНТ, 2006. — 528 с.
51. Лень В. В. Державні ордени, медалі СРСР та України: історико-правове дослідження : монографія / В. В. Лень ; Держ. ВНЗ «Нац. гірн. ун-т». — Запоріжжя : Дніпровський металург, 2015. — 303 с.
52. Лень В. В. Співробітники Запорізької міліції, нагороджені державними нагородами СРСР, України у 1958–2013 роки: історико-правове дослідження : монографія / В. В. Лень ; Держ. вищ. навч. закл. «Нац. гірн. ун-т». — Запоріжжя : Дніпровський металург, 2013. — 252 с.
53. Летучий Д. М. Інтегрування стилів управління як засіб підвищення ефективності державної служби : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Летучий Дмитро Миколайович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Дніпропетровськ, 2014. — 20 с.
54. Липовська Н. А. Розвиток наукової спеціальності «Державна служба» в Україні : наук. розроб. / [Липовська Н. А.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. — 99 с.
55. Лідерство в системі державної служби : навч. посіб. / [Іжа М. М. та ін. ; за заг. ред. М. М. Іжі] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. — 130 с.
56. Луценко О. Є. Дисциплінарний проступок як підстава припинення трудових правовідносин із державними службовцями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Луценко Олена Євгенівна ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2015. — 19 с.
57. Луцький О. Ю. Імідж державної служби у контексті розвитку Української держави : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Луцький Олександр Юхимович ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2013. — 16 с.
58. Майдебуря А. М. Конституційно-правовий статус державних нагород в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Майдебуря Андрій Миколайович ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». — Одеса, 2013. — 21 с.
59. Маляренко А.В. Підстави юридичної відповідальності суддів загальної юрисдикції України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Маляренко Артем Васильович ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». — О., 2013. — 20 с.
60. Межевська Л. В. Правове регулювання відсторонення від роботи осіб, які виконують функції держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Межев-

- ська Лілія Володимирівна ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. — Дніпропетровськ, 2016. — 20 с.
61. Менеджмент для публічної влади : навч. посіб. / [М. П. Бутко та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук, проф. М. П. Бутка ; Нац. агентство України з питань держ. служби, М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Черніг. держ. технол. ун-т. — Ніжин : Аспект-Поліграф, 2011. — 359 с.
 62. Міляєва В. Р. Психологічні основи розвитку фахової компетентності державних службовців у системі підвищення кваліфікації : автореф. дис. ... д-ра психол. наук : 19.00.07 / Міляєва Валерія Робертівна ; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. — К., 2012. — 43 с.
 63. Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 11 квіт. 2014 р. : у 2 ч. / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України [та ін.]. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. Ч. 2. — 2014. — 407 с.
 64. Молдован Е. С. Морально-ідеологічні засоби запобігання і протидії корупції на державній службі України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Молдован Ельвіра Степанівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Д., 2013. — 20 с.
 65. Морозова Н. Г. Сучасний стан і тенденції розвитку зайнятості у сфері державної служби України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Морозова Наталія Геннадіївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2013. — 20 с.
 66. Музика-Стефанчук О. А. Органи публічної влади як суб'єкти бюджетних правовідносин : монографія / О. А. Музика-Стефанчук ; Нац. акад. прав. наук України, Хмельниц. ун-т упр. та права [та ін.]. — Хмельницький : ХУУП, 2011. — 383 с.
 67. Новак О. Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні : монографія / О. Д. Новак ; за заг. ред. канд. юрид. наук, доц. В. В. Зуй ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. — Харків : Право, 2015. — 199 с.
 68. Онищенко О. С. Історія державної служби в Україні : у 5 т. / Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України Нац. акад. наук України ; [відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]. — К. : Ніка-Центр, [20—]. — ISBN 978-966-521-519-6. Т. 5 : Документи і матеріали Кн. 2 : 1991 — 2009 / [упоряд.: Г. В. Боряк та ін.]. — 633 с.
 69. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [О. В. Захарова та ін.] ; Держ. вищ. навч. закл. «Донец. нац. техн. ун-т». — 2-ге вид., переробл. та допов. — Донецьк : ДВНЗ «ДонНТУ», 2013. — 342 с.
 70. Основи ґендерного аналізу : проґр. темат. семінару для держ. службовців та посад. осіб місц. самоврядування / [уклад. О. Рудік]. — К. : К.І.С., 2013. — 10 с.
 71. Павленко В. Л. Государственная служба в Украине : учебник для иностр. студентов / В. Л. Павленко, В. В. Павленко ; под ред. д-ра юрид. наук, доц., Заслуж. юриста України А. Н. Подоляки. — Хмельницький : ХмЦННІ, 2013. — 371 с.
 72. Павленко В. Л. Державна служба в Україні : підручник / В. Л. Павленко, В. В. Павленко ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц., Засл. юриста України А. М. Подоляки. — Хмельницький : ХмЦНП, 2013. — 356 с.

73. Пархоменко-Куцевіл О. І. Теоретико-методологічні засади формування, розвитку та модернізації системи державних посад : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. — Х., 2012. — 36 с.
74. Пахомова І. А. Правове регулювання інформаційних відносин в сфері державної служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пахомова Ірина Анатоліївна ; Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. — Харків, 2015. — 18 с.
75. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.03 / Петренко Оксана Станіславівна ; Дніпропетровський регіональний ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентові України. — Д., 2008. — 20 с.
76. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Петренко Оксана Станіславівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Д., 2008. — 230 арк.
77. Піддубчак О. А. Соціалізація молодих політико-управлінських кадрів на державній службі в умовах суспільної трансформації в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Піддубчак Ольга Анатоліївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2013. — 20 с.
78. Піддубчак О. А. Соціалізація молодих політико-управлінських кадрів на державній службі в умовах суспільної трансформації в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Піддубчак Ольга Анатоліївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2013. — 20 с.
79. Пірен М. І. Державна кадрова політика: шляхи елітизації : монографія / [М. І. Пірен] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ : Талком, 2014. — 251 с.
80. Плецан Х. В. Успішність професійної діяльності державних службовців України: управлінський аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Плецан Христина Василівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ, 2014. — 20 с.
81. Побережна В. А. Формування та реалізація державної кадрової політики у сфері державної служби України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Побережна Віта Анатоліївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ, 2014. — 20 с.
82. Погребняк Ю. В. Формування професійної готовності державних службовців до управління соціальними проектами : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Погребняк Юлія Валеріївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Київ, 2016. — 20 с.
83. Попадюк Н. І. Механізми формування державно-управлінської еліти: вітчизняний та зарубіжний досвід : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Попадюк Надія Іванівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2013. — 20 с.
84. Потьомкіна Ю. С. Теоретико-організаційні засади розмежування компетенцій державних службовців у процесі реалізації державно-службових відносин : ав-

- тореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Потьомкіна Юна Сергіївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — Київ, 2016. — 20 с.
85. Припинення державної служби як інститут адміністративного права : монографія / Л. Р. Біла-Тіунова [та ін.] ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». — Одеса : Фенікс, 2015. — 235 с.
86. Про очищення влади . — Про відновлення довіри до судової влади в Україні : закони України : чинне законодавство станом на 16 жовт. 2014 р. : (офіц. текст). — Офіц. вид. — Київ : Паливода А. В. [вид.], 2014. — 31 с.
87. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів : навч. посіб. / Голов. упр. держ. служби України, Порог. прогр. корпорації «Виклики тисячоліття» (МСС) щодо зниження рівня корупції в Україні. — К. : [Шк. вищ. корпусу держ. служби], 2010. — 67 с.
88. Професійна компетентність керівника базового центру зайнятості : монографія / [М. В. Судаков та ін.] за ред. М. В. Судакова ; Ін-т підготов. кадрів держ. служби зайнятості України. — К. : ІПК ДСЗУ, 2014. — 168 с.
89. Прудіус Л. В. Управління якістю професійного навчання державних службовців в Україні : монографія / Прудіус Л. В. — К. : [б. в.], 2012. — 231 с.
90. Психологічні особливості розвитку організаційної культури в системі державної служби, освіти, промисловості та бізнесу : тези ІХ Міжнар. конф. з орг. та екон. психології (30–31 трав. 2013 р., м. Київ) / за наук. ред. С. Д. Максименка, Л. М. Карамушки ; Нац. акад. пед. наук України, Ін-т педагогіки ім. Г. С. Костюка, Лаб. орг. психології [та ін.]. — Київ ; Алчевськ : ДонДТУ, 2013. — 159 с. — 100 экз.
91. Пузирна Н. С. Адміністративно-правові засади забезпечення діяльності омбудсман в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пузирна Наталія Станіславівна ; Нац. авіац. ун-т. — К., 2013. — 20 с.
92. Саване С. М. Забезпечення професійної діяльності в системі державної виконавчої служби: організаційно-правові засади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Саване Сорі Мамадієвич ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Д., 2012. — 20 с.
93. Самоосвіта державних службовців: компетентнісний підхід : монографія / Н. С. Калашник ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. — 273 с.
94. Середа В. В. Дисциплінарна відповідальність в адміністративних публічно-правових відносинах: проблеми теорії та практики : монографія / В. В. Середа ; Нац. акад. внутр. справ. — Х. : НікаНова, 2013. — 358 с.
95. Сидорова К. Г. Політико-психологічний вимір підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сидорова Ксенія Геннадіївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — Київ, 2014. — 20 с.
96. Стаднік Г. В. Державна виконавча служба України як суб'єкт публічної фінансової діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стаднік Геннадій Васильович ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. — Ірпінь, 2010. — 20 с.
97. Стаднік Г. В. Державна виконавча служба України як суб'єкт публічної фінансової діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Стаднік Геннадій Васильович ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. — К., 2010. — 220 с.

98. Стажування слухачів в органах публічної влади: організація, проведення та контроль : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за результатами стажування слухачів в органах держ. влади та органах місц. самоврядування / [редкол.: Іжа М. М. та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр., Ф-т держ. упр., Служац. самоврядування. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. — 167 с.
99. Стельмашук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби : монографія / Стельмашук Лариса Степанівна ; Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. — Івано-Франківськ : Вид-во ІФНТУНГ, 2015. — 295 с. : рис., табл. — Бібліогр.: с. 241–284. — 300 экз.
100. Стельмашук Л. С. Організаційно-правові засади відкритості державної служби в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Стельмашук Лариса Степанівна ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр., Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — Д., 2014. — 20 с.
101. Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 23 верес. 2010 р. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. ; редкол.: Іжа М. М. [та ін.]. — О. : ОРІДУ НАДУ, 2010. — 488 с.
102. Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні : монографія / [Гавкалова Н. Л. та ін.] ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Гавкалової Н. Л. — Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. — 327 с.
103. Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., 8 листоп. 2013 р., м. Дніпропетровськ / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [редкол.: С. М. Серьогін (голова) та ін.]. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. — 275 с.
104. Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., 9 листоп. 2012 р., м. Дніпропетровськ / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [редкол.: С. М. Серьогін (голова) та ін.]. — Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. — 225 с.
105. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. / О. В. Токар-Остапенко ; Нац. ін-т стратег. дослідж. — Київ : НІСД, 2013. — 46 с.
106. Троян І. М. Державна служба в органах державного пожежного нагляду: адміністративно-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Троян Ірина Миколаївна ; Міжнар. ун-т бізнесу і права. — Херсон, 2012. — 20 с.
107. Ударцов Ю. В. Адміністративно правовий статус державних службовців органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ударцов Юрій Володимирович ; Межрегіон. акад. упр. персоналом. — К., 2013. — 20 с.
108. Хорошенко О. В. Організація публічної служби в Україні: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Хорошенко Оксана Вікторівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. — Львів, 2015. — 20 с.
109. Христенко В. А. Організаційно-правові засади припинення державної служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Христенко Владислав Анатолійович ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2013. — 20 с.

110. Чорнобиль І. Є. Організація діяльності державного службовця : навч. посіб. / І. Є. Чорнобиль ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. — 130 с. : рис., табл. — Бібліогр. в кінці розд. — 100 экз.
111. Шапран О. Ю. Оцінювання результативності професійної діяльності державних службовців України у сфері надання соціальних послуг : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Шапран Олена Юріївна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — К., 2012. — 20 с.
112. Швець І. Ю. Державна служба України : [навч. посіб.] / Швець І. Ю., Швець Ю. Ю. — Сімф. : ДІАЙПІ, 2013. — 187 с.
113. Шевченко А. В. Дисциплінарна відповідальність суддів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Шевченко Анна Василівна ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2013. — 19 с.
114. Шпекторенко І. В. Управління професійною мобільністю державних службовців : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Шпекторенко Ігор Валентинович ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2012. — 32 с.
115. Ярмистий М. В. Формування адміністративної компетентності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Ярмистий Микола Васильович ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. — Дніпропетровськ, 2014. — 20 с.
116. Яфонкін А. О. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією серед державних службовців в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Яфонкін Анатолій Олексійович ; Нац. ун-т держ. подат. служби України. — Ірпінь, 2013. — 20 с.

ВИРІШЕННЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ

1. Адміністративне судочинство України: теорія та практика : монографія / [Смокович М. І. та ін.] ; за заг. ред. О. М. Нечитайла, Голови Вищ. адмін. суду України, канд. юрид. наук ; Вищ. адмін. суд України. — Київ : ВАПЕ, 2015. — 288 с.
2. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / [Рябченко О. П. та ін.] ; за заг. ред. проф. О. П. Рябченко ; Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. — Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2014. — 303 с. : табл.
3. Адміністративне судочинство України : практикум / С. В. Ківалов [та ін.] ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». — Одеса : Фенікс, 2014. — 61 с.
4. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика : монографія / [С. В. Ківалов та ін.] ; за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». — О. : Фенікс, 2013. — 392 с.
5. Вплив Європейського Союзу на національне адміністративне судочинство. — Х. : ХНУВС, 2012. — 148, 142 с.
6. Коломоєць Т. О. Адміністративне судочинство : підручник / [Коломоєць Т. О., Лютіков П. С., Віхляєв М. Ю.] ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., засл. юриста

- України Т. О. Коломоєць ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». — К. : Істина, 2011. — 300 с.
7. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / [Рябченко О. П. та ін.] ; за заг. ред. проф. О. П. Рябченко ; Харк. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. — Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2010. — 231 с.
 8. Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк [та ін.] ; ред. О. М. Пасенюк ; Вищий адміністративний суд України. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.
 9. Адміністративне судочинство : підручник / Т. О. Коломоєць [та ін.] ; заг. ред. Т. О. Коломоєць ; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. — К. ; Запоріжжя : Істина, 2009. — 344 с.
 10. Адміністративне судочинство : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Т. О. Коломоєць [и др.] ; заг. ред. Т. О. Коломоєць ; Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний ун-т» МОН України. — К. : Істина, 2009. — 256 с.
 11. Андрійцьо, Василь Дмитрович Адміністративне судочинство України. Т. 2. — [Б. м.] : [б.в.], 2009. — 322 с.
 12. Андрійцьо, Василь Дмитрович Адміністративне судочинство України. Т. 1. — [Б. м.] : [б.в.], 2009. — 367 с.
 13. Мироненко Н. М. Законодавство України про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство : посібник / Н. М. Мироненко [и др.] ; Академія адвокатури України, Школа адвокатської підготовки. — К. : Прецедент, 2007. — 158 с.
 14. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : Навч. посіб. / Т. О. Коломоєць [и др.] ; ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевська ; Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний ун-т» Міністерства освіти і науки України. — К. : Істина, 2007. — 152 с.
 15. Перепелюк В. Адміністративне судочинство: проблеми практики: [посібник] / Володимир Перепелюк ; Центр політ.-прав. реформ. — К. : [Конус-Ю], 2007. — 272 с.
 16. Руденко А. В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Руденко Артем Валерійович ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2006. — 209 с.
 17. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / М. І. Цуркан. — Х. : Право, 2010. — 216 с.
 18. Поплавський В. Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Поплавський Володимир Юрійович ; Нац. авіац. ун-т. — Київ, 2015. — 20 с.
 19. Лазор В. В. Проблеми правового регулювання трудових спорів і конфліктів за умов формування ринкових відносин в Україні : Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Лазор Валерій Васильович ; Східноукраїнський національний ун-т ім. Володимира Даля. — Луганськ, 2005. — 448 с.
 20. Обушенко О. М. Особливості вирішення службово-трудоових спорів та правового захисту працівників органів внутрішніх справ України : Дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Обушенко Олександр Миколайович ; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 215 с.

21. Лозовой С. В. Правове регулювання індивідуальних трудових спорів : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Лозовой Сергій Вікторович ; Східноукраїнський національний ун-т ім. Володимира Даля. — Луганськ, 2009. — 20 с.
22. Коссак С. М. Підвідомчість суду трудових спорів / С. М. Коссак. — Львів : Світ, 1998. — 24 с.
23. Лавріненко О. В. Сучасні проблеми захисту прав атестованого персоналу ОВС України під час вирішення індивідуальних службово-трудова спорів / О. В. Лавріненко ; Донецький юридичний ін-т Луганського держ. ун-ту внутрішніх справ. — Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2006. — 304 с.

Праці наукової школи доктора юридичних наук Ліпкана В. А.

Монографії

1. **Ліпкан В.** Тероризм і національна безпека України : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К. : Знання, 2000. — 184 с.
2. **Ліпкан В. А.** Боротьба з тероризмом : [монографія] / В. А. Ліпкан, Д. Й. Никифорчук, М. М. Руденко. — К. : Знання, 2002. — 254 с.
3. **Ліпкан В. А.** Національна безпека України : нормативно-правові аспекти забезпечення : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К. : Текст, 2003. — 180 с.
4. **Ліпкан В. А.** Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К. : Текст, 2003. — 600 с.
5. **Ліпкан В. А.** Теоретико-методологічні засади управління у сфері національної безпеки України : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К. : Текст, 2005. — 350 с.
6. **Ліпкан В. А.** Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України : [монографія] / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К. : Текст, 2008. — 440 с.
7. **Ліпкан В. А.** Систематизація інформаційного законодавства України : [монографія] / В. А. Ліпкан, В. А. Залізняк ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : О. С. Ліпкан, 2012. — 304 с.
8. **Ліпкан В. А.** Адміністративна відповідальність за порушення порядку державної закупівлі товарів, робіт і послуг : [монографія] / В. А. Ліпкан, М. Ю. Довгань ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : О. С. Ліпкан, 2013. — 344 с.
9. **Ліпкан В. А.** Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом в Україні : [монографія] / В. А. Ліпкан, В. Ю. Баскаков ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : О. С. Ліпкан, 2013. — 344 с.
10. **Ліпкан В. А.** Правові та організаційні засади взаємодії суб'єктів протидії торгівлі людьми : [монографія] / В. А. Ліпкан, О. В. Кушнір ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : О. С. Ліпкан, 2013. — 376 с.
11. **Ліпкан В. А.** Национальная безопасность и негосударственная система безопасности / В. А. Липкан // Угроза международной стабильности : аспекты проблемы / Европейский Центр Изобразительных искусств, Братислава, 2013. — С. 90—93.

12. **Ліпкан В. А.** Інкорпорація інформаційного законодавства України : [монографія] / В. А. Ліпкан, К. П. Череповський ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : О. С. Ліпкан, 2014. — 408 с.
13. **Ліпкан В. А.** Консолідація інформаційного законодавства України : [монографія] / В. А. Ліпкан, М. І. Дімчогло ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : О. С. Ліпкан, 2014. — 416 с.
14. **Ліпкан В. А.** Правовий режим податкової інформації в Україні : [монографія] / В. А. Ліпкан, О. В. Шепета, О. А. Мандзюк ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : О. С. Ліпкан, 2015. — 440 с.
15. **Ліпкан В. А.** Адміністративно-правове регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів в Україні : [монографія] / А. А. Кафтя, В. А. Ліпкан, Н. Ю. Баланюк ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : О. С. Ліпкан, 2015. — 316 с.
16. **Ліпкан В. А.** Правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні : [монографія] / В. А. Ліпкан, І. М. Сопілко, В. О. Кір'ян / за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2015. — 664 с.
17. **Мандзюк О. А.** Правове регулювання аналітичної діяльності в Україні : [монографія] / О. А. Мандзюк, М. Г. Сабіна. — К. : Дорадо-Друк, 2016. — 312 с.
18. **Мандзюк О. А.** Стан та перспективи розвитку правового режиму податкової інформації в Україні : [монографія] / О. А. Мандзюк. — К. : Дорадо-Друк, 2015. — 192 с.
19. **Шепета О. В.** Адміністративно-правові засади технічного захисту інформації : [монографія] / Шепета О. В. — К. : О. С. Ліпкан, 2012. — 296 с.

Підручники та навчальні посібники, словники, довідкові видання

1. **Ліпкан В. А.** Стратегічні комунікації : [словник] / Т. В. Попова, В. А. Ліпкан ; за заг. ред. В. А. Ліпкана. — К. : О. С. Ліпкан, 2016. — 416 с.
2. **Ліпкан В. А.** Национальная безопасность и негосударственная система безопасности // Угроза международной стабильности : аспекты проблемы. — Европейский Центр Изобразительных искусств, Братислава, 2013. — С. 90—93. (312 с.)
3. **Ліпкан В. А.** Боротьба з тероризмом : [навч. посіб.] / [В. А. Ліпкан, Д. Й. Никифорчук, О. М. Джужа та ін.] — К. : Скіф, 2013. — 548 с.
4. Науково-практичний коментар до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» / **В. А. Ліпкан, О. А. Івахненко, І. М. Рижов, В. В. Майоров.** — К. : КНТ, 2009. — 208 с. — (Серія: національна і міжнародна безпека).
5. **Ліпкан В. А.** Теорія національної безпеки : [підручник] / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К.: КНТ, 2009. — 631 с.
6. **Ліпкан В. А.** Національна безпека України : [навчальний посібник] / Володимир Анатолійович Ліпкан. — [2-е вид.]. — К. : КНТ, 2009. — 576 с.
7. Міжнародне право : [підручник] / [В. А. Ліпкан, В. Ф. Антипенко, С. О. Акулов та ін.] ; за ред. доктора юридичних наук **В. А. Ліпкана.** — К. : КНТ, 2009. — 752 с.
8. **Ліпкан В. А.** Організація Об'єднаних Націй // [підручник] / [В. А. Ліпкан, В. Ф. Антипенко, С. О. Акулов та ін.] ; за ред. доктора юридичних наук **В. А. Ліпкана.** — К. : КНТ, 2009. — С. 195—228.

9. **Ліпкан В. А.** Право міжнародної безпеки / В. А. Ліпкан // [підручник] / [В. А. Ліпкан, В. Ф. Антипенко, С. О. Акулов та ін.] ; за ред. доктора юридичних наук **В. А. Ліпкана**. — К. : КНТ, **2009**. — С. 285—320. .
10. **Ліпкан В. А.** Боротьба з тероризмом : у визначеннях та поняттях / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К. : Магістр — XXI століття, **2009**. — 162 с.
11. **Ліпкан В. А.** Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях : [словник] / В. А. Ліпкан, О. С. Ліпкан, — [2-е вид., доп. і перероб.]. — К. : Текст, **2008**. — 400 с.
12. **Ліпкан В. А.** Національна безпека України : [Навчальний посібник] / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К.: Кондор, **2008**. — 552 с. (40 д.а.)
13. **Ліпкан В. А.** Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях : [словник] / В. А. Ліпкан, О. С. Ліпкан, — Вид. 2-е, доп. і перероб. — К. : Текст, **2008**. — 400 с. (21, 76 д.а.)
14. Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навч. посіб.] / **за ред. В. А. Ліпкана**. — К. : КНТ, **2007**. — 884 с.
15. **Ліпкан В. А.** Боротьба з міжнародним тероризмом : [Нормативна база] / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К.: КНТ, **2007**. — 248 с. (Серія: Національна і міжнародна безпека).
16. **Ліпкан В. А.** Національна безпека України: кримінально-правова охорона : [Навчальний посібник]. / В. А. Ліпкан, І. В. Діордіца — К.: КНТ, **2007**. — 292 с. (Серія: Національна і міжнародна безпека).
17. **Кобринський В. Ю.** Роль МВС України в управлінні національною безпекою // Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навчальний посібник] ; за ред. В.А. Ліпкана. — К.: КНТ, 2007. — С. 755—772.
18. **Кушнір О. В. (Зелінська)** Роль МВС України в управлінні у сфері економічної безпеки // Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навчальний посібник] ; за ред. В.А. Ліпкана. — К.: КНТ, **2007**. — С. 814 — 842.
19. **Ліпкан В. А.** Основні теорії організації // Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навчальний посібник] ; за ред. В.А. Ліпкана. — К.: КНТ, **2007**. — С. 62—129.
20. **Ліпкан В. А.** Організація як функція управління // Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навчальний посібник] ; за ред. В.А. Ліпкана. — К.: КНТ, **2007**. — С. 236—258.
21. **Ліпкан В. А.** Еволюція системних уявлень // Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навчальний посібник] ; за ред. В.А. Ліпкана. — К.: КНТ, **2007**. — С. 290—367.
22. **Ліпкан В. А.** Управління в органах внутрішніх справ у контексті співробітництва України та ЄС у боротьбі з тероризмом // Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навчальний посібник] ; за ред. В.А. Ліпкана. — К.: КНТ, **2007**. — С. 712—734.
23. **Ліпкан В. А.** Словник // Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навчальний посібник] ; за ред. В.А. Ліпкана. — К.: КНТ, **2007**. — С. 843—880.
24. **Майоров В. В.** Управління в органах внутрішніх справ у контексті співробітництва України та ЄС у боротьбі з тероризмом // Теорія управління в органах вну-

- трішніх справ : [навчальний посібник] ; за ред. В.А. Ліпкана. — К.: КНТ, **2007**. — С. 712—734.
25. **Максименко Ю. Є.** Концептуальні засади євроінтеграції // Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навчальний посібник] ; за ред. В.А. Ліпкана. — К.: КНТ, **2007**. — С. 669—688.
 26. **Ліпкан В. А.** Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях / В. А. Ліпкан, О. С. Ліпкан, О. О. Яковенко. — К.: Текст, **2006**. — **256** с.
 27. **Ліпкан В. А.** Національна безпека і національні інтереси України / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К.: КНТ, **2006**. — 68 с. (Серія: Національна і міжнародна безпека)
 28. **Ліпкан В. А.** Керування транспортними засобами в екстремальних умовах : [Навчально-наочний посібник] / Б. В. Павленко, В. А. Ліпкан, М. О. Тарасюк. — К.: КНТ, **2006**. — **96** с. (Серія: Національна і міжнародна безпека).
 29. **Ліпкан В. А.** Управління системою національної безпеки України / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К.: КНТ, **2006**. — 68 с. (Серія: Національна і міжнародна безпека).
 30. **Ліпкан В. А.** Основи терорології (синергетична теорія тероризму) / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К.: КНТ, **2006**. — 84 с. (Серія: Національна і міжнародна безпека).
 31. **Ліпкан В. А.** Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : [Навчальний посібник] / [В. А. Ліпкан, Ю. Є. Максименко, В. М. Желіховський]. — К. : КНТ, **2006**. — 280 с. — (Серія: Національна і міжнародна безпека).
 32. **Ліпкан В. А.** Інформаційна безпека України : [Глосарій] / В. А. Ліпкан, Л. С. Харченко, О. В. Логінов. — К.: Текст, **2004**. — 136 с.
 33. **Ліпкан В. А.** Боротьба з тероризмом: теоретико-правові аспекти зарубіжного досвіду / В. А. Ліпкан, П. Я. Кондратьєв. — К. : Національна академія внутрішніх справ України, **2003**. — 20 с.
 34. **Ліпкан В. А.** Концепція національної безпеки України: теоретико-правові аспекти зарубіжного досвіду / Я. Ю. Кондратьєв, В. А. Ліпкан. — К.: Національна академія внутрішніх справ України, **2003**. — 20 с.
 35. **Ліпкан В. А.** Безпекознавство : [Навчальний посібник] / Володимир Анатолійович Ліпкан. — К. : Вид-во Європ. ун-та, **2003**. — 208 с.

