

**М. І. Цуркан**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.  
ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПОРІВ**

Монографія

Харків  
«Право»  
2010

Рецензенти:

**О. В. Петришин** – доктор юридичних наук, професор, академік, віцепрезидент Академії правових наук України, завідувач кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого;

**Г. В. Чанала** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, вчений секретар Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України

**Цуркан М. І.**

Ц 87 Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія / М. І. Цуркан. — Х. : Право, 2010. — 216 с.

ISBN 978-966-458-176-6

Монографію присвячено дослідженню теоретико-правових і процесуальних питань проходження публічної служби в Україні. Охарактеризовано загальні і спеціальні підстави прийняття на публічну службу, особливості її проходження та підстави припинення. Досліджено сутність, види, особливості правового статусу публічних службовців, їх соціально-правовий захист. Окрему увагу приділено розгляду адміністративними судами спорів, що виникають з відносин публічної служби в Україні. Запропоновано визначення поняття «спір щодо публічної служби» як різновиду публічно-правового спору. Висвітлено особливості адміністративного процесу в справах з публічної служби. Проаналізовано судову практику в зазначеній категорії спорів. Запропоновано доповнення (зміни) до Кодексу адміністративного судочинства України та чинного законодавства про публічну службу України.

Розраховано для підготовки суддів адміністративних судів, державних службовців, адвокатів, викладачів, аспірантів, студентів — усіх, хто цікавиться проблемами судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні.

**ББК 67.9(4УКР)711**

© Цуркан М. І., 2010

© «Право», 2010

ISBN 978-966-458-176-6

## **Передмова**

Розбудова суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави Україна нерозривно пов'язана із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними управлінських функцій. Вирішальна роль у розв'язанні цього конституційного положення належить судам, насамперед адміністративним. Із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України та створенням системи адміністративних судів завершився важливий етап у становленні та розвитку адміністративної юстиції в Україні як ключового елементу демократичної цивілізованої держави.

Зважаючи на важливість публічної служби в структурі управлінського апарату, від ефективного функціонування якого залежить послідовний і сталий розвиток країни, першочерговими є питання щодо надання соціально-економічних та правових гарантій функціонування публічної служби і діяльності публічних службовців. З огляду на наведене особливого значення набувають питання вирішення спорів щодо прийняття на публічну службу, проходження публічної служби та її припинення, вирішення яких покладається передусім на адміністративні суди. Аналіз чинного законодавства, науково-теоретичних напрацювань та судової практики дає підстави стверджувати, що в цілому в Україні створено законодавчі, організаційні, теоретичні та процесуальні засади стосовно вирішення цієї проблематики. Водночас, як свідчить аналіз розгляду судами такої категорії справ (за 2008 р. розглянуто: місцевими загальними судами — 3555 справ цієї категорії (із них: про відмову у прийнятті на публічну службу — 18; із приводу проходження публічної служби — 111; про поновлення на посаді — 461), окружними адміністративними судами — 1984 справи (із них: про відмову у прийнятті на публічну службу — 15; із приводу проходження публічної

служби — 189; про поновлення на посаді — 317)), низка важливих питань до цього часу перебуває у стадії вирішення, що суттєво впливає на ефективність та дієвість як публічної служби, так і адміністративного судочинства. Про це свідчить той факт, що з 2008 р. спостерігається тенденція до збільшення у три з половиною рази порівняно з 2007 р. кількості переглянутих Вищим адміністративним судом України у касаційному порядку рішень судів у справах за спорами з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (1794 рішення проти 498 рішень — у 2007 р., з яких 99 рішень скасовано).

Реформування адміністративного законодавства і подальше становлення адміністративного процесуального права зумовлюють необхідність науково-теоретичних досліджень питань зазначеної проблематики.

Запропонована монографія дозволить з'ясувати сутність та особливості спорів щодо проходження публічної служби як різновиду публічно-правового спору; проаналізувати практику розгляду адміністративними судами спорів щодо проходження публічної служби, їх динаміку та виявити певні закономірності у цій сфері; визначити поняття та види публічної служби як сфери, спори в якій підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства. Крім цього, поглиблено охарактеризовано сутність, особливості та види публічних службовців; досліджено поняття «проходження публічної служби» як категорії адміністративного процесуального права у зіставленні з поняттям «проходження державної служби»; виокремлено та охарактеризовано види спорів щодо проходження публічної служби. Особливу увагу приділено вдосконаленню Кодексу адміністративного судочинства України щодо розгляду спорів про проходження публічної служби та чинного законодавства про публічну службу.

## РОЗДІЛ 1

### ПУБЛІЧНА СЛУЖБА: ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ, ВИДИ

#### 1.1. Поняття та правова природа публічної служби і публічного службовця

Конституція України [61] визначає Україну як правову державу, в якій єдина державна влада здійснюється за принципом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Важливим чинником, який представляє єдину державну владу незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, покликана забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а з другого — захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їх взаємовідносинах з державою. Від її професійності і компетентності, авторитетності і стабільності, забезпеченості і захищеності залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства.

У той же час у чинному українському законодавстві відсутнє визначення понять «публічна служба» і «публічний службовець». У перші роки незалежності України дослідники переважно визначали публічну службу як державну службу, тобто професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, спрямовану на практичне виконання завдань і функцій держави, і одержують зарплату за рахунок державних коштів. Останнім часом із посиленням ролі публічного управління актуалізується пошук змістовного наповнення терміна «публічна служба» [89, с. 9].

Кодекс адміністративного судочинства України (надалі КАСУ) вперше дав визначення поняття «публічна служба» (п. 15 ст. 3). Але це поняття не містить сутнісних характеристик та особливостей публічної діяльності, у ньому наводить-

ся лише перелік видів цієї діяльності, що є порушенням правил юридичної техніки. За таких обставин з'ясування поняття, сутності, особливостей і видів публічної служби і публічних службовців набуває особливого значення.

Визначення сутності публічної служби можливе за умови дослідження особливостей тих видів діяльності, які в сукупності становлять її як єдине публічно-правове явище. Ураховуючи те, що в юридичній літературі зустрічаються такі поняття, як «служба», «публічна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба)», важливим є пов'язання їх співвідношення [2, 6, 7, 11–13, 51, 52, 53, 71, 72 тощо].

У загальному розумінні поняття «служба» може використовуватися для позначення: а) виду діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту; б) найменування певного відомства, органу або його структурного підрозділу. Тобто служба поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей та наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства тощо є різновидом суспільно корисної діяльності людини [10]. Вона пов'язана з управлінням та соціально-культурним обслуговуванням людей. Деякі дослідники зазначають, що службовці — це особи, які обіймають посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснюють управлінську або соціально-культурну діяльність [10, с. 4–5]. Службова діяльність розглядається й як зовнішні зв'язки, військова справа, розподіл матеріальних та інших благ, охорона правопорядку [72, с. 4].

Аналіз різних точок зору щодо поняття «служба» дозволяє дійти висновку про те, що її особливостями є: а) безпосередня спрямованість не на виробництво матеріальних цінностей, а на створення умов для матеріального виробництва; б) володіння специфічним предметом праці — інформацією, яка водночас є засобом впливу (збирання, опрацювання, передавання, зберігання, створення інформації) на об'єкти управління або на об'єкти надання управлінських послуг; в) пов'язаність, як правило, із розумовою працею; г) оплатність; г) здійснення особами, які обіймають посади в державних або

муніципальних органах, корпоративних або громадських організаціях.

Водночас служба як соціально-правова конструкція складається з елементів, що характеризують її як цілісну систему і водночас вирізняються своїми особливостями. Цю систему складають: *а) публічна служба*, яка здійснюється на посадах в державних органах, їх апаратах та органах місцевого самоврядування і спрямована на здійснення суспільно-публічних функцій та надання управлінських послуг; *б) корпоративна служба*, яка здійснюється на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності і спрямована на реалізацію внутрішньоорганізаційних (корпоративних) функцій та соціально-культурне обслуговування людей; *в) громадська служба*, яка здійснюється в громадських об'єднаннях, політичних партіях, фондах і спрямована на забезпечення реалізації власних політичних, громадських та інших інтересів.

Таким чином, публічна служба є різновидом служби, якій притаманні, по-перше, загальні для всіх видів служби риси; по-друге, особливості, що виокремлюють її серед інших.

Проголошення Україною курсу на європейську інтеграцію і необхідність досягнення критеріїв та вимог, що висуваються до кандидатів для вступу до ЄС, ставить на перший план завдання створення високопрофесійної публічної служби як ключового елементу ефективної системи публічного управління. А це потребує врахування досвіду розвинених країн під час обґрунтування параметрів моделі публічної служби відповідно до вимог сучасного етапу державотворення [199].

Аналіз форм управління в європейських країнах дозволяє дійти висновку про те, що одночасно з терміном «державна служба» вживаються такі терміни, як «цивільна служба», «публічна служба», «професійне чиновництво», «публічне управління», «публічна адміністрація».

Наприклад, у Німеччині, як і в багатьох державах Західної Європи, інститут професійного чиновництва (або право чиновництва) структурно є однією з найважливіших частин Особливого адміністративного права. У Вищому адміністративному суді Німеччини аналізується й вирішується багато питань застосування чинного законодавства про професійне

чиновництво. З об'єднанням Німеччини в 1990 р. питання публічної служби стали обговорюватися ще більш активно. У нових землях ФРН останніми роками відбувалося становлення нового законодавчого регулювання публічно-службових відносин [216]. Публічна служба в Німеччині — це професійна діяльність, що складається з виконання певними суб'єктами публічно-правових функцій в органах федеральної державної влади, земельних органах, громадах та інших суб'єктах публічного права. До державної служби віднесено діяльність: а) професійних суддів, які виконують функції правосуддя; б) професійних військових; в) міністрів, членів дирекції федерального банку; г) чиновників, що здійснюють управлінські функції.

У Великій Британії керівництво державною службою формально належить монархії в особі королеви. Фактично під монархією маються на увазі вищі органи держави і посадові особи, а саме: прем'єр-міністр, кабінет, міністри. У Меморандумі для державних службовців з цього приводу йдеться про те, що чиновники перебувають на службі монархії. Поряд з вузьким розумінням категорії «цивільна служба» використовується розширене поняття «публічна служба». Поняття «публічна служба» в широкому значенні включає діяльність усіх службовців публічного сектору: міністрів, службовців військових сил, поліції, охорони здоров'я, вчителів тощо, а також охоплює службовців інших органів центрального і місцевого управління, яких найнято і служба яких оплачується за рахунок виділених парламентом коштів. У вузькому значенні «публічна служба» включає функціонерів тільки центральних органів влади. Чіткого визначення поняття «функціонери» не існує, оскільки вони визначаються як «слуги Корони, котрі служать на підставі «доброї волі» [19].

У США законодавство виділяє політичних службовців (зокрема, осіб, обраних парламентом на вищі державні посади) та осіб, що працюють за наймом у державній адміністрації і виконують покладені на них «державні доручення» або «функції». Спеціальним законодавством вони поставлені в особливе правове становище, відмінне від становища інших громадян.

Отже, сутність публічної служби полягає в трьох аспектах, а саме: у *функціональному* аспекті вона постає як діяльність з метою виконання загальнодержавних завдань управління; в *інституційному* — окреслює певне коло осіб, оскільки виконання публічних справ становить їх соціальну функцію; в *юридичному* — охоплює правове регулювання особливих публічно-правових, службових відносин, які, у свою чергу, поділяються на чиновницькі і відносини найманих осіб-службовців та робітників державних установ [19].

Вважається, що при реформуванні в Україні публічної служби найоптимальнішим було б дотримуватися такого розподілу: з одного боку, визначити статус державного службовця (його можна назвати публічним державним службовцем, або «суб'єктом владних повноважень»), котрий виконуватиме найважливіші державні функції і повноваження, здійснювати адміністративну діяльність (на сьогодні в Україні відповідно до прийнятої класифікації державних службовців на види за владними повноваженнями, які закріплюються як у законодавчих актах, так і в інших правових документах — положеннях, статутах, рішеннях і под., до них можна віднести «посадових осіб» та «представників адміністративної влади»), а з другого — визначити статус простих службовців і технічного персоналу (працівників), зайнятих виконанням спеціальних завдань і функцій на державній службі (до них можна віднести «фахівців», або «спеціалістів», та «допоміжний персонал»). Така система вже досить тривалий час ефективно працює у деяких країнах, що характеризуються розвиненою системою публічної служби (наприклад, Німеччина, Франція, Бельгія, Швейцарія та ін.) [27].