Наукові статті, тези виступів

1. **Баланюк Н. Ю.** Проблема створення та функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення: порівняльно-правовий аналіз / Н. Ю. Баланюк // Форум права. — 2011. — № 3. — С. 28–33.
2. **Баланюк Н. Ю.** Недержавні пенсійні фонди: інформаційно-правовий аспект / Н. Ю. Баланюк // Правова інформатика. — 2012. — № 3(35). — С. 36–39.
3. **Баланюк Н. Ю.** Перспектива запровадження недержавних пенсійних фондів як об'єкту соціального захисту громадян / Н. Ю. Баланюк // Вісник Ужгородського національного університету. — Серія «Право». — №23. Ч.2 Т.2. —2013. — С. 83–87.
4. **Баланюк Н. Ю.** Правова основа недержавного пенсійного забезпечення в Україні. / Н. Ю. Баланюк // Підприємництво. Господарство. Право. — Серія «Право». — № 2 — Київ: Видавництво, 2014. — С. 71–73.

5. **Баланюк Н. Ю.** Административно-правовое обеспечение деятельности негосударственных пенсионных фондов / Н. Ю. Баланюк // Вестник Краснодарского университета МВД России, научно-практический журнал. Краснодар: Издательство: Краснодарский университет МВД РФ. — 2013. — № 3(35). — С. 36–39.
6. **Баланюк Н. Ю.** Напрями вдосконалення державної політики щодо подолання проблеми неправомірного використання активів недержавних пенсійних фондів / Н. Ю. Баланюк // Активізація наукових досліджень — 2011: всеукр. наук.-практ. конф., 17 серп. 2011 р.: тези доп. — Миколаїв, 2011 р. — С. 32–33.
7. **Баланюк Н. Ю.** Формування системи фінансової безпеки недержавних пенсійних фондів в Україні / Н. Ю. Баланюк // Сучасний соціокультурний простір — 2011: міжнар. Наук.-практ. інтернет-конф. 2–24 верес. 2011 р.: тези доп.-К., 2011 р. — С. 10–11.
8. **Баланюк Н. Ю.** Деякі проблеми запровадження нових пенсійних програм для працівників хімічної галузі / Н. Ю. Баланюк // Хімічна технологія: наука та виробництво: всеукр. наук.-практ. конф., 7–9 лист. 2011 р.: тези доп. — Шостка, 2011. — С. 75–76.
9. **Баланюк Н. Ю.** Проблема створення комплексу автоматизації діяльності недержавних пенсійних фондів / Н. Ю. Баланюк // Хімічна технологія: наука та виробництво: всеукр. наук.-практ. конф., 7–9 лист. 2012 р., Шостка, 2012. — С. 81–82.
10. **Баланюк Н. Ю.** Недержавне пенсійне страхування/ Н. Ю. Баланюк // Актуальні питання економіки та управління: всеукр. наук.-практ. конф. 27–28 квіт. 2012 р., тези доп.: Дніпропетровськ: 2012. — С. 11–12.
11. **Баскаков В.** Адміністративно-правовий режим захисту інформації з обмеженим доступом: окремі аспекти / В. Баскаков // Інформаційні технології в глобальному управлінні : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 29 жовт. 2011 р.). — К., 2011. — С. 47–51.
12. **Баскаков В.** Захист інформації з обмеженим доступом в умовах боротьби з організованою злочинністю / В. Баскаков, В. Ліпкан // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2011. — № 24. — С. 263–269. (здобувачу належить визначення інформації з обмеженим доступом)
13. **Баскаков В.** Захист інформації з обмеженим доступом: окремі аспекти / В. Баскаков // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 20 груд. 2010 р.). — К., 2010. — С. 59–61.
14. **Баскаков В.** Захист інформації з обмеженим доступом: розвиток вітчизняного законодавства / В. Баскаков // Підприємництво, господарство і право. — 2011. — № 4. — С. 126–128.
15. **Баскаков В.** Інформація з обмеженим доступом: аналіз термінологічно-понятійного апарату / В. Баскаков // Підприємництво, господарство і право. — 2011. — № 5. — С. 124–127.
16. **Баскаков В.** Інформація з обмеженим доступом: поняття та ознаки / В. Баскаков // Актуальні проблеми державотворення : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 28 черв. 2011 р.). — К., 2011. — С. 47–49.
17. **Баскаков В.** Тенденції адміністративної відповідальності у сфері інформаційної безпеки / В. Баскаков, О. Стоєцький // Актуальні проблеми правоохоронної

- діяльності : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 20 груд. 2010 р.). — К., 2010. — С. 64—66. (здобувачу належать інформаційно-правові дефініції понять, висвітлених в публікації).
18. **Баскаков В. Ю.** Захист інформації з обмеженим доступом у контексті міжнародної інформаційної безпеки : аналіз термінологічно-понятійного апарату / В. Ю. Баскаков // Національна і міжнародна безпека в сучасних трансформаційних процесах : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 29 груд., 2011 р.). — К., 2011. — С. 55—59.
 19. **Баскаков В. Ю.** Поняття та зміст інформації з обмеженим доступом / В. Ю. Баскаков // Правова інформатика. — 2012. — № 33(1). — С. 7—14.
 20. **Вац В.** Профілактика корупції в системі кадрового забезпечення ОВС України як невід'ємна складова організації національної безпеки держави: історичний аспект і сучасні проблеми / В. Вац, П. Підюков, Я. Конюшенко, О. Кубарева // Вісник Академії управління МВС. — 2009. — № 1. — С. 19–31.
 21. **Вац В.** До питання правовідносин у сфері кадрового забезпечення органів внутрішніх справ та їх суб'єкти / В. Вац // Митна справа. — 2010. — № 6. — С. 387–393.
 22. **Вац В.** Організаційно-правові засади вдосконалення функціональної структури органів внутрішніх справ України / В. Вац // Підприємництво, господарство і право. — 2011. — № 8 (188). — С. 101–102.
 23. **Вац В. М.** Оптимізація кадрового забезпечення та інші актуальні аспекти активізації протидії процесам глобалізації світової проблеми торгівлі людьми в Україні та міжнародний досвід їх вирішення / В. Вац, П. Підюков, В. Бачила, О. Камінська // Міліція України. — 2012. — № 5–6. — С. 26–28.
 24. **Вац В.** Чинники, що знижують ефективність кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України / В. Вац // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 7 (199). — С. 46–48.
 25. **Вац В.** Адміністративно-правові засади управління за результатами діяльності в системі державних органів України / В. Вац // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 12 (204). — С. 124–127.
 26. **Вац В.** Ключові показники діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом та екстремізмом / В. Вац // Імперативи розвитку цивілізації. — 2013. — № 1. — С. 52–53.
 27. **Вац В.** Основні етапи розвитку нормативно-правової бази кадрового забезпечення органів внутрішніх справ / В. Вац // Підприємництво, господарство і право. — 2013. — № 12 (216). — С. 32–34.
 28. **Вац В.** Ежегодная оценка работников как одно из направлений развития оценки персонала органов внутренних дел Украины / В. Вац // *Leges si Viata*. — 2014. — Februarie 2014. — С. 33–36.
 29. **Вац В.** Сучасні проблеми формування персоналу органів внутрішніх справ України / В. Вац // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності: матер. наук.-практ. конф., Київ, 20 грудня 2010 р. — К.: ФОП Ліпкан О.С., 2010. — С. 34–36.
 30. **Вац В.** Нормативне регулювання функції органів внутрішніх справ України / В. Вац // Матеріали круглого столу «Реформування районного органу внутрішніх справ», Київ, 26 травня 2011 р. — К.: ФОП Ліпкан О.С., 2011. — С. 38–39.

31. **Вац В.** Становлення і розвиток системи кадрового забезпечення органів внутрішніх справ / В. Вац // Підготовка кадрів міліції (поліції): історія та сучасність: матер. міжвуз. наук.-теорет. конф., Київ, 10 червня 2011 р. — К.: Нац. акад. внутр. справ, 2011. — С. 65–67.
32. **Вац В.** Діяльність персоналу органів внутрішніх справ України як об'єкт правового дослідження / В. Вац // Актуальні проблеми державотворення: матер. наук.-практ. конф., Київ, 28 червня 2011 р. — К.: ФОП Ліпкан О.С., 2011. — С. 42–44.
33. **Вац В.** Підвищення ефективності кадрової політики МВС України / В. Вац // Національна і міжнародна безпека в сучасних трансформаційних процесах: матер. наук.-практ. конф., Київ, 29 грудня 2011 р. — К.: ФОП Ліпкан О.С., 2011. — С. 76–77.
34. **Вац В.** Удосконалення нормативно-правового регулювання оцінки персоналу ОВС / В. Вац // Правові проблеми сучасності: матер. наук.-практ. конф., Запоріжжя, 26 лютого 2013 р. — К.: ФОП Ліпкан О.С., 2013. — С. 37–39
35. **Деркаченко Я. А.** Інформаційно-психологічні операції як сучасний інструмент геополітики // Інформаційна безпека: європейські орієнтири та перспективи для України : Збірник наукових праць за матеріалами III Міжнародного науково-практичного круглого столу, Серія «Сектор безпеки України». — Вип. 14. (м. Харків, 25 листопада 2016 р.). — Харків: Видавництво «Плеяда», 2016. — С. 62–64.
36. **Дімчогло М. І.** Завдання інформатизації в контексті розвитку інформаційного суспільства в Україні / М. І. Дімчогло // Інформаційні стратегії в глобальному управлінні : матеріали наук.-практ. конференції. — К., 2011. — С. 36–37.
37. **Дімчогло М. І.** Консолідація інформаційного законодавства у сучасних правових системах (на прикладі законодавства окремих країн) / М. І. Дімчогло // Правові та політичні проблеми сучасності. — К., 2012. — С. 23–27.
38. **Дімчогло М. І.** Консолідація інформаційного законодавства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / М. І. Дімчогло ; Нац. авіаційний ун-т. — К., 2012. — 18 с.
39. **Дімчогло М. І.** Консолідація інформаційного законодавства як напрям боротьби з тероризмом / М. І. Дімчогло // Інформаційні технології боротьби з тероризмом : матеріали наук.-практ. конференції. — К., 2012. — С. 22–24.
40. **Дімчогло М. І.** Консолідація як вид систематизації інформаційного законодавства / М. І. Дімчогло // Правова інформатика. — 2012. — № 1 (33). — С. 15–24.
41. **Дімчогло М. І.** Окремі принципи інформаційних правовідносин / М. І. Дімчогло // Національна і міжнародна безпека в сучасних трансформаційних процесах : матеріали наук.-практ. конференції. — К., 2011. — С. 59–61.
42. **Дімчогло М. І.** Консолідація конституційних положень щодо інформаційних правовідносин у законодавстві / М. І. Дімчогло // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 6. — С. 39–42.
43. **Дімчогло М. І.** Основи теорії консолідації інформаційного законодавства / М. І. Дімчогло // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 5. — С. 41–46.

44. **Діордіца І. В.** Поняття злочину проти основ національної безпеки України / І. В. Діордіца // Підприємництво, господарство і право. — К., 2006. — № 8. — С. 145–148.
45. **Діордіца І. В.** Кримінально-правове розуміння національної безпеки України за Кримінальним Кодексом України від 5 квітня 2001 року / І. В. Діордіца // Підприємництво, господарство і право. — К., 2006. — № 9. — С. 121–124.
46. **Діордіца І. В.** Родовий об'єкт злочину «дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади» / І. В. Діордіца // Підприємництво, господарство і право. — К., 2006. — № 11. — С. 154–157.
47. **Діордіца І. В.** Поняття конституційної безпеки / І. В. Діордіца // Проблеми державного будівництва в Україні: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції професорсько-викладацького складу «Україна в євроінтеграційному процесі: проблеми і перспективи» (Київ, 25–26 лютого 2006 року). — К., 2006. — Вип. №11. — С. 225–230.
48. **Діордіца І. В.** Родовий об'єкт злочинів проти основ національної безпеки / І. В. Діордіца // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми національної і міжнародної безпеки» (Київ, 27 квітня 2007 року). — К.: Текст, — 2007, — №2. — С. 121–129.
49. **Діордіца І. В.** Роль соціальної інженерії в забезпеченні інформаційної безпеки // Інформаційна безпека: європейські орієнтири та перспективи для України : Збірник наукових праць за матеріалами III Міжнародного науково-практичного круглого столу, Серія «Сектор безпеки України». — Вип. 14. (м. Харків, 25 листопада 2016 р.). — Харків: Видавництво «Плеяда», 2016. — С. 64—65.
50. **Діордіца І.** Кібертероризм як елемент дестабілізації системи стратегічних комунікацій // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Одеса, 28 жовтня 2016 року). — Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2016. — С. 262—264.
51. **Довгань М. Ю.** Поняття адміністративного проступку, що посягає на встановлений порядок здійснення державних закупівель / М. Ю. Довгань // Правова інформатика. — 2012. — 1 (33). — С. 130—135.
52. **Довгань М. Ю.** Поняття державного замовлення як засобу адміністративно-правового впливу на господарську діяльність / М. Ю. Довгань // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 1. — С. 79—82.
53. **Довгань М. Ю.** Адміністративна відповідальність в системі заходів юридичної відповідальності у сфері державних закупівель / М. Ю. Довгань // Науковий вісник НУБІП. — 2011. — № 165. — Ч. 3. — С. 270—277.
54. **Довгань М. Ю.** Державне замовлення в системі заходів впливу на економіку з боку публічної адміністрації / М. Ю. Довгань : матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Інформаційні технології в глобальному управлінні» (Київ, 29 жовтня 2011 р.). — К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. — С. 106—108.
55. **Довгань М. Ю.** Кваліфікація адміністративних проступків у сфері державних закупівель за ознаками їх суб'єктивної сторони / М. Ю. Довгань : матеріали науково-практичної конференції «Національна і міжнародна безпека в сучасних