Таким чином, ураховуючи досвід європейських країн та різноманітні наукові концепції, пропонуємо під **«публічною службою»** розуміти *врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування.*

Стосовно *видів публічної служби* слід зазначити, що на законодавчому рівні вони не закріплені, а в науковій літературі з цього приводу існують різні точки зору, інколи навіть

протилежні. Аналіз правової природи публічної служби, особливостей її правового регулювання та проходження дає підстави виокремити такі її види.

**1. Політична служба.** Основним завданням цієї служби є визначення та реалізація державної політики в усіх сферах суспільного життя держави. Вона характеризується: а) особливостями вступу на службу та її проходженням; б) політичною відповідальністю, яка є основною для політичних службовців; в) зайняттям державних посад у державних органах для здійснення політичних програм; г) оплатою праці за рахунок державного бюджету. Цей вид публічної служби, у свою чергу, поділяється на підвиди: а) служба на посту Президента України; б) служба на посадах народних депутатів у Верховній Раді України; в) служба на посадах членів Кабінету Міністрів України.

Політичний характер діяльності осіб, які обіймають державні політичні посади, зводиться до того, що вони визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, розв'язують стратегічні проблеми економічного і соціального розвитку суспільства і відповідної сфери управління та ін. Водночас важливо зазначити, що політичний характер статусу політичної посади не зводиться до факту обов'язкової належності осіб, які обіймають ці посади, до певної політичної партії (критерій необов'язковий, хоч і цілком можливий). Тобто на відміну від адміністративних посад до осіб, які обіймають політичні посади, не ставиться вимога щодо політичної нейтральності при виконанні своїх посадових обов'язків [12, с. 125].

Специфіка статусу державного політичного службовця виявляється в: а) особливому порядку обрання (чи призначення) на політичні посади, який регламентується насамперед Конституцією України; б) специфічному порядку звільнення з політичних посад зазначених осіб і припинення їх повноважень; в) особливому виді відповідальності — політичної, яка має відкритий публічний характер (усунення з посади, оголошення недовіри, відставка, необрання повторно на посаду як опосередковане «притягнення до відповідальності», процедура імпичменту).

Державні політичні посади не належать до посад державної служби, а службовці, які обіймають політичні посади, є політичними діячами держави, або, як їх називає О. В. Петришин, політичними державними службовцями, або державними діячами [90, с. 22].

Вирішення потребує питання вичерпного переліку посад, які слід віднести до категорії політичних. Закон України «Про державну службу» передбачає лише певні штрихи такого вирішення [129]. Зокрема, зміст ч. 1 ст. 9 даного Закону не відповідає назві цієї статті — «Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату», оскільки посади, перелічені у цій частині, не належать до посад державних службовців. Частина з перелічених у ч. 1 ст. 9 посад — це політичні посади: 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. Окремі з названих посад нормативно визначено як політичні посади.

Вбачається слушним твердження деяких науковців про те, що до державних політичних посад належать голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій [58, с. 208].

Природно, що до політичних діячів не можуть бути віднесені депутати місцевих рад і місцеві голови, оскільки органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади.

**2. Державна служба** — це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Цей вид публічної служби характеризується тим, що: а) здійснюється на державних посадах у державних органах або їх апаратах; б) має своєю метою реалізацію завдань і функцій держави; в) регламентується Законом України «Про державну службу» та іншими спеціальними законами; г) характеризується особливістю вступу на державну службу, її проходженням, припиненням службових відносин; г) пов'язана з при-

своєнням рангів, чинів, спеціальних і військових звань; д) характеризується безпартійністю або політичною нейтральністю державних службовців; е) оплачується за рахунок державного бюджету.

Поряд із загальними рисами, що визначають правову природу державної служби, вона як багатогранне та складне явище характеризується своєю структурою, котру становлять:

1) *цивільна служба*: в Апараті Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, апаратах судових органів, апаратах військових формувань, Апараті Ради національної безпеки і оборони України, Рахунковій палаті України, антимонопольних органах, органах контрольно-ревізійної служби, Центральній виборчій комісії України, Національному банку України, місцевих державних адміністраціях, Державній виконавчій службі України, патронатній службі. Однією з особливостей цивільної служби є те, що вона регламентується Законом «Про державну службу» повністю або частково, у тій частині, яка не врегульована спеціальним законом. Державним службовцям цивільної служби присвоюються ранги, встановлені в Законі «Про державну службу»;

2) *спеціалізована служба*: у митних органах, податкових органах, органах прокуратури, органах внутрішніх справ, органах пожежної безпеки, дипломатична служба. Цей вид державної служби характеризується особливостями правового регулювання, вступу на службу та її проходження, присвоєнням спеціальних звань, особливістю соціально-правового захисту.

Зокрема, дипломатична служба — це професійна діяльність громадян України, спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист національних інтересів України у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном. Дипломатична служба є різновидом державної служби і належить до спеціалізованої державної служби [134]. Основними завданнями дипломатичної служби є: забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирно-

го і взаємовигідного співробітництва із членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права; проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, наукових, інших зв'язків з іншими державами, міжнародними організаціями; захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном; сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесенню її міжнародного авторитету, поширенню у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера; забезпечення дипломатичними засобами та методами захисту суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торгово-економічних та інших інтересів; координація діяльності інших органів виконавчої влади щодо забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України; вивчення політичного та економічного становища у світі, зовнішньої та внутрішньої політики іноземних держав, діяльності міжнародних організацій та ін. [134].

Щодо служби в органах прокуратури, то Закон України «Про прокуратуру» не містить прямої вказівки про належність прокурорів до осіб публічної служби. Але аналіз правових основ діяльності, завдань, функцій та повноважень прокуратури, визначених ст. 121 Конституції України, статтями 3–6 Закону України «Про прокуратуру», дозволяє віднести службу в органах прокуратури до державної спеціалізованої служби зокрема і до публічної загалом;

3) *військова служба*: у Збройних Силах України (військова), Військовій службі правопорядку у Збройних Силах України, Внутрішніх військах МВС України, військах Цивільної оборони України, Державній прикордонній службі України, Службі безпеки України, Державній кримінально-виконавчій службі, органах спеціального зв'язку та захисту інформації, Державній охороні України [118].

Військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, пов'язаних із захистом Вітчизни. Їй притаманні такі самі ознаки, як і дер-

жавній службі: а) професійна діяльність; б) зайняття посад у військових підрозділах Збройних Сил України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України; в) виконання державних завдань і функцій; г) грошове забезпечення за рахунок державного бюджету.

Водночас військова служба має свої власні особливості, які дають підстави виділити її в окремий вид державної служби — мілітаризовану службу: а) основним завданням військової служби є оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; б) як правило, суб'єктами військової служби є військовослужбовці та військовозобов'язані; в) проходження військової служби пов'язано з присвоєнням військових звань; г) військову службу чітко і докладно регламентовано чинним законодавством; д) для військової служби є характерним надзвичайно високий рівень субординації; е) військова служба пов'язана з носінням зброї [118].

Характеристика військової служби як виду публічної служби була би неповною без урахування й альтернативної (невійськової) служби, яку зазначеною статтею КАСУ також віднесено до публічної служби. Якщо належність військової служби до публічної не викликає запитань та дискусій, то віднесення до такої альтернативної служби є досить дискусійним і суперечливим. Якщо виходити з того, що: 1) альтернативна служба є заміною військовій службі для певної категорії фізичних осіб; 2) особи призиваються на альтернативну службу (тобто в примусовому порядку); 3) є специфічною формою виконання особою свого військового обов'язку; 4) гарантується державою, у тому числі заходами державного примусу, то альтернативна служба може бути різновидом публічної служби [122]. Водночас її природа характеризується й іншими ознаками: а) її проходження здійснюється не в державних органах, а на державних підприємствах, в установах та організаціях соціального захисту, охорони навколишнього середовища, а також у сфері комунального, сільського господарства (відсутній публічний характер діяльності); б) діяльність пов'язана з укладенням трудового договору, тобто

регламентується нормами трудового права; в) альтернативна служба не пов'язана із складанням присяги.

Отже, альтернативна (невійськова) служба має двояку природу. З одного боку, це публічна служба, оскільки вона здійснюється для забезпечення публічного інтересу, а з другого — це трудова діяльність фізичної особи, оскільки вона здійснюється на підприємствах, в установах, аграрних об'єднаннях тощо, але не в державних органах і не в органах місцевого самоврядування, що є однією з основних ознак публічної служби. Вбачається, що віднесення альтернативної служби до державної зумовлене не стільки специфікою статусу особи, скільки можливістю ефективного захисту прав службовця саме в порядку адміністративного судочинства.

Щодо віднесення *служби в органах влади Автономної Республіки Крим* до публічної необхідно зазначити, що в чинному законодавстві з цього приводу також існує певна прогалина. Ураховуючи критерії віднесення служби до державної, а громадян, які здійснюють таку діяльність, до державних службовців, а також положення постанови Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2005 р. «Про віднесення посад працівників апарату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим до відповідних категорій посад державних службовців та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України», під публічною службою в органах влади Автономної Республіки Крим пропонуємо розуміти діяльність осіб, які обіймають посади у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, Рахунковій палаті Автономної Республіки Крим, Фонді майна Автономної Республіки Крим, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, міністерствах та республіканських комітетах Автономної Республіки Крим, інших органах влади Автономної Республіки Крим та їх апаратах і одержують заробітну плату за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим.

Що стосується *депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим*, то публічними службовцями є лише ті з них, які згідно з ч. 1 ст. 6 Закону України «Про статус депутата

Верховної Ради Автономної Республіки Крим», ч. 2 ст. 22 Конституції Автономної Республіки Крим, затвердженої Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Оскільки чинне законодавство не містить виключного переліку видів державної служби, то судам необхідно мати на увазі, що віднесення служби до державної (публічної) можливе, якщо це:

- професійна діяльність осіб, які її обіймають;
- діяльність, яка здійснюється на основі Конституції, законів та інших нормативно-правових актів;
- діяльність, яка за змістом полягає у виконанні завдань і функцій держави;
- діяльність, яка оплачується з державних коштів.

До державної, наприклад, можна віднести службу на посадах начальника Головної державної інспекції захисту рослин — Головного державного інспектора захисту рослин України, його заступників, всіх спеціалістів — державних інспекторів захисту рослин, на яких згідно з ч. 1 ст. 11 Закону України «Про захист рослин» у повному обсязі поширюється дія Закону України «Про державну службу».

Разом з тим поширення на працівників окремих державних спеціалізованих установ лише особливостей матеріального та соціально-побутового забезпечення, передбачених Законом України «Про державну службу», не означає наділення зазначених осіб повноваженнями щодо виконання функцій держави, а тому така діяльність до державної (публічної) служби не належить.

**3. Служба на посаді судді.** 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, так і державних службовців;
- б) особливим порядком призначення на посаду судді і проходження суддівської служби;
- в) незалежністю суддів і підпорядкуванням тільки закону;

г) оплатою праці за рахунок державного бюджету [189].

Публічна служба професійного судді здійснюється з часу складання ним присяги та припиняється з часу звільнення з посади органом, що його обрав або призначив. Час перебування особи у відставці із збереженням звання судді до публічної служби не належить.

У ч. 1 ст. 9 Закону «Про державну службу» зазначено, що правовий статус Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України регулюється Конституцією та спеціальними законами України, тобто ч. 1 ст. 9 не відносить судові посади ні до політичних, ні до державних посад.

Водночас, виходячи з назви ст. 9 «Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату», логічно було б стверджувати, що судові посади — це посади державних службовців. Проте така логіка зовсім не впливає із завдань і функцій суддів, сутності тих повноважень, якими наділені судові посади, а саме: здійснення правосуддя.

У ч. 2 ст. 2 Закону України «Про статус суддів» визначено, що судді є посадовими особами судової влади. Зважаючи на час прийняття цього Закону з урахуванням наступних змін, що сталися в суспільно-політичному житті країни, вбачається нагальна необхідність у законодавчому закріпленні суддівської служби як окремого, відмінного від державної, муніципальної та політичної виду публічної служби.