- трансформаційних процесах» (Київ, 29 грудня, 2011 р.). — К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2011. — С. 82—84.
56. **Довгань М. Ю.** Деякі аспекти розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері державних закупівель / М. Ю. Довгань : матеріали науково-практичної конференції «Правові та політичні проблеми сучасності» (Луцьк, 22 квітня 2012 р.). — К. : ФОП О. С. Ліпкан. — С. 89—92
57. **Дьоміна О.О.** Місце вилучення речей і документів як заходу адміністративно-процесуального примусу в адміністративному примусі і адміністративному процесі / О.О.Дьоміна // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 11. — С. 165—168.
58. **Дьоміна О.О.** Співвідношення вилучення речей і документів з іншими заходами обмеження майнових прав в адміністративному процесі / О.О. Дьоміна// Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 12. — С. 86—90.
59. **Дьоміна О.О.** Адміністративно-процесуальні умови вилучення речей і документів у справах про адміністративні проступки / О.О. Дьоміна // Підприємництво господарство і право. — 2011. — № 4. — С.116–120.
60. **Дьоміна О.О.** Адміністративне затримання та огляд як передумови вилучення речей і документів в адміністративно-деліктному провадженні / О.О. Дьоміна // Підприємництво, господарство і право. — 2011. — № 5. — С. 106—109.
61. **Дьоміна О.О.** Удосконалення процедури вилучення транспортних засобів та розгляду справ про адміністративні проступки, що вчиняються за їх допомогою / О.О. Дьоміна // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності : матеріали науково-практичної конференції (Київ, 20 грудня 2010 р.). — К. : ФОП Ліпкан О.С., 2010. — С. 36—38.
62. **Дьоміна О.О.** Вилучення речей і документів в провадженні у справах про адміністративні проступки: сучасний стан та перспективи правового регулювання / О.О.Дьоміна // Актуальні проблеми державотворення : матеріали науково-практичної конференції (Київ, 28 червня 2011 р.). — К. : ФОП Ліпкан О.С., 2011. — С. 40—42.
63. **Залізняк В. А.** Інформаційна безпека як інститут інформаційного права України / В. А. Залізняк // Актуальні проблеми зміцнення державності і національної єдності України : матеріали наук.-практ. конференції. — К., 2010. — С. 46—48.
64. **Залізняк В. А.** Міжнародно-правове регулювання права на інформацію / В. А. Залізняк // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 8. — С. 69—72.
65. **Залізняк В. А.** Особливості систематизації інформаційного законодавства України / В. А. Залізняк // Імперативи розвитку юридичної та безпекової науки : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 15 квіт. 2010 р.). — К., 2010. — С. 48—50.
66. **Залізняк В. А.** Правова свідомість в умовах становлення інформаційного суспільства в Україні / В. А. Залізняк // Розвиток правової свідомості сучасного суспільства : матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конференції. — Тернопіль, 2009. — С. 73—75.
67. **Залізняк В. А.** Систематизація інформаційного законодавства / В. А. Залізняк // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 9. — С. 140—143.

68. **Залізняк В. А.** Систематизація інформаційного законодавства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / В. А. Залізняк ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2011. — 18 с.
69. **Залізняк В. А.** Системний підхід при дослідженні систематизації інформаційного законодавства України / В. А. Залізняк // Філософські, методологічні і психологічні проблеми права : тези доп. III Всеукр. наук-теорет. конф., (Київ, 23 квіт. 2010 р.) / [ред. кол. : В. В. Коваленко, М. В. Костицький, О. М. Джужа та ін.]. — К., 2010. — С. 56—57.
70. **Залізняк В. А.** Удосконалення інформаційного законодавства України : методологічні засади / В. А. Залізняк // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 2. — С. 59—61.
71. **Залізняк В. А.** Удосконалення інформаційного законодавства: стан та перспективи / В. А. Залізняк // Національні проблеми юридичної науки. — Хмельницький, 2009. — Вип. 4. — С. 63—64.
72. **Збінський Є. Ф.** Стан і перспективи вітчизняного законодавства у сфері податкової таємниці / Є.Ф.Збінський // Науковий вісник Херсонського державного університету. — Херсон, 2014. — Вип. 5, т. 2. — С. 115—119.
73. **Збінський Є. Ф.** Правовий режим податкової таємниці України: характеристика структурних елементів / Є.Ф.Збінський // Науковий вісник Херсонського державного університету. — Херсон, 2015. — Вип. 6, т. 2 — С. 61—65.
74. **Збінський Є. Ф.** Інститут податкової таємниці в правовій системі України / Є. Ф. Збінський // Право і суспільство. — 2015. — № 6. — С. 134—139.
75. **Збінський Є. Ф.** Захист податкової таємниці як складова інформаційної безпеки / Є. Ф.Збінський // Імперативи розвитку цивілізації. — 2015. — № 2. — С. 84—85.
76. **Збинский Е.** Налоговая тайна: особенности украинского законодательства / Е. Збинский // *Leges Se Viata*. — 2015. — 11/2(287). — С. 61—64.
77. **Збінський Є.** Податкова таємниця в системі податкової інформації: класифікаційний підхід / Є. Збінський // *Jurnalul Juridic National: Teorie si Practica*. — 2015. — 5(15). — С. 62—65.
78. **Збінський Є. Ф.** Інститут податкової таємниці в Російській Федерації: компаративний аналіз / Є.Ф.Збінський // Науковий вісник Херсонського державного університету. — Херсон, 2016. — № 1. — С. 16—18.
79. **Збінський Є. Ф.** Податкова таємниця: окремі аспекти міжнародно-правового регулювання / Є.Ф.Збінський // Підприємництво, господарство і право. — 2016. — № 1. — С. 137—141.
80. **Збінський Є. Ф.** Правовий режим податкової таємниці України: герменевтичний аналіз поняття / Є.Ф.Збінський // Право і суспільство. — 2016. — № 1. — С. 149—155.
81. **Збінський Є. Ф.** Юридична відповідальність як важливий елемент правового режиму податкової таємниці / Є.Ф.Збінський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. — Ужгород, 2016. — № 36. — С. 27—31.

82. **Збінський Є. Ф.** Інституційно-функціональний механізм забезпечення податкової таємниці в Україні: стан та перспективи / Є.Ф.Збінський // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. — 2016. — № 1. — С. 40—44.
83. **Збінський Є. Ф.** Правовий режим податкової таємниці України в контексті реалізації державної інформаційної політики / Є. Ф. Збінський, О. Паночек // Інформаційна безпека: європейські орієнтири та перспективи для України : Збірник наукових праць за матеріалами III Міжнародного науково-практичного круглого столу, Серія «Сектор безпеки України». — Вип. 14. (м. Харків, 25 листопада 2016 р.). — Харків: Видавництво «Плеяда», 2016. — С. 66—68.
84. **Капінус (Рудник) Л. І.** Актуальні проблеми прийняття інформаційного кодексу України / Л. І. Капінус // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 7. — С. 59—62.
85. **Капінус (Рудник) Л. І.** Содержание права человека и гражданина на доступ к информации / Л.И. Капинус // Закон и жизнь : международный научно-практический правовой журнал. — Молдова, 2013. — С. 57—61.
86. **Капінус (Рудник) Л. І.** Проблеми вироблення уніфікованого поняття права на доступ до інформації / Л.І. Капінус // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»: зб. наук. пр. — К., 2013. — № 1 (26). — С. 41—46.
87. **Капінус (Рудник) Л. І.** Доступ до інформації з обмеженим доступом: проблеми вироблення уніфікованих дефініцій / В. А. Ліпкан, Л. І. Капінус // Публічне право : наук.-практ. юрид. журн. — Ужгород, 2013. — № 4 (12). — С. 45—54.
88. **Капінус (Рудник) Л. І.** Право на доступ до інформації як елемент правового статусу людини та громадянина / Л. І. Капінус // Підприємництво, господарство і право. — 2014. — № 1. — С. 53—57.
89. **Капінус (Рудник) Л. І.** Право людини та громадянина на інформацію: плани та реальність / Л. І. Капінус // Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства: тези доп. міжнар. наук.-практ. конф., (12–13 квіт. 2012 р.). — Х., 2012. — С. 44—46.
90. **Капінус (Рудник) Л. І.** Актуальні проблеми прийняття інформаційного кодексу України / Л. І. Капінус // Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та напрями розвитку: тези дпп. міжнар. наук.-практ. конф., (30 трав 2012 р.). — Запоріжжя, 2012. — С. 35—38.
91. **Капінус (Рудник) Л. І.** Проблеми визначення поняття права на доступ до інформації / Л. І. Капінус // Правові та політичні проблеми сучасності : тези доп. наук.-практ. конф., (22 квіт. 2012 р.). — Луцьк, 2012. — С. 27—30.
92. **Капінус (Рудник) Л. І.** Інформаційний тероризм та дотримання права людини та громадянина на доступ до інформації / Л. І. Капінус // Інформаційні технології боротьби з тероризмом : тези доп. міжнар. матер. наук.-практ. конф.,(15 лип. 2012 р.). — К., 2012. — С. 14—17.
93. **Капінус (Рудник) Л. І.** Проблеми визначення поняття права на доступ до інформації / Л. І. Капінус // Проблеми державного будівництва в Україні : тези доп. наук.-практ. конф., (15–16 лют. 2014 р.). — К., 2013. — С. 73—75.

94. **Кобринський В. Ю.** Адміністративно-правові аспекти визначення поняття контролю / В. Ю. Кобринський // Юридична Україна. — 2006. — № 12. — С. 45—48.
95. **Кобринський В. Ю.** Предметна компетенція контрольних органів у сфері боротьби з тероризмом / В. Ю. Кобринський // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 5. — С. 83—86.
96. **Кобринський В. Ю.** Принципи контролю у сфері національної безпеки України» / В. Ю. Кобринський // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 6. — С. 79—83.
97. **Кобринський В. Ю.** Адміністративно-правові аспекти контролю у сфері національної безпеки України / В. Ю. Кобринський // Судова апеляція. — 2007. — № 2. — С. 92—97.
98. **Кобринський В. Ю.** Державний контроль у сфері боротьби з тероризмом / В. Ю. Кобринський, В. В. Майоров // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 1. — С. 17—19.
99. **Кобринський В. Ю.** Поняття та зміст контролю / В. Ю. Кобринський // Наукове забезпечення правоохоронної діяльності: історія, сучасність та міжнародний досвід : тези підсумкової наук.-теорет. конф., присвяченої Дню науки ; за ред. О. М. Джужі. — К. : Київський нац. ун-т внутр. справ, 2006. — С. 16—19.
100. **Кобринський В. Ю.** Контроль у сфері боротьби з корупцією / В. Ю. Кобринський // Актуальні проблеми науки та юридичної практики очима молодих учених : тези підсумкової наук.-теорет. конф., присвяченої Дню науки ; за ред. О. М. Джужі. — К. : Київський нац. ун-т внутр. справ, 2007. — С. 55—60.
101. **Кобринський В. Ю.** Щодо необхідності дослідження принципів контролю у сфері національної безпеки / В. Ю. Кобринський // Київський нац. університет внутр. справ. — К.: Текст, Щорічник. — № 2. — 2007. — С. 40—41.
102. **Кушнір О. В.** Адміністративно-правовий статус суб'єктів протидії торгівлі людьми / О. В. Кушнір // Юридична Україна. — 2008. — № 12 (72). — С. 47—53.
103. **Кушнір О. В.** Спеціально-галузеві принципи взаємодії суб'єктів протидії торгівлі людьми / О. В. Кушнір // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 4 (160). — С. 149—151.
104. **Кушнір О. В.** Класифікація взаємодії суб'єктів протидії торгівлі людьми / О. В. Кушнір // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 5 (161). — С. 96—99.
105. **Кушнір О. В.** Щодо необхідності прийняття Закону України «Про протидію торгівлі людьми та допомогу постраждалим від торгівлі людьми» / О. В. Кушнір // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 12 (168). — С. 27—29.
106. **Кушнір О. В.** Проблеми удосконалення нормативно-правового регулювання протидії торгівлі людьми в сучасних умовах / О. В. Кушнір // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 9 (177). — С. 104—106.
107. **Кушнір О. В.** Поняття торгівлі людьми, її види та форми / О. В. Кушнір // 100-річчя розшуку: матеріали міжнародної наук.-практ. конф., 10–12 жовтня, 2008 р. — О., Одеський університет внутрішніх справ, 2008. — С. 16–17.
108. **Кушнір О. В.** Розуміння поняття «торгівля людьми»: адміністративно-правовий аспект / О. В. Кушнір // Адміністративне право в сучасному вимірі: матеріали

- IV наук.-практ. Семінару [ред. колегія: В. К. Колпаков (голова), О.В. Кузьменко, В.А. Ліпкан, І.Д. Пастух]. — К., 2010. — С. 138–141.
- 109. Кушнір О. В.** Щодо необхідності здійснення взаємодії у протидії торгівлі людьми / О. В. Кушнір // Актуальні проблеми зміцнення державності і національної єдності України: матеріали наук.-практ. конф., присвяченої 19 річниці незалежності України, 24 серпня 2010 р. — К., 2010. — С. 48–51.
- 110. Кушнір О. В.** Особливості правового статусу суб'єктів протидії торгівлі людьми / О. В. Кушнір // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності: матеріали наук.-практ. конф., 20 грудня 2010 р. — К., 2010. — С. 45–48.
- 111. Кушнір О. В.** Концептуальні засади реформування районного органу внутрішніх справ на напрямку протидії торгівлі людьми / О. В. Кушнір // Реформування районного органу внутрішніх справ: матеріали круглого столу, 26 травня 2011 р. — К., 2011. — С. 52–56.
- 112. Кушнір О. В.** Щодо необхідності удосконалення нормативного регулювання діяльності суб'єктів протидії торгівлі людьми / О. В. Кушнір // Національна і міжнародна безпека в сучасних трансформаційних процесах: матеріали наук.-практ. конф., 26 грудня 2011 р. — К., 2011. — С. 92–94.
- 113. Кушнір О.** Зміст стратегічних комунікацій у сучасному українському державотворенні / О. Кушнір, Ю. Максименко // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Одеса, 28 жовтня 2016 року). — Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2016. — С. 267—269.
- 114. Липкан В. А.** Основы права национальной безопасности / В. А. Липкан // Публичное и частное право. — 2009. — № 2. — С. 34—46.
- 115. Ліпкан В. А.** Правовий статус РНБОУ у сфері національної безпеки України / В. А. Ліпкан // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 12. — С. 4–8.
- 116. Ліпкан В. А.** Проблеми формування інституту безпекового омбудсмена в контексті розбудови правової держави в Україні / В. А. Ліпкан // Право України. — 2010. — № 7. — С. 70—80.
- 117. Ліпкан В. А.** Безпековий омбудсмен: проблеми формування нового інституту / В. А. Ліпкан // Новітні підходи до державотворення в умовах європейської інтеграції (пам'яті професора Ю. І. Римаренка) : зб. тез міжвузів. наук.-теорет. конференції. — К., 2009. — С. 114—117.
- 118. Ліпкан В. А.** Біла книга: суть та призначення / В. А. Ліпкан // Адміністративне право в сучасному вимірі : матеріали IV наук.-практ. семінару / [ред. колегія : В. К. Колпаков (голова), О. В. Кузьменко, В. А. Ліпкан, І. Д. Пастух]. — К., 2010. — С. 19—21.
- 119. Ліпкан В. А.** Контрольне право як атрибутивний елемент української системи права / В. А. Ліпкан // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 8. — С. 7–10.
- 120. Ліпкан В.А.** Теоретична концепція Білої книги / В. А. Ліпкан // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 9. — С. 80–83.
- 121. Ліпкан В. А.** Щодо необхідності реформування системи державного контролю за діяльністю міліції / В. А. Ліпкан, І. І. Троханенко // Актуальні проблеми право-

- охоронної діяльності : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 20 груд. 2010 р.). — К., 2010. — С. 38—41.
- 122. Ліпкан В.А.** Засади формування поліції в Україні / В. А. Ліпкан // Реформування районного органу внутрішніх справ : матеріали круглого столу (Київ, 26 трав. 2011 р.). — К., 2011. — С. 24—28.
- 123. Ліпкан В.** Мультикультурализм и толерантность: грани соотношения / В. Липкан // Формирование толерантного сознания в обществе : материалы VII международного антитеррористического форума. — К., 2011. — С. 92—100.
- 124. Ліпкан В. А.** Права і свободи людини і громадянина в інформаційній сфері в умовах проведення конституційної реформи в Україні / В. А. Ліпкан, Ю. Є. Максименко // Конституція України : зміни чи нова редакція : матеріали круглого столу, присвяченого 15-й річниці прийняття Конституції України.; 24 черв. 2011 р. / [редкол. : В. В. Коваленко (голов. ред.) та ін.] — К., 2011. — С. 91—101.
- 125. Ліпкан В.** Інтереси держави: інтегральна категорія безпекознавства і державознавства / В. А. Ліпкан // Актуальні проблеми державотворення : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 28 черв. 2011 року). — К., 2011. — С. 7—9.
- 126. Ліпкан В.** Націобезпекознавство: проблеми формування категорійно-понятійного апарату / В. Ліпкан, Ю. Максименко // Підприємництво, господарство і право. — 2011. — № 8. — С. 7—11.
- 127. Ліпкан В. А.** Інформаційні війна як засіб сучасних інформаційних стратегій / В. А. Ліпкан // Інформаційні стратегії в глобальному управлінні : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 29 жовт. 2011 року). — К., 2011. — С. 8—11.
- 128. Ліпкан В. А.** Безпековий вимір Стратегії національної безпеки США / В. А. Ліпкан // Національна і міжнародна безпека в сучасних трансформаційних процесах : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 29 груд. 2011 року). — К., 2011. — С. 8—11.
- 129. Ліпкан В. А.** Інформаційні права і свободи людини та громадянина // Підприємництво, господарство і право. — 2011. — № 9. — С. 64—68.
- 130. Ліпкан В.** Захист інформації з обмеженим доступом в умовах боротьби з організованою злочинністю / В. Ліпкан, В. Баскаков // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — К., 2011. — № 24. — С. 263—269.
- 131. Ліпкан В. А.** Врегулювання кризових ситуацій соціального характеру в контексті профілактики тероризму / В. А. Ліпкан, І. М. Рижов // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 10. — С. 131—135.
- 132. Ліпкан В. А.** Підходи до аксіології національної безпеки / В. А. Ліпкан // Правові та політичні проблеми сучасності : матеріали наук.-практ. конф., (Луцьк, 22 квіт. 2012 р.). — К., 2012. — С. 8—11.
- 133. Ліпкан В. А.** Систематизація інформаційного законодавства як напрям боротьби з тероризмом / В. А. Ліпкан // Інформаційні технології боротьби з тероризмом : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., (Київ, 15 лип. 2012 р.). — К., 2012. — С. 7—11.
- 134. Липкан В.** Ренессанс безопасности. Негосударственная система безопасности как атрибут государства / В. Липкан, И. Бондаренко // Российские вести. — 11 февраля 2013. — № 3—4 (2107—2108). — С. 2.

135. **Ліпкан В. А.** Підвалини формування нової концепції права в контексті протидії екстремізму / В. А. Ліпкан, А. М. Лобода // Імперативи розвитку цивілізації. — 2013. — № 1. — С. 86—87.
136. **Ліпкан В. А.** Роль «soft law» у розвитку інформаційного законодавства / В. А. Ліпкан // Правові проблеми сучасності : матеріали наук.-практ. конф., (Запоріжжя, 26 лют. 2013 р.). — К., 2013. — С. 46—48.
137. **Ліпкан В. А.** Национальная безопасность и негосударственная система безопасности / В. А. Липкан // Угроза международной стабильности : аспекты проблемы / Европейский Центр Изобразительных искусств. — Братислава, 2013. — С. 90—93.
138. **Ліпкан В. А.** Поняття держави в контексті діяльності УДО України / В. А. Ліпкан, О. О. Ткаченко // Наше право. — 2013. — № 2. — С. 16—21.
139. **Ліпкан В. А.** Особливості застосування «smart law» у сучасному геоправовому просторі / В. А. Ліпкан, О. В. Кушнір // Підприємництво, господарство і право. — 2013. — № 5. — С. 146—149.
140. **Ліпкан В. А.** Інформаційна деліктологія: засади становлення / В. А. Ліпкан, Ю. Є. Максименко // Матеріали круглого столу, присвяченого 90-літтю академіка В. В. Копейчикова (19 лист. 2013 р.). — К., 2014. — С. 92—96.
141. **Ліпкан В. А.** Науковий алгоритм дослідження кодифікації інформаційного законодавства України / В. А. Ліпкан // Підприємництво, господарство і право. — 2014. — № 1. — С. 44—48.
142. **Ліпкан В. А.** Рада національної безпеки України — державний орган стратегічної комунікації / В. А. Ліпкан // Підприємництво, господарство і право. — 2014. — № 12. — С. 3—7.
143. **Ліпкан В. А.** Сутність гібридної війни проти України / В. А. Ліпкан // Імперативи розвитку цивілізації. — К., 2015. — № 2. — С. 13—16.
144. **Ліпкан В. А.** Роль стратегічних комунікацій у протидії гібридній війні проти України // Проблеми протидії проявам тероризму, сепаратизму та екстремізму в сучасних умовах : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 25 вересня 2015 р.). — Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний ун-т внутрішніх справ, 2015. — С. 24—26 (252 с.).
145. **Ліпкан В. А.** Поняття та структура стратегічних комунікацій на сучасному етапі державотворення // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Одеса, 28 жовтня 2016 року). — Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2016. — С. 270—271 (428 с.).
146. **Ліпкан В. А.** Профілактика тероризма с позицій стратегических коммуникаций // Протидія проявам тероризму, сепаратизму, екстремізму та нелегальній міграції в сучасних умовах: стан, проблеми та перспективи : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 28 жовтня 2016 р.). — Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2016. — С. 158—161 (356 с.).
147. **Ліпкан В. А.** Національна безпека / В. А. Ліпкан // Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 Т. / Відп. Ред. Ю.І.Римаренко, Я.Ю.Кондратьєв, В.Я.Тацій, Ю.С.Шемшученко. — К.: Концерн «Видавничий дім «Ін юре», 2003. — СС. 41 — 57, 404–415, 441–450, 1007–1037.

148. **Ліпкан В. А.** Концептуальний аналіз артикуляції стратегічних комунікацій в Посланні Президента України // Інформаційна безпека: європейські орієнтири та перспективи для України : Збірник наукових праць за матеріалами III Міжнародного науково-практичного круглого столу, Серія «Сектор безпеки України». — Вип. 14. (м. Харків, 25 листопада 2016 р.). — Харків: Видавництво «Плеяда», 2016. — С. 58—61 (248 с.).
149. **Лобода А. М.** Щодо визначення поняття правової безпеки / А. М. Лобода // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 2. — С. 10—12.
150. **Лобода А. М.** Правова безпека особи: антропологічний підхід / А. М. Лобода // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 9. — С. 16—21.
151. **Лобода А. М.** Поняття та зміст правової безпеки особи / А. М. Лобода // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 10 — С. 121—126.
152. **Лобода А. М.** Інформаціологічний зміст ідеології безпеки / А. М. Лобода, В. О. Кір'ян // Правова інформатика. — 2012. — № 1 (33). — С. 39—44.
153. **Лобода А. М.** Правова безпека особи: аксіологічний вимір / А. М. Лобода // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 12. — С. 16—21.
154. **Лобода А. М.** Місце правової безпеки в системі національної безпеки / А. М. Лобода // Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнародної наукової конференції «Восьмі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 13–14 листопада 2009 року) : У 4-х частинах. — Частина друга: «Конституційне право. Адміністративне право. Фінансове право. Інформаційне право. Земельне право. Аграрне право. Екологічне право. Природоресурсне право. Трудове право і право соціального забезпечення». — Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2009. — С. 57—58.
155. **Лобода А. М.** Щодо необхідності визначення поняття правової безпеки особи / А. М. Лобода // Імперативи розвитку юридичної та безпекової науки : матеріали науково-практичної конференції (Київ, 15 квітня 2010 р.). — К. : Ліпкан О. С., 2010. — С. 13–14.
156. **Лобода А. М.** Забезпечення безпеки особи органами внутрішніх справ / А. М. Лобода // Адміністративне право в сучасному вимірі : Матеріали IV науково-практичного семінару / ред. колегія : В.К.Колпаков (голова), О. В. Кузьменко, В. А. Ліпкан, І. Д. Пастух. — К. : Ліпкан О. С., 2010. — С. 135–138.
157. **Лобода А. М.** Правова сфера як інститутивна сфера національної безпеки / А. М. Лобода // Актуальні проблеми зміцнення державності і національної єдності України : матеріали науково-практичної конференції (Київ, 24 серпня 2010 р.). — К. : Ліпкан О. С., 2010. — С. 13–14.
158. **Лобода А. М.** Життєво важливі інтереси особи в правовій сфері / А. М. Лобода // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності : матеріали науково-практичної конференції (Київ, 20 грудня 2010 р.). — К. : Ліпкан О. С., 2010. — С. 31—33.
159. **Лобода А. М.** Інститут правоохоронного омбудсмана / А. М. Лобода // Правові та політичні проблеми сучасності : матеріали науково-практичної конференції (Луцьк, 22 квітня 2012 р.). — К. : Ліпкан О. С., 2012. — С. 75—78.
160. **Логінов О. В.** Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.

- юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. В. Логінов ; Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2005. — 20 с.
- 161. Логінов О. В.** Деякі аспекти інформаційного забезпечення діяльності Уряду України / О. В. Логінов // Сучасні проблеми управління : зб. матеріалів II Міжнар. наук.-практ. конференції / [уклад. Б. В. Новиков, І. І. Федорова та ін.]. — К., 2003. — Ч. 1. — С. 127—130.
- 162. Логінов О. В.** Гносеологічний аспект управління інформаційною безпекою України / О. В. Логінов // Науковий вісник Юридичної академії МВС України. — Дніпропетровськ, 2004. — № 2. — С. 153—161.
- 163. Логінов О. В.** Інформаційна безпека: потребнісний та гносеологічний підходи / О. В. Логінов // Забезпечення прав людини та громадянина в умовах реформування політичної та правової системи України : тези доп. наук.-практ. конференції / НАВС. — К., 2004. — С. 253—256.
- 164. Логінов О. В.** Класифікація загроз та небезпек інформаційній безпеці системи органів державного управління України / О. В. Логінов // Міліція України : наук.-практ. зб. — 2004. — № 8. — С. 12—16.
- 165. Логінов О. В.** Сучасні проблеми забезпечення інформаційної безпеки в контексті формування системи державного управління / О. В. Логінов // Науковий вісник Юридичної академії МВС України. — Дніпропетровськ, 2003. — № 3. — С. 199—205.
- 166. Майоров В. В.** Розмежування терористської та екстремістської діяльності / В. В. Майоров // Юридична Україна. — 2006. — № 11. — С. 27—34.
- 167. Майоров В. В.** Проблеми боротьби з міжнародним тероризмом / В. В. Майоров // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 12. — С. 88—90.
- 168. Майоров В. В.** Роль міжнародних організацій у боротьбі з тероризмом / В. В. Майоров // Судова апеляція. — 2007. — № 2 (7). — С. 110—119.
- 169. Майоров В. В.** Принципи функціонування інституціональної антитерористичної системи / В. В. Майоров // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 5. — С. 87—89.
- 170. Майоров В. В.** Конвенціональний механізм протидії міжнародному тероризму / В. В. Майоров // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 6. — С. 150—153.
- 171. Майоров В. В.** Поняття інституціональної антитерористичної системи / В. В. Майоров // Підприємництво, господарство і право. — № 7. — 2007. — С. 73—76.
- 172. Майоров В. В.** Щодо поняття «жертви-посередника» при вчиненні актів тероризму / В. В. Майоров // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією. — 2007. — № 15. — С. 223—230.
- 173. Майоров В. В.** Державний контроль у сфері боротьби з тероризмом / В. В. Майоров, В. Ю. Кобринський // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 1. — С. 17—19.
- 174. Майоров В. В.** Адміністративно-правовий статус суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом / В. В. Майоров // Дослідження і розробки у сфері євроатлантичної інтеграції України. — 2008. — С. 243—252.