**4. Служба на посаді в органі місцевого самоврядування** — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. На відміну від зазначених видів публічної служби цей вид не пов'язаний з державною діяльністю, державною посадою і, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень (крім делегованих).

Особливостями служби на посаді в органі місцевого самоврядування є: а) забезпечення реалізації завдань і функцій

органів місцевого самоврядування та делегованих державних повноважень; б) зайняття посад в органах місцевого самоврядування; в) регламентація Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування»; г) виборність посад як один із способів (крім конкурсу, призначення, зарахування) заміщення посади в органі місцевого самоврядування; г) оплата праці за рахунок місцевого бюджету [185].

Служба в органах місцевого самоврядування багато в чому має спільні риси з державною службою. Водночас особливості її організації, функціонування і проходження зумовили необхідність прийняття Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», який є основним законодавчим актом щодо цієї служби. Однак у тій частині, яка не врегульована нормами Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», діють норми Закону «Про державну службу».

Надзвичайно важливе значення для розуміння сутності інституту публічної служби мають **принципи публічної служби** — основоположні ідеї, які відбивають об'єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців [200, с. 25].

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про державну службу» до принципів державної служби належать: служіння народу, демократизм і законність, гуманізм і соціальна справедливість, пріоритет прав людини і громадянина, професіоналізм, компетентність, ініціативність, чесність, відданість справі, персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дисципліни, дотримання прав і законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування, дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Слід погодитися з експертами Центру політико-правових реформ, що організація публічної служби має базуватися на принципах:

1) *верховенства права* — підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями;

2) *законності* — обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) *патріотизму і публічності* — віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу при виконанні службових обов'язків;

4) *професійності* — компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків;

5) *політичної нейтральності* — утримання політичного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків;

6) *прозорості і відкритості* — забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина;

7) *стабільності* — призначення публічних службовців на невизначений строк, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів;

8) *добросовісності* — спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень [200].

Що стосується *нормативно-правового регулювання публічної служби в Україні*, то, як свідчить наведене, в даний час відсутній єдиний законодавчий акт, який би передбачав такі основоположні засади публічної служби, як поняття, особливості, види, принципи публічної служби, поняття та види публічних службовців, способи вступу на публічну службу, основи проходження публічної служби, атестація публічних службовців, основні підстави припинення публічної служби, відповідальність публічних службовців тощо.

Чинне законодавство про публічну службу є некодифікованим, несистематизованим, його переважну більшість складають підзаконні нормативні акти.

Основою для формування інституту публічної служби є *Конституція України*. Саме вона визначає основні засади

організації і діяльності публічної служби в цілому (не використовуючи при цьому поняття «публічна служба») та її видів, зокрема: державної політичної служби (розділи четвертий — Верховна Рада України, п'ятий — Президент України, шостий — Кабінет Міністрів України); державної служби (статті 3, 8, 19, 24, 35, 38, 55, п. 12 ст. 92); суддівської служби (розділ восьмий — правосуддя); служби в органах місцевого самоврядування (розділ одинадцятий — місцеве самоврядування).

Зокрема, право вступу на державну службу як різновид публічної служби передбачається у: ст. 24 Конституції («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, за мовними та іншими ознаками») і ст. 38, де визначено право рівного доступу до державної служби всіх громадян України. Принципи державної служби відображено у: ст. 3 — «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю»; ст. 8 — принцип верховенства права; ст. 19 — принцип законності («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»); ст. 35 (право на свободу світогляду і віросповідання) і ст. 36 — принцип політичної і релігійної нейтральності тощо (право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації).

Важливість державної служби як правової інституції підтверджується п. 12 ст. 92 Конституції, де встановлено, що виключно законами України визначаються організація і діяльність державної служби.

Стаття 55 Конституції України містить важливі конституційні засади, серед яких, зокрема, право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

*Закони України.* Серед законів, які визначають правові засади публічної служби, особливе місце посідає Кодекс адміністративного судочинства України, який вперше на законодавчому рівні у п. 15 ст. 3 визначив поняття публічної служ-

би як діяльності на державних політичних посадах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, дипломатичну службу, іншу державну службу, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Однак, як уже зазначалося, таке визначення публічної служби порушує правила юридичної техніки.

Центральну роль у законодавчому регулюванні питань публічної служби відіграють закони: «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією» [110], «Про засади запобігання та протидії корупції» [140], «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» [116], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [119], «Про дипломатичну службу» [134], «Про міліцію» [166], «Про Службу безпеки України» [184], «Про загальний військовий обов'язок і військову службу» [139], «Про державну виконавчу службу» [123], «Про вибори Президента України» [115], «Про Кабінет Міністрів України» [158], «Про статус народного депутата України» [188], «Про комітети Верховної Ради України» [159], «Про вибори народних депутатів України» [114], «Про Конституційний Суд України» [161], «Про Раду національної безпеки і оборони України» [182], «Про Рахункову палату» [183], «Про Антимонопольний комітет України» [109], «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [122], «Про державну контрольно-ревізійну службу» [124], «Про Центральну виборчу комісію» [196], «Про Національний банк України» [169], «Про місцеві державні адміністрації» [168], «Про місцеве самоврядування в Україні» [167], «Про державну виконавчу службу» [123], «Про державну податкову службу в Україні» [127], «Про прокуратуру» [181], «Про Збройні Сили України» [157] та ін.

Важливу роль у законодавчому регулюванні питань державної служби відіграв Закон «Про державну службу», прийнятий 16 грудня 1993 р., — перший в Україні закон стосовно державної служби [129]. Цей Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов

реалізації громадянами України права на державну службу, а також визначає загальні засади діяльності і правовий статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті. Саме він вперше закріпив визначення понять «державна служба», «державний службовець», «посадова особа», «посада».

У ст. 3 Закону закріплено основні принципи організації і діяльності державної служби, які стали основою для подальшого розвитку принципів функціонування інших видів державної служби. У Законі значну увагу приділено правовому статусу державного службовця: визначені його обов'язки (ст. 10), права (ст. 11), правообмеження (статті 12, 13, 16), відповідальність державного службовця (ст. 38).

Центральним інститутом державної служби є її проходження, під яким розуміють процес державної служби від моменту виникнення державно-службових відносин до їх припинення. У Законі питання проходження державної служби регулюються у розділі 4, який так і називається «Проходження державної служби в державних органах та їх апараті». У цьому розділі вперше у законодавстві про державну службу закріплено такий елемент державної служби, як присяга державного службовця (ст. 17).

У Законі вперше узаконено службову кар'єру як невід'ємну складову правового статусу державного службовця. Разом з тим Закон не дає визначення поняття «службова кар'єра», що зумовлює його різноаспектне тлумачення в юридичній науці, а також не передбачає переліку елементів, з яких складається службова кар'єра. У розділі містяться положення, які не мають безпосереднього відношення до службової кар'єри (наприклад, ст. 29 Закону «Навчання і підвищення кваліфікації державних службовців»).

Відіграючи важливу роль в історії організації і функціонування державної служби, Закон «Про державну службу» містить низку положень, які не відповідають вимогам сучасної державної служби. Прогалини, що містяться в ньому, вимагають нагального законодавчого заповнення. Так, у Законі не відображено інститут атестації державного службовця, а про проведення конкурсного відбору на заміщення ва-

кантної посади тільки згадується; не закріплено види державної служби, види посад державної служби і види державних службовців; не згадується про реєстр посад державних службовців тощо.

Наступним важливим джерелом законодавства про державну службу став Закон України від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією», який визначив правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [110]. Закон складається з п'яти розділів («Загальні положення», «Попередження корупції», «Відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією», «Усунення наслідків корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією», «Контроль і нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з корупцією») та 17 статей.

Закон закріплює поняття корупції і розкриває сутність корупційних діянь (ст. 1), а також передбачає інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Відповідно до ст. 2 Закону суб'єктами корупції можуть бути особи, уповноважені на виконання функцій держави (державні службовці, посадові особи органів місцевого самоврядування, депутати всіх рівнів). У ст. 5 Закону передбачено перелік обмежень, які встановлюються щодо державних службовців при проходженні ними державної служби. До прийняття цього Закону такий перелік обмежень містився у ст. 16 Закону «Про державну службу». У даний час ця стаття відсилає на ст. 5 Закону «Про боротьбу з корупцією». Крім корупції і корупційних діянь, Закон передбачає інші правопорушення, пов'язані з корупцією, до яких належать: порушення вимог фінансового контролю, невжиття заходів щодо боротьби з корупцією, умисне невиконання своїх службових обов'язків по боротьбі з корупцією.

Закон від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією» став базою для прийняття Верховною Радою України 11 червня 2009 р. низки нових антикорупційних законів, а саме: законів України № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції», № 1507-VI «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», № 1508-VI «Про

внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення».

Серед найважливіших положень, що запроваджуються згаданими законами, необхідно відмітити нові правила у запобіганні та протидії корупції. Так, законами розширено перелік суб'єктів корупції, встановлено антикорупційні обмеження на державній службі, запроваджено перевірки при вступі на державну службу, заборонено отримувати подарунки, пов'язані із службою, передбачено декларування майнового стану службовців та близьких родичів, запроваджено антикорупційну експертизу тощо.

Ухвалення зазначених законів призведе до зміни підходів в Україні до подолання корупції з урахуванням міжнародних стандартів, стане суттєвим кроком на шляху антикорупційних реформ та дозволить Україні нарешті стати стороною таких важливих міжнародних конвенцій, як Конвенція ООН проти корупції і Кримінальна конвенція Ради Європи про корупцію.

*Рішення Конституційного Суду України.* Важливим джерелом права про публічну службу є рішення Конституційного Суду України з питань публічної служби. Слід зазначити, що кількість таких рішень останнім часом істотно збільшилася, що, на нашу думку, підтверджує необхідність удосконалення законодавства про публічну службу.

Серед основних рішень Конституційного Суду України з питань публічної служби слід відмітити такі:

– від 18 квітня 2000 р. у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 5 Закону України «Про Уповноваженого Верховної ради України з прав людини» (справа про віковий ценз) [207];

– від 4 грудня 2001 р. у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 12 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (справа про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради) [208];

– від 8 липня 2003 р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців) [209];

– від 13 жовтня 2005 р. у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частини першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) [210];

– від 16 жовтня 2007 р. у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) [203] та ін.

*Укази Президента України.* Як глава держави та гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина Президент України наділений повноваженнями щодо вирішення низки питань публічної служби. Серед основних актів у галузі публічної служби слід відзначити насамперед укази Президента України «Про підвищення ефективності системи державної служби» [173], «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» [164], «Про Стратегію реформування системи державної служби» [191], «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» [132] тощо.

Водночас із внесенням змін до Конституції України щодо повноважень Президента України та Кабінету Міністрів Укра-

їни повноваження глави держави зазнали суттєвих змін у бік їх зменшення. Це пов'язано перш за все з тим, що такий вид публічної служби, як державна служба, яка раніше була йому безпосередньо підпорядкована, відповідно до Конституції України підконтрольна та підзвітна Уряду. Таким чином, Президент України здійснює як глава держави керівництво (а не управління) державною службою, і це управління виявляється в тому, що: 1) він призначає на державні посади та звільняє з посад осіб, які є державними службовцями відповідно до своїх повноважень; 2) присвоює ранги, чини, спеціальні та військові звання. Крім зазначених питань, Президент України вирішує й інші питання, проте не здійснює управління державною службою.

*Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України.* Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади в Україні покликаний забезпечувати реалізацію державної політики в усіх сферах суспільного життя, спрямовувати і координувати роботу міністерств, інших органів виконавчої влади, в межах своїх повноважень приймати постанови і розпорядження щодо організації і діяльності публічної служби. На виконання цього конституційного положення Урядом прийнято низку постанов: «Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах» [147], «Про затвердження Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади» [151], «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців» [153], «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» [148], «Про порядок обчислення стажу державної служби» [147], «Про Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів та членів їх сімей» [160], «Про порядок і норми грошового та матеріального забезпечення військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань, осіб начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної кримінально-виконавчої служ-

би, відряджених до органів виконавчої влади та інших цивільних установ» [177] тощо.