- 175. Майоров В. В.** Адміністративно-правовий статус суб'єктів, які залучаються до боротьби з тероризмом / В. В. Майоров // Проблеми національної та міжнародної безпеки України : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 27 квітня 2007 р.) / Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К. : 2007. — С. 106—112.
- 176. Майоров В. В.** Державна антитерористична стратегія України: адміністративно-правовий зміст / В. В. Майоров // Запобігання злочинам у сфері забезпечення національної безпеки України : Матеріали міжвідомчої науково-практичної конференції, 21 листопада 2008 р., м. Київ. — К. : Наук.-вид. відділ НАСБ України, 2008. — С. 272—276.
- 177. Майоров В. В.** Роль МВС у боротьбі з міжнародним тероризмом / В. В. Майоров // Теорія управління в органах внутрішніх справ : [навч. посібник] ; за ред. В. А. Ліпкана. — К. : КНТ, 2007. — С. 723—726.
- 178. Максименко Ю. Є.** Міжнародно-правові та європейські засади забезпечення безпеки інформаційного суспільства / Ю. Є. Максименко // Актуальні проблеми забезпечення національної безпеки України : матеріали наук.-прак. конф., (м. Київ, 6 груд. 2005 р.) / Київський націон. ун-т внутр. справ. — К., 2005. — С. 58—66.
- 179. Максименко Ю. Є.** Актуальні проблеми боротьби з інформаційним тероризмом / Ю. Є. Максименко // Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених : наук.-практ. зб. — 2004. — № 31. — С. 10—12.
- 180. Максименко Ю. Є.** Вхідження до глобального інформаційного простору: проблеми та перспективи / Ю. Є. Максименко // Європейські інтеграційні процеси і транскордонне співробітництво: міжнародні відносини, економіка, політика, географія, історія, право : тези доп. II Міжнар. наук.-практ. конференції студентів, аспірантів і молодих науковців, (м. Луцьк, 19–20 трав. 2005 р.) / за ред. В. Й. Лажніка і В. С. Федонюка. — Луцьк, 2005. — С. 161—163.
- 181. Максименко Ю. Є.** Деякі аспекти визначення поняття національної безпеки / Ю. Є. Максименко // Науковий вісник Юридичної академії МВС. — Дніпропетровськ, 2004. — № 3. — С. 77—81.
- 182. Максименко Ю. Є.** Діяльність Київського національного університету внутрішніх справ у сфері підготовки фахівців із інформаційної безпеки України / Ю. Є. Максименко // Проблеми національної і міжнародної безпеки : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 27 квіт. 2007 р.) / Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2007. — № 2. — С. 138—145.
- 183. Максименко Ю. Є.** Європейські засади забезпечення безпеки інформаційного суспільства / Ю. Є. Максименко // Європейські інтеграційні процеси і транскордонне співробітництво : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., (м. Луцьк, 18–19 трав. 2006 р.) : у 2 т. / [уклад. В. Й. Лажніка, С. В. Федонюка]. — Луцьк, 2006. — С. 108—110.
- 184. Максименко Ю. Є.** Нормативно-правове регулювання інформаційної безпеки України в умовах євроінтеграції / Ю. Є. Максименко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія : юридична : [зб. наук. пр / голов. ред.. В. Л. Ординський]. — Львів, 2006. — Вип. 3. — С. 176—183.
- 185. Максименко Ю. Є.** Побудова інформаційного суспільства в Україні в контексті інтеграції до Європейського Союзу / Ю. Є. Максименко // Від громадянсько-

- го суспільства — до правової держави : матеріали І Міжнар. наук.-практ. конф., (28 квіт. 2006 р.) / ХНУ ім. В. Н. Каразіна. — Х., 2006. — С. 71—73 .
- 186. Максименко Ю. Є.** Проблеми правового забезпечення інформаційної безпеки України / Ю. Є. Максименко // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. — К., 2005. — Спецвип. — С. 131—134.
- 187. Максименко Ю. Є.** Роль Національної академії внутрішніх справ України в підготовці кадрів по забезпеченню національної безпеки України в інформаційній сфері / Ю. Є. Максименко // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України. — Луганськ, 2004. — № 3. — С. 84—90.
- 188. Максименко Ю. Є.** Стан нормативно-правового регулювання інформаційної безпеки України в умовах євроінтеграції / Ю. Є. Максименко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — Х., 2006. — № 34. — С. 38—45.
- 189. Максименко Ю. Є.** Сучасні проблеми криміналізації інформаційної сфери / Ю. Є. Максименко // Актуальні проблеми політики : [зб. наук. праць. / голов.ред. С. В. Ківалов ; відп. за вип. Л.І. Кормич]. — Одеса, 2005. — Вип.26. — С. 294—299.
- 190. Максименко Ю. Є.** Удосконалення нормативно-правових засад забезпечення безпеки в мережі INTERNET / Ю. Є. Максименко // Інформатизація вищих навчальних закладів МВС України : матеріали наук.-практ. конф., (Харків, 11–12 квіт. 2006 р.). — Х., 2006. — С. 241—243.
- 191. Максименко Ю. Є.** Визначення поняття інформаційної безпеки з позицій діяльнісного підходу/ Ю. Є. Максименко // Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених : наук.-практ. зб.. — 2004. — № 32. — С. 16—19.
- 192. Максименко Ю. Є.** Націобезпекознавство: проблеми формування категорійно-понятійного апарату / Ю. Є. Максименко, В. А. Ліпкан // Підприємництво, господарство, право. — 2011. — № 8. — С. 7—11.
- 193. Максименко Ю. Є.** Інформаційні права і свободи людини та громадянина / Ю. Є. Максименко, В. А. Ліпкан // Підприємництво, господарство і право. — 2011. — № 9. — С. 64—68.
- 194. Максименко Ю. Є.** Створення єдиної комп'ютерної інформаційної системи правоохоронних органів: правові аспекти / Ю. Є. Максименко, Ю. С. Федоренко // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 9. — С. 123—126.
- 195. Максименко Ю. Є.** Засади розвитку інформаційної деліктології / Ю. Є. Максименко, В. А. Ліпкан // Право України. — 2013. — № 10. — С. 249—256.
- 196. Максименко Ю. Є.** Нормативно-правове регулювання інформаційних відносин в Україні: стан та перспективи / Ю. Є. Максименко // Юридичний вісник. — 2014. — № 3. — С. 142—146.
- 197. Максименко Ю. Є.** Інформаційні правопорушення: поняття та ознаки / Ю. Є. Максименко // Підприємництво, господарство і право. — 2014. — № 11. — С. 63—65.
- 198. Максименко Ю. Є.** Інформаційна деліктологія: історичні витоки / Ю. Є. Максименко // Підприємництво, господарство і право. — 2014. — № 9. — С. 67—70.
- 199. Максименко Ю. Є.** Право в умовах євроінтеграції / Ю. Є. Максименко // Підприємництво, господарство і право. — 2014. — № 8. — С. 72—74.

- 200. Максименко Ю. Є.** Інформаційна діяльність НАТО-Україна в контексті євроатлантичної інтеграції / Ю. Є. Максименко // Дослідження і розробки у сфері євроатлантичної інтеграції України : [зб. наук. пр. / за ред. В. Й. Лажніка]. — Луцьк, 2008. — С. 144—149.
- 201. Максименко Ю. Є.** Забезпечення інформаційної безпеки України : методологічні аспекти / Ю. Є. Максименко // Філософські, методологічні і психологічні проблеми права : матеріали Третьої Всеукр. наук.-теорет. конференції. — К., 2010. — С. 73—75.
- 202. Максименко Ю. Є.** Правове регулювання національної безпеки України: окремі аспекти / Ю. Є. Максименко // Імперативи розвитку юридичної та безпекової науки : матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., (Київ, 15 квіт. 2010 р.). — К., 2010. — С. 96—99.
- 203. Максименко Ю. Є.** Щодо структури Інформаційного кодексу України / Ю. Є. Максименко // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності : матеріали наук.-практ. конф., (м. Київ, 20 груд. 2010 р.). — К., 2010. — С. 61—64.
- 204. Максименко Ю. Є.** Безпека соціальних мереж як складова інформаційної безпеки України / Ю. Є. Максименко // Актуальні проблеми державотворення : матеріали наук.-практ. конф., (м. Київ, 28 черв. 2011 р.). — К., 2011. — С. 13—15.
- 205. Максименко Ю. Є.** Международное сотрудничество в сфере обеспечения информационной безопасности / Ю. Є. Максименко // Інформаційні технології в глобальному управлінні : матеріали наук.-практ. конф., (Київ, 29 жовт. 2011 р.). — К., 2011. — С. 11—15.
- 206. Максименко Ю. Є.** Права і свободи людини та громадянина в інформаційній сфері в умовах проведення конституційної реформи в Україні / Ю. Є. Максименко, В. А. Ліпкан // Конституція України: зміни чи нова редакція : матеріали круглого столу, присвяченого 15-й річниці прийняття Конституції України , 24 черв. 2011 р. / [редкол.: В.В. Коваленко (голов. ред..) та ін.]. — К., 2011. — С. 91—101.
- 207. Максименко Ю. Є.** Боротьба з тероризмом в умовах інформатизації / Ю. Є. Максименко // Правові проблеми сучасності : матеріали наук.-практ. конф., (Запоріжжя, 26 лют. 2013 р.). — К., 2013. — С. 48—51.
- 208. Максименко Ю. Є.** Інформаційні правопорушення: поняття і зміст / Ю. Є. Максименко // Правова доктрина та юридична практика: досвід і перспективи розвитку : матеріали постійно діючого наук.-теорет. семінару (м. Київ, 25 берез. 2014 р.) / Нац. акад. внутр. справ. — К., 2014. — С. 69—70.
- 209. Максименко Ю. Є.** Інформаційна деліктологія: проблемні питання / Ю. Є. Максименко, В. А. Ліпкан // Prava a slobody cloveka a obcana : mechanismus ich implementacie a ochrany roznych oblastiach prava : матеріали між нар. конф., (м. Братислава, 19–20 верес. 2014 р.). — Братислава, 2014. — С. 40—43.
- 210. Максименко Ю. Є.** Плюралізм загроз інформаційній безпеці України / Ю. Є. Максименко // Імперативи розвитку цивілізації : матеріали міжвідом. наук.-практ. конф., (м. Київ, 31 берез. 2015 р.). — К., 2015. — С. 82—83.
- 211. Максименко Ю. Є.** Інформатизація як детермінанта трансформації правової системи України // Інформаційна безпека: європейські орієнтири та перспективи для України : Збірник наукових праць за матеріалами III Міжнародного на-

- уково-практичного круглого столу, Серія «Сектор безпеки України». — Вип. 14. (м. Харків, 25 листопада 2016 р.). — Харків: Видавництво «Плеяда», 2016. — С. 68—69.
- 212. Мандзюк О. А.** Зміст правового режиму податкової інформації в Україні / О. А. Мандзюк // *Публічне право*. — 2013. — № 4 (12). — С. 114—121.
- 213. Мандзюк О. А.** Податкова інформація : окремі аспекти реалізації права на доступ / О. А. Мандзюк // *Юридичний вісник*. — 2013. — № 4(29). — С. 51—56.
- 214. Мандзюк О. А.** Податкова таємниця : стан та перспективи нормативно-правового регулювання / О. А. Мандзюк // *Вісник Запорізького національного університету*. — Запорыжжя, 2013. — № 4. — С. 112—117.
- 215. Мандзюк О. А.** Міжнародно-правове регулювання податкової інформації : окремі аспекти / О. А. Мандзюк // *Науковий вісник Херсонського державного університету*. — Херсон, 2014. — Вип. 1, т. 2. — С. 169—173.
- 216. Мандзюк О. А.** Структура правового режиму податкової інформації в Україні / О. А. Мандзюк // *Науковий вісник Херсонського державного університету*. — Херсон, 2014. — Вип. 2, т. 3. — С. 127—131.
- 217. Мандзюк О. А.** Податкова інформація з обмеженим доступом : окремі аспекти / О. А. Мандзюк // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. — Ужгород, 2014. — № 24, т. 3. — С. 80—82.
- 218. Мандзюк О. А.** Тенденції розвитку правового режиму податкової інформації в Україні / О. А. Мандзюк // *Підприємництво, господарство і право*. — 2014. — № 3. — С. 63—66.
- 219. Мандзюк О. А.** Поняття та ознаки правового режиму податкової інформації в Україні / О. А. Мандзюк // *Підприємництво, господарство і право*. — 2014. — № 4. — С. 64—68.
- 220. Мандзюк О. А.** Правове регулювання інтелектуальних ресурсів в Україні / О. А. Мандзюк // *Вісник Запорізького національного університету*. — Запоріжжя, 2014. — № 4 (1). — С. 180—187.
- 221. Мандзюк О. А.** Кадровий ресурс розвитку аналітичних спільнот в Україні / О. А. Мандзюк // *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Сер.: *Юридичні науки*. — Херсон, 2014. — Вип. 6—1, т. 2. — С. 54—58.
- 222. Мандзюк О. А.** правова природа функціонування та розвитку аналітичних спільнот в Україні / О. А. Мандзюк // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: *Юриспруденція*. — Одеса, 2014. — № 10—2, т. 1. — С. 109—112.
- 223. Мандзюк О. А.** Правове регулювання аналітичного простору / О. А. Мандзюк // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: *Юриспруденція*. — Одеса, 2014. — № 11, т. 1. — С. 187—190.
- 224. Мандзюк О. А.** Особенности нормативно-правового регулювання податкової інформації в Україні / О. А. Мандзюк // *Legea Și Viața*. — 2014. — Februarie. — С. 169—172.
- 225. Мандзюк О. А.** Роль аналітичних спільнот у державотворчому процесі / О. А. Мандзюк // *Visegrad Journal on Human Rights*. — 2014. — №1. — С. 96—102.
- 226. Мандзюк О. А.** Наратив як метатеоретична парадигма // *Інформаційна безпека: європейські орієнтири та перспективи для України : Збірник наукових*