З огляду на зміну статусу Кабінету Міністрів України змінилися і його повноваження щодо публічної служби, особливо щодо державної служби. Це стосується питання про розширення повноважень щодо управління державною службою, яка йому підпорядкована, підзвітна та підвідомча. Аналіз законодавчих актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України щодо державної служби після конституційних змін, свідчить про те, що основна їх частина стосується саме питань управління державною службою.

*Накази центральних органів виконавчої влади.* Серед джерел правового регулювання публічної служби важливу роль відведено нормативним наказам центральних органів виконавчої влади. Відповідно до своєї компетенції зазначені органи повноважні видавати нормативні накази з питань публічної служби. Аналіз чинного законодавства про публічну службу свідчить про те, що кількість відомчих нормативно-правових актів, що стосуються публічної служби, невпинно зростає. Цей факт має як позитивне (оперативне вирішення важливих питань), так і певною мірою негативне значення, оскільки у деяких випадках нормативне регулювання окремих питань публічної служби підзаконними нормативними актами має на меті заповнити прогалину законодавчого регулювання цього питання. Це стосується насамперед державної служби.

Серед нормативно-правових актів у першу чергу слід виокремити накази Головного управління державної служби України (надалі — Головердержслужби) як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, наділеним повноваженнями видавати накази у сфері державної служби, зокрема: «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» [141], «Про ведення обліку державних органів, установ і організацій, керівні працівники та спеціалісти яких віднесені до категорій державних службовців, та реєстру посад державних службовців» [111], «Про внесення змін до Порядку оформлення документів для розгляду питання щодо погодження продовження терміну перебування на державній службі» [120], «Про затвердження

Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі “Державне управління” та професійними програмами функціональної спеціалізації “Державна служба»» [145], «Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців» [142] та ін.

У межах своїх повноважень інші центральні органи виконавчої влади видають накази щодо питань публічної служби відповідно до предмета ведення: наказ Міністерства охорони здоров’я України «Про затвердження форми і Порядку видачі медичної довідки про стан здоров’я претендентів на посади керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих держадміністрацій» [155], наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ» [143] тощо.

Отже, функціонування публічної служби регулюється великою кількістю законодавчих актів, що є несистематизованими і розпорошеними. Це створює значні ускладнення для їх застосування, а також безліч правових колізій. З огляду на існуючий масив нормативних актів у галузі публічної служби пропонуємо розпочати законотворчий процес з ухвалення Основ законодавства про публічну службу, якими б визначалися правові, організаційні, економічні та соціальні засади публічної служби, з подальшим прийняттям Кодексу публічної служби, який би шляхом об’єднання та систематизації норм права врегулював суспільні відносини та створив узгоджену нормативно-правову базу в цій сфері.

## **1.2. Публічна служба як категорія адміністративного процесуального права**

З’ясування змісту поняття «проходження публічної служби», його співвідношення з такими поняттями, як «вступ службовців на публічну службу», «припинення публічної

служби», має важливе практичне значення під час розгляду адміністративними судами спорів щодо публічної служби.

В адміністративній науці висловлюються різні точки зору щодо визначення поняття та, головне, структури терміна «проходження публічної служби». Більше того, як свідчить аналіз чинного законодавства про публічну службу та теоретичних доробок вітчизняних і зарубіжних науковців із зазначеної проблематики, як правило, поняття «проходження» досліджувалося щодо державної служби або служби в органах місцевого самоврядування [7, 10–13, 33, 37, 51, 52, 53 та ін.].

Проте ці наукові теорії є важливим методологічним підґрунтям для з'ясування поняття, особливостей та структури проходження публічної служби. Вважаємо, що для розкриття поняття «проходження публічної служби» слід виходити з функціонального змісту різних видів публічної служби: політичної, державної, судової, муніципальної.

Так, Д. М. Бахрах небезпідставно вважає, що проходження державної служби — це «динаміка службового статусу особи, яка обіймає державну посаду, тобто процес перебування на посаді, її службова кар'єра» [10, с. 25]. Своєрідність зазначеного підходу полягає в тому, що автор розглядає не посаду державної служби (як передбачено законодавством України), а державну посаду (як передбачено законодавством Російської Федерації). Д. М. Овсянко зазначає, що виникнення, зміна та припинення державно-службових відносин щодо проходження державної служби пов'язуються з певними юридичними фактами. Тому проходження державної служби — це процес, що для державних службовців, які обіймають посади категорій «А» і «Б», виражається у послідовній зміні цих посад, починаючи з моменту вступу на службу та закінчуючи звільненням з неї. Однак їх правове становище характеризується не тільки заміщенням посади, а й такими фактичними даними, як кваліфікаційний розряд (наприклад, військове звання або дипломатичний ранг), учений ступінь, учене звання, почесне звання.

Поділяючи зазначені підходи, слід відзначити, що змістом проходження державної служби є сам процес проходження певних стадій та здійснення певних процедур перебування на державній службі — починаючи із прийняття на державну

службу та завершуючи припиненням такої служби, з урахуванням просування та переміщення по службі, обсягу повноважень за конкретною посадою в державному органі чи його апараті.

Л. В. Коваль виокремив інститут проходження державної служби, але зазначив, що «практична реалізація компетенції органу виконавчої влади — це предмет повсякденних турбот особистого складу органів — професійних службовців: державних службовців, менеджерів, розпорядників, власників, уповноважених ними осіб» [52, с. 35]. Ю. М. Старілов розглядає проходження державної служби як специфічний вид проходження суспільно корисної служби і зазначає, що під час здійснення службової діяльності службовці різних органів та організацій вступають у специфічні відносини, зміст яких залежить від виду служби та організації чи органу, в яких вона здійснюється. Так, службовими відносинами є державно-службові правовідносини, а також службові відносини у громадських об'єднаннях, органах місцевого самоврядування. Причому специфіка служби як виду діяльності в різних організаціях обумовлюється «встановленням (визначенням) у кожному конкретному випадку особливого правового статусу відповідного службовця» [217, с. 135]. Найбільш вдалим з точки зору розкриття змісту проходження державної служби є визначення, запропоноване російським дослідником В. М. Манохіним ще у 1966 р.: державний службовець працює в системі розгалуженої державної організації, державному апараті та різних державних установах, створених з метою практичного втілення в життя завдань, що стоять перед державою. Діяльність державного службовця повністю визначається потребами державної організації (державної служби). Унаслідок зазначеного державний службовець завжди діє за дорученням держави та від імені держави [72, с. 24].

На думку Б. М. Габрічідзе та А. Г. Чернявського, «проходження державної служби — це процес практичного служіння державі та суспільству особи, призначеної на державну посаду державної служби, виконання відповідного виду управлінської або іншої державно-службової діяльності». Тобто автори цього визначення насамперед підкреслюють

публічність державної служби як людської діяльності, яка виявляється в процесі такої служби [21, с. 22–23].

Для з'ясування сутності поняття «проходження публічної служби» слід розмежувати його від такого поняття, як «службова кар'єра». У Законі України «Про державну службу» є спеціальний розділ, який називається «Службова кар'єра». Однак Закон не дає жодного визначення цього поняття, хоча включає у названий розділ: проходження служби — ст. 24; класифікацію посад — ст. 25; ранги державних службовців — ст. 26; просування по службі — ст. 27; кадровий резерв державної служби — ст. 28; навчання і підвищення кваліфікації державних службовців — ст. 29.

Таким чином, виходячи із назв розділу та назв статей, які включено до цього розділу, можна зробити висновок про те, що службова кар'єра — це сукупність таких понять, як проходження державної служби, класифікація посад, ранги державних службовців, просування по державній службі, кадровий резерв, навчання і підвищення кваліфікації державних службовців. Однак погодитися з такою формою службової кар'єри досить важко, оскільки проходження державної служби — це не завжди кар'єра, бо кар'єра — це рух тільки вперед і кожного разу на щабель вище. У той же час може мати місце проходження державної служби, але при цьому не буде кар'єрного росту. Видається, що службова кар'єра — це просування по державній службі, яке є однією із стадій проходження державної служби.

Крім наукових дискусій щодо визначення поняття «проходження державної служби», в юридичній науці висловлюються різні міркування стосовно елементів проходження державної служби [7, 10, 11, 13, 21, 71, 72]. Аналіз різних точок зору із цього питання дає підстави виділити такі елементи: встановлення державної посади; прийняття на службу (шляхом конкурсу, призначення, зарахування); складання державним службовцем присяги; випробувальний строк (якщо він є умовою прийняття на службу); стажування державних службовців; перепідготовка та підвищення кваліфікації; атестація; щорічна оцінка якості діяльності державних службовців; службова кар'єра (присвоєння чергового рангу, класу,

чину); ротація; службове розслідування; заохочення; відповідальність; припинення державно-службових відносин.

Важливим елементом проходження державної служби є державна посада, яка передбачається у штатному розписі публічного органу. Публічна служба також неможлива без такого елемента, як посада, оскільки саме вона поєднує публічний орган і надає особі, яка її заміщує, статус публічного службовця. Стосовно публічної служби важливо зазначити, що, крім поняття «посада», використовується й термін «пост», який стосується тільки одного публічного службовця — Президента України [63].

Публічні посади класифікуються на два види залежно від виду органу: 1) посади у державному органі; 2) посади в органі місцевого самоврядування, тобто перший вид посад можна назвати державними посадами. При цьому важливо зацентувати увагу на тому, що поняття «державна посада» автоматично не надає особі статусу державного службовця, тобто це поняття є узагальнюючим, оскільки і політичні службовці, і державні службовці, і суддівські службовці заміщують саме державну посаду.

Залежно від функціональної спрямованості публічного органу посади можна класифікувати на: 1) політичні (їх заміщують політичні службовці); 2) адміністративні (їх заміщують державні службовці); 3) суддівські (їх заміщують професійні судді); 4) муніципальні (їх заміщують службовці і посадові особи органів місцевого самоврядування).

Дискусійним і неоднозначним є питання щодо вступу на публічну службу саме у контексті адміністративного судочинства. Розглянемо вступ на публічну службу з точки зору його співвідношення з поняттям «проходження публічної служби». Як уже зазначалося, теоретико-адміністративне поняття «проходження публічної служби» передбачає включення до його структури як елемента «прийняття на публічну службу», так і елемента «припинення публічної служби». Однак позиція КАСУ в цьому питанні є дещо іншою [54]. У п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ зазначено, що компетенція адміністративних судів поширюється на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби

[54]. Наведене свідчить про те, що законодавець передбачив три основних види спорів щодо публічної служби: 1) прийняття на публічну службу; 2) проходження публічної служби; 3) звільнення з публічної служби.

Отже, у контексті адміністративного судочинства поняття «проходження публічної служби» вжито у вузькому значенні виокремлено від таких елементів, як «прийняття на службу» та «припинення служби». З точки зору КАСУ проходження публічної служби включає такі складові: а) атестація; б) відпустка; в) переведення на іншу посаду; г) грошове утримання; ґ) соціальний захист; д) матеріальне забезпечення; е) пенсійне забезпечення; є) дисциплінарна відповідальність.

Вважається, що такий підхід є виправданим, оскільки йдеться про розгляд конкретних судових справ, в яких особливе значення має питання щодо статусу публічного службовця, моменту його набуття та втрати.

У широкому ж розумінні термін «проходження публічної служби» включає також елементи прийняття на публічну службу і звільнення з публічної служби.

Одним з елементів проходження публічної служби є *присяга*. З огляду на її важливість для інституту публічної служби це питання докладніше розглядається в наступних розділах монографії.

З метою перевірки відповідності службовця займаній посаді при прийнятті на публічну службу може бути встановлено *випробування*. Слід зазначити, що випробування у власному розумінні є характерним для державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування (крім виборних).

Зокрема, у Законі України «Про державну службу» не передбачено встановлення випробування як обов'язкової умови зарахування на державну службу. Строк випробування повинен бути вказаний у наказі (розпорядженні) про зарахування на посаду і починається з першого дня вступу на посаду. У ст. 18 Закону «Про державну службу» не передбачено, як вирішується питання у разі тимчасової непрацездатності чи іншої поважної причини, яка настає в період випробування. При настанні зазначених випадків слід звернутися до ст. 27 КЗпП України, яка передбачає можливість

продовження випробування на ту кількість днів, протягом яких працівник був відсутній у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю чи з іншої поважної причини [56]. При цьому слід звернути увагу на те, що законодавство не передбачає обов'язкове продовження строку випробування, а тільки надає таку можливість. У разі продовження строку випробування керівник видає наказ відповідного змісту, з яким службовець повинен бути ознайомлений.

На державного службовця під час випробування повністю поширюється дія Закону «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів, які регулюють відносини державної служби. Він зобов'язаний дотримуватися правил внутрішнього трудового розпорядку, має право на допомогу у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю, на грошове утримання та інші виплати у повному обсязі тощо. Єдиним обмеженням в період випробування є те, що державному службовцю не присвоюються чергові кваліфікаційні класи/ранги.

Державний службовець вважається таким, що витримав випробування, якщо строк випробування закінчився, а його до закінчення цього строку не було звільнено з посади. Слід мати на увазі, що підставою звільнення за результатами випробування може бути тільки невідповідність займаній посаді. Термін «невідповідність» означає, що підставою для звільнення не може бути порушення трудової дисципліни. За такі порушення службовця може бути звільнено на підставі відповідних статей КЗпП України чи спеціального закону, а не за результатами випробування. Звільнення за результатами випробування здійснюється у всіх випадках без погодження з профспілковим органом [56].

*Стажування* як елемент проходження публічної служби є основним видом практичної підготовки службовців для заміщення державних посад. Його метою є набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня та ділових якостей особи, яка претендує на посаду публічного службовця. Стажування може здійснюватися у відповідному державному органі, органі місцевого самоврядування строком до двох місяців із збереженням заробітної плати за основним місцем роботи.

Відповідно до чинного законодавства стажування можуть проходити: 1) особи, що вперше претендують на посаду; 2) публічні службовці, які бажають зайняти більш високу посаду. Зміст стажування визначається індивідуальним планом, який затверджується керівником структурного підрозділу органу, в якому проводиться стажування [147]. Під час проходження стажування стажист повинен виконати індивідуальний план, про що подає керівнику державного органу доповідну записку з висновками керівника структурного підрозділу стосовно можливості використання стажиста на державній службі, а за основним місцем роботи — стислий письмовий звіт. За результатами стажування у державному органі стажисту видається довідка для подання за основним місцем роботи.

Стажування проводиться з відривом від основної роботи. За працівником, направленим на стажування, зберігаються його посада та заробітна плата за основним місцем роботи з подальшим урахуванням змін розміру мінімальної заробітної плати відповідно до чинного законодавства. Стажисту за основним місцем роботи відшкодовуються також витрати на проїзд до місця стажування і назад, добові за час знаходження в дорозі та найом житла. Витрати, пов'язані із стажуванням спеціаліста, відшкодовуються державним органом, який запросив спеціаліста на стажування за рахунок коштів, передбачених на утримання цього органу [147].

*Атестація* є важливим елементом проходження державної служби, оскільки під час її проведення оцінюється відповідність державного службовця займаній ним посаді та приймається відповідне управлінське рішення, яке тягне за собою певні юридичні наслідки аж до звільнення із займаної посади. Таким чином, йдеться про реалізацію права на державну службу. Зазначене свідчить про актуальність цього елементу проходження державної служби та необхідність його більш докладного дослідження в наступних підрозділах монографії.

Наділення державних службовців державно-владними повноваженнями, надання їм повноважень щодо прийняття управлінських рішень передбачають необхідність здійснення постійного контролю за їх діяльністю, виконанням ними сво-

їх посадових і службових обов'язків. Із цією метою в інституті публічної служби передбачено щорічне оцінювання діяльності державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування. З огляду на те, що щорічна оцінка діяльності державних службовців є відносно новим чинником державної служби, вона заслуговує на особливу увагу поза рамками даної роботи [149].

*Службовій кар'єрі* як елементу проходження публічної служби попри всю актуальність і важливість цього питання приділяється недостатньо уваги як на науково-теоретичному, так і на законодавчому рівні. Досить зазначити, що хоча Закон «Про державну службу» й передбачає термін «служба кар'єра», однак не передбачає його визначення, видів, структури, проходження, управління [129]. Однак служба кар'єра — це елемент, який є характерним для всіх видів публічної служби. Більше того, однією з мотивацій публічної служби є саме служба кар'єра.

Важливим етапом проходження публічної служби є *ротація службовців*. Під ротацією на публічній службі маються на увазі різного роду переходи (направлення) службовців на інші державні посади і/або в інші державні органи або органи місцевого самоврядування. Цей інститут добре відомий законодавству про працю і виражається поняттям «переведення на іншу роботу». Закон «Про державну службу» чітко не визначив і не закріпив положень стосовно ротації державних службовців, тому в цих питаннях слід керуватися нормами КЗпП України. Найпредметніше ротація виявляється у державній службі. Запровадження періодичної ротації та однорівневого переміщення посадових осіб передбачене насамперед Стратегією реформування системи державної служби в Україні [191]. Основними завданнями ротації кадрів є: вдосконалення кадрового потенціалу з метою створення професійного, дієздатного державного апарату; створення підготовленого кадрового резерву для заміщення посад державних службовців, особливо там, де місцеві джерела кадрового поповнення обмежено; забезпечення планомірності службової кар'єри для перспективної молоді, формування нового типу управлінців; профілактика та запобігання проявам корупції,

іншим правопорушенням серед державних службовців; забезпечення результативної та стабільної діяльності органів виконавчої влади, зниження рівня плінності кадрів.

Отже, ротація кадрів на окремих посадах державних службовців сприяє оновленню кадрового потенціалу, створенню дієвого кадрового резерву для зайняття високих державних посад, оперативному маневруванню кадровими ресурсами.

Переміщення по військовій службі (просування по державній службі) передбачає зайняття особою інших вакантних військових посад і здійснюється: а) на вищі посади (просування по службі); б) на рівні посади: у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням організаційних заходів; у разі проведення заміни у місцевостях з установленими строками служби; для більш доцільного використання за фахом чи досвідом роботи; за станом здоров'я (на підставі висновку військово-лікарської комісії); за сімейними обставинами (на особисте прохання); із меншим обсягом роботи, виходячи з професійних, ділових і моральних якостей, на підставі атестаційного висновку; в) на нижчі посади (посада вважається нижчою, якщо за цією посадою штатним розписом передбачено нижче військове звання, а за умови рівних звань — менший посадовий оклад): у зв'язку зі скороченням штатів або проведенням організаційних заходів, у разі неможливості переміщення на рівну посаду; за станом здоров'я (на підставі висновку військово-лікарської комісії); виходячи з професійних, ділових, моральних якостей (на підставі атестаційного висновку); в порядку реалізації дисциплінарного стягнення (відповідно до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України); за віком або сімейними обставинами на особисте прохання: г) у зв'язку зі вступом до військового навчального закладу із звільненням з посади, а також у разі призначення на посаду після закінчення навчання; д) у зв'язку із закінченням строку перебування на посаді (крім осіб вищого офіцерського складу, яких призначає на посаду і звільняє з посади Президент України) [139].

Переміщення військовослужбовців по службі здійснюється з урахуванням таких вимог: а) особи офіцерського складу переміщуються по службі за основною або спорідненою спе-

ціальністю чи набутим досвідом; б) переміщення по службі осіб офіцерського складу проводиться, як правило, після закінчення зимового і літнього періодів навчання у Збройних Силах України, а осіб командного і професорсько-викладацького складу військових навчальних закладів — після закінчення навчального року; в) переміщення по службі в іншу місцевість осіб офіцерського складу, прапорщиків (мічманів), які не досягли граничного віку перебування на військовій службі і визнані придатними або обмежено придатними до військової служби; г) самі члени їх сімей мають потребу за станом здоров'я у зміні місця служби, здійснюється на підставі висновку військово-лікарської комісії [139].

На особливу увагу заслуговує *службове розслідування* як елемент проходження публічної служби. Зокрема, порядок проведення службового розслідування щодо державних службовців визначається Порядком проведення службового розслідування стосовно державних службовців (надалі — Порядок) [153].

Важливо зазначити, що Порядок передбачає вичерпний перелік підстав для проведення службового розслідування, а саме: а) у разі невиконання або неналежного виконання державними службовцями службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або завдало значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян; б) у разі недотримання ними законодавства про державну службу, боротьбу з корупцією, порушення етики поведінки; в) на вимогу державного службовця з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Службове розслідування проводиться за рішенням вищих посадових осіб України, Першого віце-прем'єр-міністра України, керівника державного органу (посадової особи), що призначив на посаду державного службовця, стосовно якого проводиться розслідування. Чинне законодавство передбачає, що Головдержслужба може проводити службове розслідування за дорученням вищих посадових осіб України та Першого віце-прем'єр-міністра України. Одночасно Головдержслужба

може приймати рішення щодо проведення службового розслідування у разі безпосереднього звернення до неї державного службовця [153].

Керівник державного органу, за рішенням якого проводиться службове розслідування, контролює роботу комісії і в разі необхідності може давати обов'язкові для виконання доручення. Для проведення службового розслідування створюється комісія, склад якої затверджується керівником державного органу або вищою посадовою особою, яка призначила державного службовця на посаду. До участі у проведенні розслідування можуть залучатись учені, працівники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій. У той же час до участі в роботі комісії не повинні залучатись посадові особи державного органу, якщо обставини свідчать про їх особисту зацікавленість у результатах розслідування.

Державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право у будь-який момент узяти в ньому участь, пояснювати факти, робити заяви, подавати відповідні документи і порушувати клопотання про залучення нових документів, вимагати додаткового вивчення пояснень осіб, причетних до справи.

За результатами службового розслідування члени комісії складають акт, який ними підписується і подається на розгляд керівника державного органу, що призначив службове розслідування. За результатами розгляду керівник державного органу приймає в десятиденний строк рішення, з яким ознайомлюється державний службовець [153]. У разі незгоди державного службовця з рішенням за результатами службового розслідування воно може бути оскаржено в суді.

*Заохочення* як елемент проходження публічної служби — це заходи морального, правового і матеріального характеру, пов'язані з публічним визнанням заслуг і виявленням громадських почесей державним службовцям за успішне виконання ними посадових обов'язків і досягнуті результати на державній службі. Заохочення є важливим інструментом регулювання діяльності державного службовця.

Право на заохочення передбачено в ст. 34 Закону «Про державну службу» [129]. Із змісту цієї статті випливає, що підставами заохочення можуть бути:

а) *сумлінна безперервна праця в державних органах*. Важливим є те, що необхідною є наявність двох умов одночасно: і сумлінна, і безперервна праця. При цьому чинне законодавство про державну службу не передбачає строку безперервної праці, і це питання вирішується у кожному конкретному випадку керівником державного органу. Добросовісне виконання своїх обов'язків передбачає не тільки чітке та своєчасне виконання покладених на державного службовця завдань, а й творчий підхід, вияв ініціативи, які забезпечували б ефективність роботи;

б) *зразкове виконання трудових обов'язків*. Як правило, під зразковим виконанням трудових обов'язків розуміють: забезпечення і дотримання законних прав і свобод громадян; виконання наказів, розпоряджень, крім незаконних; дотримання встановлених правил трудового розпорядку; підтримання належного рівня кваліфікації, необхідного для виконання покладених обов'язків тощо;

в) *особливі трудові заслуги*. Чинне законодавство про державну службу не визначає переліку особливих заслуг. Це питання належить до компетенції керівника державного органу.

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» за сумлінне і зразкове виконання службових обов'язків, ініціативу та оперативність у роботі прокурорсько-слідчі працівники, а також працівники навчальних, наукових та інших установ прокуратури заохочуються.

Заходами заохочення є: подяка; грошова премія; подарунок; цінний подарунок; дострокове присвоєння класного чину або підвищення в класному чині; нагородження нагрудним знаком «Почесний працівник прокуратури України». За особливі заслуги в роботі працівники прокуратури можуть бути представлені до нагородження державними нагородами і присвоєння почесного звання «Заслужений юрист України» [181].

До офіцерів Збройних Сил України застосовуються такі види заохочення: оголошення подяки; зняття раніше накладеного дисциплінарного стягнення; нагородження грамотою,

цінним подарунком або грошовою премією; занесення прізвища до Книги пошани військової частини (корабля); дострокове присвоєння чергового військового звання до полковника (капітана 1-го рангу) включно; нагородження заохочувальними відзнаками Міністерства оборони України [139].