- праць за матеріалами III Міжнародного науково-практичного круглого столу, Серія «Сектор безпеки України». — Вип. 14. (м. Харків, 25 листопада 2016 р.). — Харків: Видавництво «Плеяда», 2016. — С. 69—72.
- 227. Мандзюк О. А.** Підходи до будови алгоритму аналітичного наративу в рамках теорії стратегічних комунікацій // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Одеса, 28 жовтня 2016 року). — Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2016. — С. 273—274.
- 228. Матвієнко П. Є.** Аналіз сучасного етапу розвитку законодавства про комерційну таємницю в Україні / П. Є. Матвієнко // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 12. — С.85—88.
- 229. Матвієнко П. Є.** Доцільність боротьби засобами адміністративного примусу з посяганнями на встановлений порядок обігу інформації, що становить комерційну таємницю / П. Є. Матвієнко // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні науки і політичні науки. — К., 2009. — № 46. — С.273—276.
- 230. Матвієнко П. Є.** Місце та роль адміністративної відповідальності у системі заходів охорони прав на комерційну таємницю / П. Є. Матвієнко // Актуальні проблеми юридичної науки: зб. тез міжнар. наук. конф. [«Восьмі осінні юридичні читання»], (м. Хмельницький, 13–14 лист. 2009 р) : [у 4 ч.]. — Хмельницький, 2009. — Ч. 2 : Конституційне право. Адміністративне право. Фінансове право. Інформаційне право. Земельне право. Аграрне право. Екологічне право. Природоресурсне право. Трудове право і право соціального забезпечення. — С. 115—116.
- 231. Матвієнко П. Є.** Організаційно-правові механізми захисту інформації, яка становить комерційну таємницю / П. Є. Матвієнко // Юриспруденція : теорія і практика. — 2009. — № 12. — С.41—45.
- 232. Матвієнко П. Є.** Основні напрями удосконалення системи захисту інформації, яка становить комерційну таємницю для суб'єкта господарювання / П. Є. Матвієнко // Новітні підходи до державотворення в умовах європейської інтеграції (пам'яті професора Ю. І. Римаренка) : зб. тез міжвуз. наук.-теорет. конференції / Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2009 — С. 99—102.
- 233. Матвієнко П. Є.** Технічний захист інформації у процесі підготовки кадрів для органів внутрішніх справ / П. Є. Матвієнко // Наука і вища освіта : тези доп. учасників XVII Міжнар. наук. конф. студентів і молодих науковців, (м. Запоріжжя, 9–10 квіт., 2009 р.) : [у 4 т.] / Класичний приватний університет. — Запоріжжя, 2009. — Т. 4. — С. 3—4.
- 234. Матвієнко П. Є.** Формування переліку інформації суб'єкта господарювання, яка становить комерційну таємницю / П. Є. Матвієнко // Адвокат. — 2009. — № 5. — С. 36—38.
- 235. Мовчун О. Г.** Virішення службових спорів без звернення до суду / О. Г. Мовчун // Visegrad Journal of Human Rights. — 2015. — № 2. — С. 139–143.
- 236. Мовчун О. Г.** Види службових спорів / О. Г. Мовчун // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2014. — Вип. 6–1. — Т. 2. — С. 201–205.

- 237. Мовчун О. Г.** Поняття службового спору як виду публічно-правового спору / О. Г. Мовчун // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. — 2014. — Вип. 10–2. — Т. 1. — С. 151–154.
- 238. Мовчун О. Г.** Правові акти публічної служби як предмет службового спору / О. Г. Мовчун // Науковий вісник Ужгородського національного університету. — 2014. — Вип. 28. — Т. 2. — С. 143–146.
- 239. Мовчун О. Г.** Поняття й особливості службового спору / О. Г. Мовчун // Право і суспільство. — 2015. — № 5. — Ч. 2. — С. 90–95.
- 240. Мовчун О. Г.** Службові відносини в адміністративному праві / О. Г. Мовчун // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2015. — Вип. 1. — Т. 3. — С. 48–52.
- 241. Мовчун О. Г.** Класифікація службових спорів / О. Г. Мовчун // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2015. — Вип. 2. — Т. 2. — С. 156–160.
- 242. Мовчун О. Г.** Про об'єкт службового спору / О. Г. Мовчун // Актуальні питання теорії і практики застосування сучасного вітчизняного та міжнародного права : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 12–13 червня 2015 року). — Київ : Центр правових наукових досліджень. — 2015. — С. 10–12.
- 243. Мовчун О. Г.** Юридична природа службового спору / О. Г. Мовчун // Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 26 червня 2015 року). — Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина». — 2015. — С. 105–106.
- 244. Політило В. Я.** Генезис міжнародно-правового регулювання права на доступ до податкової інформації / В. Я. Політило // Jurnalul Juridic National : Teorie si Practica. — 2015. — № 4 (14). — С. 42–44.
- 245. Політило В. Я.** Плюралізм наукових підходів щодо визначення поняття «податкова інформація» / В. Я. Політило // Підприємництво, господарство і право. — 2014. — № 12. — С. 46–49.
- 246. Політило В. Я.** Право на доступ до податкової інформації в контексті гібридної війни / В. Я. Політило // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2014. — Вип. 5–2. — Т. 2. — С. 110–115.
- 247. Політило В. Я.** Взаємодія державних і недержавних інституцій у формуванні механізму права на доступ до податкової інформації / В. Я. Політило // Науковий вісник Ужгородського національного університету. — 2014. — Вип. 29. — Т. 1. — Ч. 2. — С. 81–85.
- 248. Політило В. Я.** Захист податкової інформації : правовий досвід Російської Федерації / В. Я. Політило // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2015. — Вип. 3. — Т. 2. — С. 144–147.
- 249. Політило В. Я.** Нормативно-правове регулювання права на доступ до податкової інформації у Республіці Білорусь / В. Я. Політило // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. — 2015. — № 15. — Т. 1. — С. 109–111.
- 250. Політило В. Я.** Інституційний механізм забезпечення права на доступ до податкової інформації / В. Я. Політило // Право і суспільство. — 2015. — № 5–2. — Ч. 2. — С. 148–154.

- 251. Політило В. Я.** Тенденції правового регулювання права на доступ до податкової інформації / В. Я. Політило // Науковий вісник Ужгородського національного університету. — 2015. — № 34. — Т. 2. — С. 124–128.
- 252. Політило В. Я.** Правомірність надання податкової інформації нотаріусами / В. Я. Політило // Інформаційна безпека у воєнній сфері. Сучасний стан та перспективи розвитку : міжнародна науково-практична конференція (м. Київ, 31 березня 2015 року). — 2015. — № 2. — С. 85–86.
- 253. Політило В. Я.** Збір податкової інформації в Україні : дискусійні аспекти / В. Я. Політило // Актуальні питання правової теорії та юридичної практики : міжнародна науково-практична конференція (м. Одеса, 7–8 серпня 2015 року). — Одеса : ГО «Причорноморська фундація права». — 2015. — С. 80–83.
- 254. Політило В. Я.** Теоретичні основи функціонування інституційних механізмів податкового права / В. Я. Політило // Проблеми та стан дотримання захисту прав людини в Україні : міжнародна науково-практична конференція (м. Львів, 14–15 серпня 2015 року). — Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». — 2015. — С. 76–78.
- 255. Рудник Л. І.** Соціальні мережі як засіб здійснення терористичних актів // Інформаційна безпека: європейські орієнтири та перспективи для України : Збірник наукових праць за матеріалами III Міжнародного науково-практичного круглого столу, Серія «Сектор безпеки України». — Вип. 14. (м. Харків, 25 листопада 2016 р.). — Харків: Видавництво «Плеяда», 2016. — С. 76–78.
- 256. Стоєцький О. В.** Адміністративна відповідальність за порушення у сфері інформаційної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право” / О. В. Стоєцький ; Запорізький. нац. ун-т. — Запоріжжя, 2013. — 19 с.
- 257. Стоєцький О. В.** Основні недоліки адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки України / О. В. Стоєцький // Новітні підходи до державотворення в умовах європейської інтеграції (пам’яті професора Ю. І. Римаренка) : зб. тез міжвуз. наук.-теорет. конференції. — К., 2009. — 204 с.
- 258. Стоєцький О. В.** Характеристика складу адміністративного правопорушення за порушення законодавства про державну таємницю / О. В. Стоєцький // Національна і міжнародна безпека в сучасних трансформаційних процесах : матеріали наук.-практ. конф., (м. Київ, 29 груд. 2011 р.). — К., 2011. — С. 94–96.
- 259. Стоєцький О.** Тенденції адміністративної відповідальності у сфері інформаційної безпеки / В. Баскаков, О. Стоєцький // Актуальні проблеми правоохоронної діяльності : матеріали наук.-практ. конф., (м. Київ, 20 груд. 2010 р.). — К., 2010. — С. 64–66.
- 260. Стоєцький О. В.** Адміністративно-правовий статус Президента України як суб’єкта забезпечення інформаційної безпеки / О. В. Стоєцький // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез між нар. конф. [«Восьмі осінні юридичні читання»], (м. Хмельницький, 13–14 лист. 2009 р.) : у 4 ч. — Хмельницький, 2009. — Ч. 2 : Конституційне право. Адміністративне право. Фінансове право. Інформаційне право. Земельне право. Аграрне право. Екологічне право. Природоресурсне право. Трудове право і право соціального забезпечення. — С. 191–193.

- 261. Стоєцький О. В.** Реалізація адміністративно-правових норм у сфері забезпечення інформаційної безпеки / О. В. Стоєцький // Адвокат. — 2008. — № 12. — С. 36—39.
- 262. Стоєцький О. В.** Суб'єкти забезпечення інформаційної безпеки України: адміністративно-правові засади / О. В. Стоєцький // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 11. — С. 161—164.
- 263. Стоєцький О. В.** Характеристика інформаційної безпеки як складової інформаційної сфери / О. В. Стоєцький // Підприємництво, господарство і право. — 2009. — № 12. — С. 72—75.
- 264. Татарникова К. Г.** Кодифікація законодавства України про інформацію: підходи до формування теорії інформаційного права / К. Г. Татарникова // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 6. — С. 35—38.
- 265. Татарникова К. Г.** Методологічні підходи до кодифікації законодавства України про інформацію / К. Г. Татарникова // Підприємництво, господарство і право. — 2013. — № 5. — С. 99—101.
- 266. Татарникова К. Г.** Концепт комплексної кодифікації законодавства про інформацію / К. Г. Татарникова // Юридичний вісник. — 2013. — № 3 (28). — С. 69—73.
- 267. Татарникова К. Г.** Концепт фрагментарної галузевої кодифікації законодавства про інформацію: методологія визначення / К. Г. Татарникова // Підприємництво, господарство і право. — 2013. — № 9. — С. 53—55.
- 268. Татарникова К. Г.** Отдельные предложения по решению ряда научных и практических проблем, связанных с кодификацией информационного законодательства / К. Г. Татарникова // Закон и жизнь : междунар. науч.-практ. правовой журн. — Молдова, 2013. — Декабрь. — С. 200—202.
- 269. Татарникова К. Г.** Тенденції розвитку законодавства у сфері захисту персональних даних / К. Г. Татарникова // Інформаційні стратегії в глобальному управлінні : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф., (м. Київ, 29 жовт. 2011 р.). — К., 2011. — С. 65—66.
- 270. Татарникова К. Г.** Деякі аспекти методології кодифікації інформаційного законодавства / К. Г. Татарникова // Правові та політичні проблеми сучасності : тези доп. наук.-практ. конф., (м. Луцьк, 22 квіт. 2012 р.). — К., 2012. — С. 38—40.
- 271. Татарникова К. Г.** Кодифікація інформаційного законодавства як напрям боротьби з тероризмом / К. Г. Татарникова // Інформаційні технології боротьби з тероризмом : тези доп. міжнар. наук.-практ. конф., (м. Київ, 15 лип. 2012 р.). — К., 2012. — С. 17—21.
- 272. Татарникова К. Г.** Щодо змісту поняття Кодифікація інформаційного законодавства / К. Г. Татарникова // Проблеми державного будівництва в Україні : матеріали XVII Міжнар. наук.-практ. конф. професорсько-викладацького складу [«Україна в Євроінтеграційних процесах»], (м. Київ, 18–19 лют. 2012 р.). — К., 2012. — Вип. 20. — Т. 1. — С. 165—168.
- 273. Татарникова К. Г.** Гносеологічний аспект розвитку теорії інформаційного права у контексті протидії екстремізму та тероризму / К. Г. Татарникова // Імперативи розвитку цивілізації : навч.-наук. вид. — К., 2013. — № 1. — С. 65—69.
- 274. Татарникова К. Г.** Засади комплексної кодифікації законодавства про інформацію / К. Г. Татарникова // Проблеми державного будівництва в Україні : ма-