За особливі трудові заслуги передбачається можливість представлення державних службовців до державних нагород. Державні нагороди України є вищою формою відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про державні нагороди» державними нагородами є: звання «Герой України», орден, медаль, відзнака «Іменна вогнепальна зброя», почесне звання, Державна премія України, Президентська відзнака.

Нагородження державними нагородами провадиться указом Президента України. Звання «Герой України» є вищим ступенем відзнаки в Україні. Воно присвоюється громадянам України за здійснення визначного героїського вчинку із врученням ордена «Золота Зірка» або визначного трудового досягнення із врученням ордена Держави.

Однією із складових проходження публічної служби є *юридична відповідальність публічного службовця* (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова). У контексті адміністративного судочинства на особливу увагу заслуговує дисциплінарна відповідальність. Як уже зазначалося, інститут публічної служби є комплексним правовим інститутом, публічно-службові відносини якого регулюються нормами різних галузей права, зокрема трудового. Так, деякі питання дисциплінарної відповідальності державних службовців регулюються саме нормами трудового права. У ст. 14 Закону «Про державну службу» передбачено особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців, які проявляються в тому, що правовими засадами дисциплінарної відповідальності є КЗпП України (трудове законодавство) і даний Закон.

Відповідно до ст. 147 КЗпП України за порушення трудової дисципліни до державних службовців може бути застосо-

вано тільки один із таких видів стягнень, як догана або звільнення. У ст. 14 Закону «Про державну службу» передбачено заходи дисциплінарного впливу, що застосовуються до державних службовців за порушення трудової дисципліни, а саме: попередження про неповну службову відповідність; затримку до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду [129].

Важливо зазначити, що ці заходи є заходами дисциплінарного впливу, а не заходами дисциплінарного стягнення. Це підтверджується також п. 4 Положення про ранги державних службовців [150], в якому затримка у присвоєнні чергового рангу також названа заходом дисциплінарного впливу. А це означає, що застосування зазначених заходів дисциплінарного впливу не виключає можливості застосування одночасно заходів дисциплінарного стягнення, встановлених у ст. 147 КЗпП.

Порушення службової дисципліни може виражатися, зокрема, у таких діяннях: а) невиконання службових обов'язків, що означає невчинення державним службовцем дій, передбачених для нього як безумовних для виконання ним по службі, тобто особа повністю не виконує свої посадові обов'язки; б) неналежне виконання службових обов'язків, тобто це дії державного службовця у межах його посадових повноважень, які виконуються не так, як того вимагають інтереси служби, тобто особа діє неналежно, не до кінця, не вчиняє всіх очікуваних від неї дій; в) перевищення своїх службових повноважень; г) порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби; г) скоєння вчинку, який порочить особу як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

Для окремих видів державних службовців дисциплінарна відповідальність передбачається дисциплінарними статутами чи положеннями [35, 135, 136, 137], зокрема, для: вищих офіцерів — зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну службову відповідність; пониження в посаді [135]; прокурорів і слідчих прокуратури — догана; пониження у класному чині; пониження в посаді; позбавлення нагрудного знака «Почесний працівник прокуратури України»; звільнення; звіль-

нення з позбавленням класного чину [35]; суддів — догана; пониження кваліфікаційного класу [189]; працівників міліції — усне зауваження; зауваження; догана; сувора догана; попередження про неповну посадову відповідність; звільнення з посади; пониження у спеціальному званні на один ступінь; звільнення з органів внутрішніх справ [137].

Для забезпечення належного рівня відповідальності доцільно створити єдину систему планування, оцінювання та заохочення публічних службовців, що передбачає:

- встановлення відповідальності публічних службовців за результати їх діяльності;

- встановлення кількісних та якісних показників для визначення ступеня досягнення результату діяльності кожного публічного органу і відповідності між ними та результатами роботи публічного службовця;

- вдосконалення порядку проведення щорічного оцінювання діяльності публічних службовців на основі впровадження методики врахування результатів їх роботи для оцінювання роботи публічного органу в цілому;

- встановлення прозорого механізму заохочення публічних службовців за досягнення визначених планових показників діяльності та їх перевищення;

- розроблення засобів організаційно-методичного забезпечення впровадження зазначеної системи в публічних органах.

Серед заходів щодо посилення відповідальності публічних службовців слід наголосити на встановленні дисциплінарної відповідальності за порушення правил поведінки публічних службовців, а також вдосконаленні законодавчого врегулювання процедури притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності.

### **1.3. Публічний службовець: поняття, види, особливості правового статусу**

Характеристика публічної служби була б неповною без характеристики *публічного службовця*. У цьому аспекті одним з важливих є питання щодо визначення поняття, видів, особливостей, правового статусу публічного службовця, їх право-

вого регулювання. Зазначені питання відображено у багатьох наукових дослідженнях [11–13, 37, 51–53, 71, 91, 217, 218]. Водночас, як свідчить практика розгляду адміністративними судами спорів щодо публічної служби, низка питань до цього часу залишається теоретично невизначеними та законодавчо не врегульованими. Серед них особливе місце посідають питання щодо правового статусу публічного службовця.

В юридичній науці немає єдиної думки з приводу *поняття та статусу публічного службовця* [10, 12, 51, 52, 53, 218 та ін.]. Слід зазначити, що чинне законодавство про публічну службу, насамперед закони України «Про державну службу» [129], «Про міліцію» [166], «Про прокуратуру» [181], «Про дипломатичну службу» [134], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [185] тощо, також не передбачає визначення поняття та змісту правового статусу публічного службовця. Отже, для з'ясування поняття та правової природи правового статусу публічного службовця необхідно передусім звернутися до загальнотеоретичних напрацювань щодо поняття «правовий статус особистості», яке є родовим поняттям видового поняття «статус публічного службовця» і слугуватиме науково-методологічним підґрунтям для його визначення.

М. І. Матузов вважає важливим компонентом правового статусу суб'єкта права його права й обов'язки. Відповідальність перед державою і суспільством реалізується шляхом підкорення суб'єктів права закону і нормам права, які зафіксовані у підзаконних актах [74, с. 189–190]. Такої ж точки зору дотримуються: Н. М. Погрібний, який підкреслює, що правовий статус громадянина характеризується максимально повним набором прав, свобод, обов'язків, існуючих у даній державі, оскільки громадянин — це особа, яка має громадянство, тобто постійний юридичний зв'язок із даною державою, що виражається у їх взаємних правах та обов'язках [96, с. 36]; Є. Кутафін, який наголошує на тому, що під правовим статусом людини і громадянина зазвичай розуміють сукупність його прав і обов'язків. Дійсно, це головний зміст правового статусу людини і громадянина, однак на нього впливають й такі інші правові чинники: громадянство, принципи, гаран-

тії прав і свобод [86, с. 93]; В. О. Костюк, який стверджує, що правовий статус — це сукупність юридичних прав, свобод і обов'язків особи, які закріплені в чинному законодавстві і становлять соціально допустимі і необхідні потенційні можливості особи мати суб'єктивні права і обов'язки та реалізувати їх у системі суспільних відносин [63, с. 100–101].

Виокремлюючи права, свободи й обов'язки як елементи правового статусу особистості, С. О. Комаров водночас зазначає, що правовий статус особистості в державі характеризується такими основними рисами: а) права, свободи й обов'язки, що утворюють правовий статус, є рівними, кожна особа (у межах свого статусу) має право на рівний захист з боку закону незалежно від будь-яких обставин, юридичну можливість використання наданих їй прав; б) права, свободи й обов'язки особистості, зафіксовані у правових нормах, є найвищою цінністю, а їх виконання, дотримання і захист — головним обов'язком держави; в) права, свободи й обов'язки особистості гарантовані державою; г) права, свободи й обов'язки особистості є єдиною системою, яка постійно розширює і поглиблює свій внутрішній зміст у міру цивілізації суспільних відносин; г) права, свободи й обов'язки є необхідною умовою і передумовою буття особистості, характеризуються єдністю, яка виявляється в їх соціально-економічному призначенні [75].

На особливу увагу заслуговує точка зору А. В. Старілова, який, включаючи до змісту правового статусу особистості права, свободи й обов'язки, робить особливий акцент на значущості у правовому статусі не тільки прав, свобод і обов'язків, а й їх єдності. У ситуації порушення цієї єдності, продовжує він, настає необхідність у з'ясуванні механізму правового регулювання, а наявність цієї єдності мусить забезпечуватися системою контролю з боку самих суб'єктів правового регулювання [219].

Виокремлюючи права й обов'язки в правовому статусі громадян, Ю. А. Петров констатує: «Існує єдиний і рівний для всіх громадян правовий статус. Якщо ж включити до його змісту права і обов'язки, що впливають з конкретних правовідносин, то правовий статус постійно змінюватиметься,

оскільки права і обов'язки громадян у конкретних правовідносинах є неоднаковими. До змісту правового статусу входять лише ті права і обов'язки, якими наділений громадянин, а не ті, якими він володіє в конкретних правовідносинах. В іншому випадку було б стільки правових статусів, скільки громадян» [92, с. 119].

Не лише з позицій прав, обов'язків і гарантій громадян, а й з урахуванням місця суб'єктів у соціальній системі суспільства розглядає соціально-правовий статус суб'єктів права О. Цельєв. Він вважає, що для ефективної реалізації соціально-правового статусу суб'єкта права необхідними є три особливо важливі чинники — наявність правової культури населення, професійне виконання суб'єктом права своїх функціональних обов'язків та стабільне економічне становище держави [254, с. 10].

Дещо ширше тлумачить зміст правового статусу особистості О. Ф. Скакун, яка вбачає правовий статус особистості в системі закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права координує свою поведінку в суспільстві. На її думку, структура правового статусу особистості може бути подана у вигляді таких елементів: правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки, відповідальність [215]. Такої ж самої точки зору дотримується М. М. Рассолов, який під правовим статусом розуміє сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальності особистості, що встановлюють її правове становище у суспільстві. «Державний службовець, суддя, військовослужбовець, студент, шановний громадянин — усе це правові статуси, які визначають правове становище конкретних осіб та характеризуються певним набором прав і свобод» [226].

Деякі вчені виділяють два аспекти правового статусу особистості: широкий та вузький. Так, А. С. Мордовець і В. П. Синюков пишуть: «Проблема правового статусу особистості є важливою та багатогранною. Вона порушує всю діалектику відносин людини і суспільства, громадянина і держави, її дослідження дозволяє проникнути (з позиції історії та сучасності) у сутність політичних процесів і правових систем, поглибити

уявлення про права і свободи людини, про стан правової свідомості, правової культури суб'єктів правовідносин і про зміст останніх, пізнати матеріальні, духовні та інші інтереси індивідів, глибоко дослідити систему гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина. У науковій літературі розрізняють загальносоціальний статус особистості та його різновиди: релігійний, політичний, економічний, моральний, правовий. Правовим він називається тому, що стан особи в суспільстві визначається юридичними нормами, які опосередковують багаторідні зв'язки людини із соціальним середовищем. У широкому сенсі слова під правовим статусом особистості розуміються юридично закріплені стан людини в суспільстві, її права і свободи, обов'язки і відповідальність, встановлені законодавством і гарантовані державою. До структури правового статусу юристи часто включають і такі елементи, як законні інтереси, правові принципи, правовідносини загального (статутного) типу, правосуб'єктність. У вузькому сенсі категорія «правовий статус особи» характеризує обсяг прав і свобод, якими володіє людина, — суб'єкт права. Вони ж (права і свободи) становлять основний зміст, ядро правового статусу» [259]. Ця точка зору знайшла підтримку в поглядах В. Н. Синякова, який у широкому сенсі слова під правовим статусом особистості розуміє юридично закріплене становище людини в суспільстві, тобто права, свободи, обов'язки та відповідальність, встановлені законодавством та гарантовані державою. У вузькому сенсі — це обсяг прав і свобод, якими володіє людина — суб'єкт права [83, с. 480–481]. Прихильником широкого та вузького тлумачення правового статусу особистості є В. І. Новосолов, який зазначає, що на правове становище громадян у державі, окремих сферах державного і суспільного життя впливають багато чинників. Усі ці чинники автор поділяє на дві групи: 1) чинники, які прямо впливають на правове становище громадян, тобто правовий статус у вузькому, власному сенсі. Це права, свободи, обов'язки та дієздатність. Ними володіє кожний громадянин; 2) чинники, які впливають на правове становище опосередковано, головним чином через діяльність державних органів та державних службовців та інших суб'єктів, тобто

правовий статус у широкому сенсі. До складу правового статусу в широкому сенсі, зауважує автор, входять також принципи правового статусу, гарантії прав, свобод та обов'язків, відповідальність і демократичні елементи [81, с. 7–8].

Натомість деякі вчені розглядають правовий статус особистості не як сукупність чи систему певних елементів або чинників, а як певне становище у взаємовідносинах з державою. Так, В. М. Корельський і В. Д. Перевалов зазначають: «Правовий статус особистості — це правове становище людини, що відображає її фактичний стан у взаємовідносинах із суспільством та державою» [225, с. 503].

Така різноманітність точок зору щодо поняття та структури правового статусу особистості не могла не вплинути на сутність та зміст правового статусу державного службовця.

На думку Ю. М. Старілова, «правовий статус державного службовця включає такі складові: способи заміщення державних посад; нормування і організацію праці; вимоги, що висуваються до державних службовців; права і обов'язки, обмеження і заборони за посадою; проходження державної служби (атестація, підвищення по службі, присвоєння кваліфікаційного розряду, рангу, спеціального звання та ін.); засоби стимулювання і відповідальності» [225, с. 503]. Водночас дослідник робить висновок про те, що статус державних службовців — це диференційована і комплексна система, яка має вертикальну і горизонтальну структури. Вертикальний поділ полягає в розмежуванні видів державних службовців залежно від рівня державної служби. Горизонтальний поділ указує на безліч спеціальних напрямків у державній службі [219, с. 146]. Таким чином, Ю. М. Старілов акцентує увагу на двох аспектах поняття правового статусу державного службовця: структурному та функціонально-статусному. Така різноманітність поглядів свідчить про багатогранність і різноманітність такого складного соціально-правового явища, як державна служба.

В. Я. Малиновський вважає, що «правовий статус державних службовців — це сукупність прав, обов'язків, свобод, обмежень, відповідальності, що встановлені законами і гарантовані авторитетом держави». Таке визначення поняття

включає як перелік основних (на думку автора) елементів структури правового статусу, так і гарантування реалізації цих елементів державою [71, с. 41], тобто наявність самих елементів ще не є гарантією реалізації їх державним службовцем. Такої ж точки зору дотримуються А. П. Алексін і Ю. М. Козлов, які пишуть, що правовий статус державних службовців — це сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, що встановлені законодавством і гарантовані державою. Разом з тим вони виділяють і акцентують увагу на адміністративно-правовому статусі державних службовців, який характеризується тим, що: а) їх права та обов'язки встановлюються, як правило, у межах компетенції органів, в яких вони перебувають на державній службі; б) діяльність державного службовця підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний орган, і має офіційний характер; в) службові права та обов'язки характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки — правами, оскільки інакше обов'язки неможливо буде здійснити; г) здійснення службовцем своїх прав та обов'язків гарантується законодавством; д) законні приписи і вимоги державного службовця повинні виконуватися всіма, кому вони адресовані; е) вони мають право на просування по службі, тобто на службову кар'єру; є) передбачені обмеження його загальногромадянських прав з метою ефективності службової діяльності; ж) для них передбачені певні пільги, а також підвищена відповідальність за вчинення правопорушень [6, с. 145].

С. Д. Дубенко зазначає, що державний службовець має певне правове становище або, інакше кажучи, правовий статус. Правовий статус державних службовців — це сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, що встановлені законодавством і гарантовані державою [37, с. 41–42].

Натомість Ю. П. Битяк, Б. М. Габрічідзе, О. Г. Чернявський більш широко тлумачать зміст правового статусу державного службовця. Так, на думку Ю. П. Битяка, «правовий статус державних службовців поєднує елементи інституту

державної служби від вступу на державну службу до її завершення. Він являє собою сукупність правил проходження державної служби — прав, обов'язків, обмежень, заборон, гарантій, соціального захисту, відповідальності» [11, с. 144]. Тобто автор вважає, що проходження особою державної служби є формою реалізації правового статусу державного службовця. Саме тому він доповнює структуру правового статусу державного службовця таким елементом, як соціальний захист. Ще ширше тлумачать структуру правового статусу державного службовця Б. М. Габрічідзе і О. Г. Чернявський, які виокремлюють такі чинники: 1) поняття і права державного службовця; 2) основні обов'язки державного службовця; 3) обмеження, пов'язані з державною службою; 4) відомості про доходи державного службовця і майно, яке належить йому на праві власності; 5) заохочення державного службовця; 6) гарантії державного службовця; 7) правовий стан державного службовця при ліквідації і реорганізації державного органу; 8) грошове утримання державного службовця; 9) відпустка державного службовця; 10) пенсійне забезпечення державного службовця і членів його сім'ї; 11) стаж державної служби державного службовця [21].

Слід зазначити, що такий, надто широкий, підхід до визначення сутності правового статусу державного службовця не дає чіткого уявлення про нього, оскільки включає такі складники, які слід розглядати як умови державної служби (грошове утримання, відпустка, стаж), а не елементи статусу. Підтвердженням цього положення є позиція О. В. Петришина, який наголошує на тому, що правовий статус державного службовця не може бути докладним відображенням соціального становища цього різновиду суб'єктів права. Він, по-перше, охоплює не всі сторони фактичного становища державних службовців, а лише найважливіші з них; по-друге, змінюється згідно з удосконаленням суспільних відносин, але й сам впливає на них, сприяє їх розвитку, або навпаки — консервації [91, с. 40].

Дещо інший підхід при характеристиці правового статусу державного службовця використовує В. М. Манохін, який, по-перше, розглядає не сам статус, а лише його основи, а по-

друге, вбачає ці основи в такому: а) державний службовець — громадянин держави; б) державний службовець обіймає державну посаду державної служби; в) службові обов'язки державний службовець виконує в порядку, встановленому чинним законодавством; г) праця державних службовців оплачується державою з бюджетних коштів [72, с. 159–260]. Уявляється, що ця точка зору дійсно характеризує тільки основи правового статусу державного службовця, та й ці основи більше характеризують не правовий статус державного службовця, а особливості самої державної служби як публічно-правового інституту.

Таким чином, аналізуючи наявні точки зору, можна зазначити, що поняття «правовий статус публічного службовця» є багатограним та різноаспектним явищем. Правовий статус публічного службовця похідний 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 і постійністю, так змінністю і динамічністю, що, у свою чергу, впливає на публічну службу.

Виходячи з особливостей публічної служби, її завдань і функцій, публічно-службових відносин, публічно-правового характеру діяльності публічного службовця, вважаємо, 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 становить систему обов'язків, прав і відповідальності, визначених нормативно-правовими актами та гарантованих державою.

## РОЗДІЛ 2

# ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ. ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

### 2.1. Прийняття на публічну службу

Право на публічну службу є невід’ємним правом громадянина України. При цьому слід зазначити, що в Конституції України термін «публічна служба» не використовується, а йдеться про державну службу. Водночас саме Конституція України визначає основні засади організації і діяльності публічної служби в цілому та її видів, зокрема: державної політичної служби (розділи IV — Верховна Рада України, V — Президент України, VI — Кабінет Міністрів України); державної служби (статті 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).

Таким чином, Конституція України ставить тільки одну вимогу до особи, яка претендує на посаду державного службовця, — наявність громадянства України. Так, ст. 38 Конституції України закріплено, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Назване конституційне право знайшло подальше відображення і деталізацію у деяких спеціальних законах про окремі види публічної служби. Так, у ст. 4 Закону «Про державну службу» встановлено, що право на державну службу мають громадяни України незалежно від положення, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Аналіз цієї статті дає підстави виокремити три основні вимоги щодо права на державну службу: 1) громадянство України; 2) відповідна освіта і професійна підготовка; 3) проходження конкурсного відбору або іншої процедури, встановленої Кабінетом Міністрів України.

Водночас у ст. 4 Закону передбачено рівність доступу всіх громадян України до державної служби, а також при її проходженні незалежно від прямих чи непрямих обмежень або привілеїв. Це положення повністю відповідає ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р.

Однією з важливих вимог щодо реалізації права на публічну службу є *громадянство України*. Відповідно до Закону України від 18 січня 2001 р. «Про громадянство» [121] громадянами України є: а) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 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 листопада 1991 р.) проживали в Україні і не були громадянами інших держав; в) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 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 з 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.

Не менш важливим є *питання щодо освіти і підготовки претендента на публічну службу*. Зокрема, особи, які претендують на державну службу, крім громадянства, повинні мати відповідну освіту і професійну підготовку. Закон «Про державну службу» не передбачає освітньо-кваліфікаційних рівнів, яким повинні відповідати претенденти. Це дає підстави стверджувати, що державним службовцем (у будь-якому

випадку теоретично) може бути особа, яка не має, наприклад, вищої освіти (наприклад, секретар судового засідання, яка має, як правило, повну середню освіту). Однак це законодавче положення щодо «відповідної освіти» конкретизовано в посадових інструкціях і положеннях, що містять такий розділ, як «Кваліфікаційні вимоги», в якому й передбачаються вимоги стосовно освіти. Аналіз типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців показує, що більш ніж у 95 % ставиться вимога щодо наявності вищої освіти і переважною більшістю за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста або магістра. Водночас спеціальними законами передбачено, що особи, які претендують на відповідні публічні посади, повинні мати вищу освіту: вища, як правило, юридична чи економічна освіта для Голови та державних уповноважених Антимонопольного комітету України [109], вища юридична освіта для слідчих і прокурорів [175], відповідна фахова вища освіта для дипломатичних працівників [134] та ін.

Важливо зазначити, що попри відповідну освіту претендент на посаду державного службовця повинен мати відповідну професійну підготовку. Під останньою мається на увазі процес набуття професійних знань, умінь і навичок, необхідних для належного виконання посадових функцій і повноважень щодо обійманої посади на державній службі.

У контексті адаптації інституту публічної служби в Україні до стандартів ЄС необхідно актуалізувати зміст навчання шляхом уведення до програми професійної підготовки службовців таких спеціальностей: право та інституції ЄС; загальна міжнародна політика і політика безпеки; європейська економічна інтеграція з акцентом на розвиток внутрішнього ринку; законодавство ЄС та держав-членів ЄС; правове регулювання відносин України з ЄС; інформаційна політика ЄС та європейська модель налагодження зв'язків державних структур з громадськістю; комунікативні навички й основи ведення переговорів [198].

Важливе значення при вступі на публічну службу має *віковий критерій*. Так, згідно із ст. 23 Закону «Про державну службу» державними службовцями можуть бути чоловіки до

досягнення ними 60 років і жінки — 55 років. Названа стаття передбачає тільки граничний вік перебування на державній службі, тобто вік, після досягнення якого державно-службові відносини, як правило, припиняються. Водночас Закон не встановлює (і це можна вважати суттєвою прогалиною чинного законодавства), після досягнення якого віку особа має право на державну службу. Застосовуючи аналогію трудового права, можна вважати, що після досягнення 16 років особа має право вступу на державну службу при дотриманні інших вимог [56]. Уявляється, що такий підхід до вирішення цього питання є неправовим, оскільки повна дієздатність особи настає тільки після досягнення 18 років (участь у виборах, референдумі, право балотуватися в державні органи та органи місцевого самоврядування, тобто участь в управлінні державою). У даному ж випадку виходить, що, будучи представником держави через державні органи, особа разом з тим не може брати участі в управлінні державою. У зв'язку з цим слід було б передбачити, що право на державну службу мають особи, які досягли 18-річного віку.

Аналіз чинного законодавства про публічну службу показує, що в спеціальних законах, які регламентують окремі види публічної служби, передбачається досягнення особою для вступу на публічну службу, як правило, 18 років. Однак в окремих випадках встановлюється й інший вік: 21 рік — для народних депутатів [61, ст. 76], 35 років — для Президента України [61, ст. 103], 25, 30, 35, 40, 45 років — для суддів (Конституція України, Закон «Про статус суддів») [61, ст. 148; 183, ст. 7].