- теріали XVIII Міжнар. наук.-практ. конф. професорсько-викладацького складу [«Україна в Євроінтеграційних процесах»], (м. Київ, 16–17 лют. 2013 р.). — К., 2013. — Вип. 21, т. 1. — С. 226—229.
- 275. Ткаченко О. О.** Управління державної охорони України в реалізації національних інтересів / О. О. Ткаченко // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 12. — С. 120–123.
- 276. Ткаченко О. О.** Історичні основи діяльності Управління державної охорони України / О. О. Ткаченко // Малий і середній бізнес. — 2012. — № 3–4(50–51). — С. 116–121.
- 277. Ткаченко О. О.** Співвідношення функцій охорони та безпеки в діяльності Управління державної охорони України / О. О. Ткаченко // Підприємництво, господарство і право. — 2013. — № 1. — С. 92–95.
- 278. Ткаченко О. О.** Засади державної політики безпеки Президента України / О. О. Ткаченко // Підприємництво, господарство і право. — 2013. — № 2. — С. 140–142.
- 279. Ткаченко О. О.** Адміністративно-правові аспекти взаємодії Управління державної охорони України з іншими суб'єктами забезпечення безпеки органів державної влади / О. О. Ткаченко // Митна справа. — 2013. — № 1 (85). — С. 345–351.
- 280. Ткаченко О. О.** Поняття держави в контексті діяльності УДО України / О. О. Ткаченко, В. А. Ліпкан // Наше право. — 2013. — № 2. — С. 16–21.
- 281. Ткаченко О. О.** Роль Управління державної охорони України в реалізації національних інтересів / О. О. Ткаченко // Матеріали науково-практичної конференції «Правові та політичні проблеми сучасності». — К. : О. С. Ліпкан. — 2012. — С. 19–22.
- 282. Ткаченко О. О.** Роль Управління державної охорони України в боротьбі з тероризмом / О. О. Ткаченко // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Інформаційні технології боротьби з тероризмом». — К. : О. С. Ліпкан. — 2012. — С. 69–71.
- 283. Череповський К. П.** Гносеологічні аспекти розуміння інформаційного права / К. П. Череповський // Інформаційні стратегії в глобальному управлінні : матеріали міжнар. наук.-практ. конференції. — К., 2011. — С. 96—100.
- 284. Череповський К. П.** Елементи структуризації міжнародного інформаційного права / К. П. Череповський // Правові та політичні проблеми сучасності : матеріали наук.-практ. конференції. — К., 2012. — С. 40—44.
- 285. Череповський К. П.** Інкорпорація інформаційного законодавства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / К. П. Череповський ; Запоріж. нац. ун-т. — Запоріжжя, 2013. — 19 с.
- 286. Череповський К. П.** Інкорпорація інформаційного законодавства як напрям боротьби з тероризмом / К. П. Череповський // Інформаційні технології боротьби з тероризмом : матеріали наук.-практ. конференції. — К., 2012. — С. 12—14.
- 287. Череповський К. П.** Інкорпорація як етап до кодифікації інформаційного законодавства / К. П. Череповський // Підприємництво, господарство і право. — 2012. — № 5. — С. 47—49.

- 288. Череповський К. П.** Інкорпорація як складова систематизації інформаційного законодавства України / К. П. Череповський // Вісник Запорізького національного університету. — Запоріжжя, 2012. — № 2, ч. II. — С. 177—182.
- 289. Череповський К. П.** Окремі питання інкорпорації міжнародного інформаційного права / К. П. Череповський // Правова інформатика. — 2012. — № 1 (33). — С. 68—76.
- 290. Череповський К. П.** Щодо наукової розробленості інкорпорації інформаційного законодавства / К. П. Череповський // Національна і міжнародна безпека в сучасних трансформаційних процесах : матеріали наук.-практ. конференції. — К., 2011. — С. 69—71.
- 291. Шепета Е. В.** Основные факторы, снижающие темпы развития системы технической защиты информации Украины / Е. В. Шепета // Преимущество и новации в юридической науке : материалы конф. адъюнктов и соискателей / [отв. за вып. С. М. Андреев] ; Омск. акад. МВД России. — Омск, 2009. — Вып. 5. — С. 226—228.
- 292. Шепета О. В.** Адміністративно-правові засади технічного захисту інформації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / О. В. Шепета ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. — Ірпінь, 2011. — 25 с.
- 293. Шепета О. В.** Захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах / О. В. Шепета // Новітні підходи до державотворення в умовах європейської інтеграції (пам'яті професора Ю. І. Римаренка) : зб. тез міжвуз. наук.-теор. конф. / Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2009. — С. 186—188.
- 294. Шепета О. В.** Напрями удосконалення державної політики у сфері технічного захисту інформації в Україні / О. В. Шепета // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. — 2010. — № 4. — С. 42—46.
- 295. Шепета О. В.** Нормативне регулювання технічного захисту інформації в Україні / О. В. Шепета // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. — К., 2009. — № 46. — С. 283—288.
- 296. Шепета О. В.** Органи державної влади та система технічного захисту інформації України / О. В. Шепета // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 2. — С. 56—58.
- 297. Шепета О. В.** Органи державної влади та система технічного захисту інформації в Україні / О. В. Шепета // Спеціальна техніка у правоохоронній діяльності : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конференції / Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2009. — С. 224—225.
- 298. Шепета О. В.** Організаційно-правові засади взаємодії Держспецзв'язку та Служби безпеки України з питань охорони державної таємниці та технічного захисту інформації / О. В. Шепета // Підприємництво, господарство і право. — 2010. — № 4. — С. 34—36.
- 299. Шепета О. В.** Організаційно-правові засади взаємодії Держспецзв'язку та Служби безпеки України з питань охорони державної таємниці й технічного захисту інформації / О. В. Шепета // Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави : зб. матер. наук.-практ. конф., (м. Київ, 17 берез. 2010 р.) / Нац. акад. СБ України. — К., 2010. — С. 128—133.

- 300. Шепета О. В.** Принципи взаємодії суб'єктів технічного захисту інформації / О. В. Шепета // Імперативи розвитку юридичної та безпекової науки : матеріали наук.-практ. конф., (м. Київ, 15 квіт. 2010 р.). — К., 2010. — С. 50—53.
- 301. Шепета О. В.** Роль та місце законів у системі нормативного регулювання технічного захисту інформації в Україні / О. В. Шепета // Актуальні проблеми юридичної науки : зб. тез міжнар. наук. конф. [«Восьмі осінні юридичні читання»], (м. Хмельницький, 13 — 14 лист. 2009 р.): у 4 ч. — Хмельницький, 2009. — Ч. 2. — С. 218—219.
- 302. Шепета О. В.** Удосконалення інформаційного законодавства України в контексті протидії екстремізму та тероризму / О. В. Шепета // Імперативи розвитку цивілізації. — 2013. — № 1. — С. 67—69.

СЛОВА ДЯКИ

Хочемо висловити слова щирої дяки тим, хто своїми змістовними та доброзичливими порадами, неординарними думками, конструктивними рекомендаціями, організаційною підтримкою сприяли проведенню досліджень, результатом яких і стало видання цієї праці.

Особливу подяку автори висловлюють голові спеціалізованої вченої ради К 17.051.07 Запорізького національного університету *Тетяні Олександрівні Коломоєць*.

Слова подяки також висловлюємо вченому секретареві спеціалізованої вченої ради 17.051.07 у Запорізькому національному університеті, доктору юридичних наук, доценту – *Павлові Сергійовичу Лютікову* за підтримку теми дослідження і чітке документальне супроводження, а також технічному секретареві доктору юридичних наук, доценту – *Михайлові Юрійовичу Віхляєву*.

Під час захисту нами було отримано чимало конструктивних порад від членів спеціалізованої вченої ради, зокрема: *В.М.Бевзенка, М.О. Германюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Р.С. Мельника, Ю.В. Пирожкової, В.В. Прокопенка, І.О. Сквірського, А.А. Шараї та інших*.

Вихід цієї праці став можливий, завдяки ґрунтовній підтримці:

- наукового колективу Інституту адміністративного правосуддя та судової реформи Глобальної організації союзницького лідерства під керівництвом кандидата юридичних наук, доцента *Ігоря Володимировича Діордіци*,
- провідного спеціаліста Департаменту стратегічного розвитку сектору оборони і безпеки Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, кандидата юридичних наук *Ольги Василівни Кушнір*,

- директора інституту теророгенезу ГОСЛ, віце-президента Академії безпеки відкритого суспільства доктора юридичних наук, професора *Ігоря Миколайовича Рижова*,
- колективу Академії наук вищої освіти України.

Щиросердна дяка за креативний підхід, відповідальну та копійку роботу видавцю — *Олені Сергіївні Ліпкан*, завдячуючи якій власно і побачила світ дана праця.

Величезне спасибі за активну підтримку та дієву допомогу у підготовці видання, за інформативно місткі, неординарні поради з теоретико-методологічних і практичних аспектів роботи та конкретні методичні рекомендації з відбору матеріалу й поліпшення якості його викладення, за розуміння і моральне стимулювання фахівцям:

- 1) Науково-дослідного інституту публічного права — *Галунько Валентину Васильовичу*, керівнику, доктору юридичних наук, професору;
- 2) Національного авіаційного університету — директору юридичного інституту, *Сопілко Ірині Миколаївні*, доктору юридичних наук, професору;
- 3) НДІ інформатики і права Національної академії правових наук України — *Цимбалоку Віталію Степановичу*, завідувачу науковим відділом теорії та історії інформаційного права, доктору юридичних наук, старшому науковому співробітнику;
- 4) ТОВ «Універсал» — *Логінову Олександрю Васильовичу*, начальникові юридичного відділу, кандидату юридичних наук, доценту.

Від себе особисто (*Ліпкан В. А.*) хочу низько вклонитися моїм вчителям.

Передусім, щиро дякую своїй матусі *Галині Федорівні Ліпкан*, своїй дружині — *Ліпкан Олені Сергіївні*, за їх довготерпіння та всіляке сприяння творчій атмосфері, що й стало запорукою натхнення.

Ушанувати світлу пам'ять свого батька *Анатолія Миколайовича Ліпкана*, який натхненно вкладав у мене свою любов, загартував мій непереможний дух, сформував незламний характер, дав

мені шлях у житті, спрямував мою життєву енергію на досягнення шляхетних цілей.

Красно вдячний своїй першій вчительці *Катерині Іванівні Сидоренко*, яка підтримувала мене з перших років навчання, привчала до самостійного осягнення навколишнього середовища, готувала до майбутніх перемог і невдач і в цілому сприяла становленню мене як особи з чітко сформованою громадянською позицією.

Шаную світлу пам'ять *Сергія Михайловича Штефана*, який після мого закінчення з золотою медаллю спеціалізованої фізико-математичної школи № 173 м. Києва зумів прищепити мені *любов до права*, спонукав до глибшого розуміння його сутності і призначення у сучасному буремному світі.

Слова дяки хочу сказати *Юрію Валер'яновичу Александрову*, який розпалив жаринку *любви вже до юридичної науки*, надав можливість повірити у власні сили та навернув мене до перших маленьких успіхів – у 1995 році, саме під його керівництвом, я виборов перемогу на Всеукраїнському конкурсі наукових робіт, який проводила Українська правничка фундація, отримавши премію імені Володимира Суміна.

Хочу згадати добрими словами людину, яка після мого закінчення з відзнакою Національної академії внутрішніх справ України відкрила мені двері до тернистого *шляху науки* – керівника кандидатської дисертації – *Володимира Івановича Антипова*, який був джерелом життєдайної сили і наснаги, еталоном наукового керівника та особистості. Саме він прищепив мені навички до копіткої аналітичної праці, навчив ефективно працювати з матеріалом, наполегливо рухатись вперед, постійно вчитись.

Особлива дяка своєму науковому консультанту з докторської дисертації – *Василію Івановичу Шакуну* – порядність, мудрість, поміркованість і принципова наукова позиція якого сприяли моєму становленню як доктора юридичних наук і вченого, здатного самостійно формувати наукові школи, пропагуючи науковий стиль мислення і буття, а також епістемологічні спільноти.

Від себе особисто (*Мовчун О. Г.*). Особлива дяка моїй матері *Світлані Іванівні* за вдалий вибір професії, за її щиросердну до-

помогу в здобутті гідної освіти та неоціненний досвід справжнього професіонала.

Особлива дяка моїй дружині *Анні Ігорівні* за її довготерпіння, натхненне сприяння творчій атмосфері, що й стало запорукою успіху в написанні даної роботи, надало мені можливість займатися наукою і професійним зростанням.

Хочу подякувати моєму керівникові кандидатської дисертації *Володимиру Анатолійовичу Ліпкану* за його професіоналізм, невтомну копітку працю, щоденну підтримку та допомогу в підготовці дисертації й подальшому доопрацюванні даної монографії.

Красна дяка *Олені Михайлівні Мартинюк* та *Андрію Анатолійовичу Кафті* за виховання професійного характеру, майстерності та принциповості. Окрема дяка *Юрію Львовичу Яхновичу*, чий європейський життєвий досвід, конструктивна критика і підтримка, непохитна віра в мене і підтримка мого вибору сприяли формуванню життєдайних орієнтирів, сприйняттю нових форм і методів роботи, підвищенню рівня професійної майстерності, принциповості, відданості справі, вихованню поваги до славетних традицій функціонування ефективної системи правосуддя.

Спасибі усім нашим Вчителям, ми щиросердно вдячні і завжди пам'ятатимемо та цінуватимемо Вашу істинну віру в кожного з нас.

Дякуємо усім, хто щиро підтримує нас.

Наукове видання

ЛІПКАН Володимир Анатолійович

МОВЧУН Олег Геннадійович

СУТНІСТЬ І ПОРЯДОК ВИРІШЕННЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ

Монографія

Керівник проекту **В. А. Ліпкан**
Художній редактор *О. Г. Новіков*
Літературний редактор *Н. І. Гриценко*
Науковий редактор *В. А. Ліпкан*
Випускаючий редактор *О. О. Машкова*
Коректор *О. С. Ліпкан*
Дизайн обкладинки *В. А. Ліпкан*
Комп'ютерне верстання *Д. Лепешин*
Відповідальний за випуск *І. Михайленко*

Підписано до друку 19.01.17. Формат 70x100/16. Папір офсетний.
Гарнітура Minion Pro. Друк офсетний. Умов. друк. арк. 25,35.
Наклад 500 прим. Зам. № 17-100.

Видавець Ліпкан Олена Сергіївна

03126, Київ, вул. М. Донця, 23, б, офіс 33

Тел. +38 097 923.7951

Е-mail: book@market-ua.com,

сайти: www.book.market-ua.com.

www.goal-int.org

www.lipkan.com

www.stratcom.co.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3535 від 27.07.09