У деяких випадках чинне законодавство взагалі не передбачає вимог щодо віку, а вказує, що особа має право голосу, що опосередковано можна вважати вказівкою на досягнення 18 років (тобто право голосу — це право обирати або бути обраним, що, у свою чергу, означає досягнення особою 18-літнього віку). Це положення є характерним для членів Кабінету Міністрів України (ст. 7 Закону «Про Кабінет Міністрів України») [158]. Разом з тим слід зазначити, що поняття «має право голосу» не підмінює поняття «вік» і не ототожнюється з досягненням 18-літнього віку. Зазначене підтверджується положеннями Конституції України про те, що і Президентом

України, і народним депутатом може бути особа, яка досягла відповідно 35 років і 21 року і має право голосу.

Слід відмітити, що у деяких випадках до публічних службовців ставиться *вимога щодо стану здоров'я*. Як правило, це стосується публічних службовців спеціалізованої і милітаризованої державної служби, на яких покладаються завдання та функції держави, пов'язані із захистом, обороною та здійсненням правоохоронної діяльності: служба в митних органах [76], служба в органах міліції [166], СБУ [184], служба в пожежних органах [174], Збройних Силах України [157], податкових органах [127] та ін.

Водночас зазначимо, що Закон України «Про державну службу» не передбачає вимог щодо стану здоров'я претендентів на посади державних службовців. Однак у деяких підзаконних нормативних актах про державну службу передбачена обов'язковість проходження кандидатами на зайняття посад керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій медичного огляду лікарсько-консультативною комісією з метою визначення стану їх здоров'я.

Однією з вимог до претендентів на окремі види публічної служби є *володіння державною мовою*: на пост Президента України, членів Кабінету Міністрів України, суддів, державних службовців. При цьому важливо зазначити, що в деяких випадках ця вимога прямо передбачається в Конституції України (ст. 103 — Президент України, ст. 127 — судді, ст. 148 — судді Конституційного Суду України).

Вступ на публічну службу безпосередньо пов'язаний з *присягою*. Саме присяга в окремих випадках виступає критерієм розмежування фізичної особи і публічного службовця. Отже, складання публічним службовцем присяги є надзвичайно важливим і вирішальним для всього інституту публічної служби.

Проте питання поняття, змісту, сутності присяги, її правового регулювання та процедури прийняття залишаються недостатньо дослідженими та теоретично напрацьованими. Крім того, недостатнє законодавче регулювання цього питання (відсутність єдиного підходу до законодавчого регулювання присяги стосовно всіх публічних службовців, порядку її

складання, її значення для вирішення питання щодо моменту набуття статусу публічного службовця та ін.) негативно впливає на публічну службу в цілому та створює певні колізії у чинному законодавстві.

У зв'язку з цим зупинимося більш докладно на етимологічному аспекті терміна «присяга», його змісті, процедурних особливостях та юридичних наслідках складання присяги, а також відповідальності за її порушення.

Присяга (клятва, божба, клятвена обіцянка) — первинне значення доторкання до предмета клятви (до землі тощо) [106, с. 126]. Таке правове явище, як присяга, має глибоке історичне коріння, що сягає ще часів звичаєвого права. Вважається, що вона як суспільне явище первинно мала зміст релігійного обряду, яким скріплювалось урочисто прийняте особою зобов'язання. Історично в основі присяги лежить страх перед невидимою силою, руйнівна дія якої може навалитися на особу, що присягнула, у разі порушення вірності присязі [105, с. 479–480]. На ранніх стадіях розвитку демократії її юридичні гарантії самі нерідко потребували додаткових матеріальних та інших гарантій, що часто супроводжувалося своєрідними (у вигляді клятви, присяги, заклинання тощо) релігійними, а вірніше, ритуальними гарантіями [197, с. 271]. Відомий спартанський законодавець і оратор Лікурґ (IX–VIII ст. до н. е.), звертаючись до своїх співвітчизників, зазначав: «Потрібно, аби ви розуміли, що клятва є основою демократії, оскільки троє становлять сутність державного ладу — правитель, суддя і приватна людина. Кожен із них приносить цю клятву вірності. Якщо хто-небудь порушить клятву, принесену богам, він не сховається від них і не уникне покарання. І якщо не він сам, то діти його і весь рід клятвовідступника потраплять у великі біди» [68, с. 79].

Присяга як правове явище вже за часів Київської Русі мала декілька самостійних значень: а) зобов'язання суддів судити за правом, яке супроводжувалося ритуалом її принесення — «Хресне цілування»; б) форма забезпечення достовірності особистих доказів у цивільному та кримінальному судочинстві [211, с. 54, 100–101, 373]. Зважаючи на суспільно-політичний устрій доби Київської Русі, присяга як юридичне явище вже мала характер релігійно-правового інституту.

Інститут присяги проходив процес трансформування із одного історичного періоду в інший. Глибокий правовий зміст вкладали в присягу судді українські правники під час створення «Прав, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р.), де в Артикулі 2 «Про суддів та їх присяги» присяга судді була основним джерелом його службових обов'язків.

Періоду пореформеної Росії 1864 р. були відомі три види присяги: 1) на вірність службі; 2) певній посаді; 3) з конкретної справи. Усі вони зберігали характер релігійного інституту, який передбачав за необхідне присутність духівника того сповідання, до якого належала особа, що присягалася. Відмова від принесення присяги (чи урочистої обіцянки, що її замінювала) була безумовною перепорою допуску до посади. Більш того, коли особа відмовлялася від принесення присяги на виконання покладених державних обов'язків, винний підлягав відповідальності, як за ухилення від виконання покладеного обов'язку [251, с. 230–231].

В юридичній науці прийнято вважати, що присяга — це: 1) урочиста офіційна обіцянка дотримуватися певних зобов'язань, клятва вірності якій-небудь справі; 2) урочиста обіцянка, часто підкріплена згадуванням чогось дорогого, священного для того, хто обіцяє; 3) запевнення у правдивості сказаного [107, с. 654].

Особливе значення присяга має для визначення правового статусу судді як особи, наділеної повноваженнями здійснювати правосуддя. У статтях 126, 129 Конституції України проголошено гарантію незалежності і недоторканності суддів та заборони впливу на них у будь-який спосіб, а також незалежність суддів при здійсненні правосуддя. На розвиток принципу їх незалежності створено нову систему формування суддівського корпусу. В Україні встановлено принцип незмінюваності суддів як однієї з гарантій їх незалежності. З цього приводу в ст. 126 Основного Закону зазначено, що судді обіймають посади безстроково, крім тих, які призначаються на посаду судді вперше. У названій нормі надано вичерпний перелік підстав звільнення судді з посади, серед яких самостійною підставою є порушення ним присяги. Остання підстава є новою для судоустрою України. Тому важливим є зосередження уваги на правовій природі суддівської присяги.

Деякі автори вважають, що в сучасному суспільстві і державі присяга є лише ритуалом морально стримуючого характеру стосовно осіб, що її складають [197, с. 271–272]. З таким підходом не зовсім можна погодитися. На сучасному етапі розвитку суспільства і держави присяга судді України як історичний правовий інститут не тільки не втратила свого значення, а й набуває нового змісту та застосування. У правовій літературі пропонуються різні підходи до юридичного визначення присяги. Так, на думку одних авторів, присяга — це офіційна урочиста обіцянка дотримуватися певних зобов'язань, зокрема, на підтвердження правдивості свідчень, вірності тій чи іншій справі, діяти відповідно до конституції тощо [104, с. 376], інші переконані, що присяга — це клятва на вірність конституції та служінню народу, яку в обов'язковому порядку дає посадова особа, яка вступає на високу державну посаду [103, с. 90]. З аналізу цих підходів вбачається, що вони не повторюються і, більш того, між ними є певна відмінність. У зв'язку з цим постає запитання: присяга — це тільки урочиста обіцянка дотримуватися певних зобов'язань чи конкретна клятва (зобов'язання) — акт, який породжує юридичні факти? Отже, один термін може нести в собі різні правові і змістовні навантаження. Відповідно до положень Конституції присяга судді виконує саме функцію обов'язку, а не обіцянки, яку бере на себе особа, покликана здійснювати правосуддя. Проте цей обов'язок має двоякий характер: з одного боку, він впливає із особливостей публічної діяльності судді щодо здійснення правосуддя, а з другого — несе глибоке суспільно-правове навантаження, оскільки суддя при виконанні своїх повноважень повинен діяти на користь суспільства і держави, здійснюючи справедливе, неупереджене правосуддя, і тим самим стверджувати незалежність судової влади.

Принесення присяги особою, яку призначено на посаду судді, є юридичним моментом набуття статусу судді і допуску до судової діяльності. До особи, яка її не принесла, не можна пред'явити претензії щодо порушення нею обов'язків суддівської служби. Лише після принесення особою присяги судді цій особі можна поставити у вину порушення (недотримання, ухилення від виконання) обов'язків присяги, що є підставою звільнення з посади.

Таким чином, присяга суддів України несе в собі особливе правове навантаження. Водночас вона потребує докладного правового аналізу. Чинну на даний час присягу суддів сформульовано у ст. 10 Закону «Про статус суддів» і вона звучить так: «Урочисто присягаю чесно і сумлінно виконувати обов'язки судді, здійснювати правосуддя, підкоряючись тільки закону, бути об'єктивним і справедливим» [189]. Виходячи з наведеного, основними правовими категоріями присяги є: «обов'язки судді» та «підкорення закону». Такі ж категорії, як «чесність», «сумлінність», «об'єктивність» та «справедливість», є оціночними. Вони відіграють допоміжну роль і набирають змісту лише за рахунок основних категорій.

Отже, присяга судді є невід'ємним обов'язковим структурним елементом його правового статусу, тим чинником, який перевтілює фізичну особу на суддю. Без складання присяги особа не може здійснювати правосуддя, а прийняті нею рішення не мають законної сили. Надзвичайно важливим є переосмислення значення присяги не тільки щодо дотримання суддею Конституції України та виконання своїх повноважень, а й щодо дотримання морально-етичних вимог, які є для судді не просто бажаними, а обов'язковими.

Право на державну службу, крім ст. 4, регламентовано ст. 12 Закону «Про державну службу», яка встановлює низку обмежень, що можуть бути перепорою для вступу громадян на державну службу:

*1) визнання у встановленому порядку недієздатними.* 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 [256], і над ним встановлюється опіка (ст. 16 ЦК України [255]);

*2) наявність судимості, що є несумісною із зайняттям посади.* Судимість — це передбачені законом правові наслідки засудження, які тривають певний період і визначають особливий правовий статус особи, котра має судимість. Загальноправові наслідки судимості полягають у різноманітних обмеженнях, які встановлюються законом щодо осіб, що мають непогашену або незняту судимість. Зокрема, особа, яка має

судимість, не сумісну із зайняттям посади, не може бути державним службовцем. У деяких випадках наявність судимості за будь-який злочин є перешкодою для особи бути: суддею, прокурором, слідчим, нотаріусом; судовим експертом; членом Вищої ради юстиції. За наявності судимості за вчинення умисного злочину особу не може бути обрано до Верховної Ради України, на службу (роботу) в Управління державної охорони України (ч. 3 ст. 16 Закону від 4 березня 1998 р. «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» [126]), в державні податкові інспекції (ч. 3 ст. 15 Закону від 24 грудня 1993 р. «Про державну податкову службу в Україні» [127]);

3) *безпосередня підпорядкованість або підлеглість особам, які є їх близькими родичами або свояками.* У п. 3 ст. 12 Закону «Про державну службу» передбачено обмеження можливості державної служби за наявності двох взаємопов'язаних умов:

а) наявність близьких родинних зв'язків. Поняття близьких родичів наведено у сімейному законодавстві, згідно з яким близькими родичами є: батьки, подружжя, діти, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки. Визначення поняття свояків у чинному законодавстві не надано. У теорії сімейного права використовується поняття «свояцтво», під яким прийнято розуміти відносини між родичем одного із подружжя і родичами другого із подружжя, а також між родичами кожного із подружжя. При цьому свояцтво поділяється на дві категорії: до першої належать відносини, що складаються між чоловіком (зятєм) і тещею, дружиною і свекрухою, між вітчимом і пасинком (мачухою і падчеркою) та ін.; до другої — відносини, що складаються між братом жінки і братом чоловіка, матір'ю дружини і матір'ю чоловіка та ін. Таким чином, свояцтво не ґрунтується ні на походженні, ні на кровному спорідненні;

б) *безпосередня підпорядкованість близьких родичів або свояків.* Безпосередня підпорядкованість пов'язана із прийняттям правових рішень щодо особових справ підлеглого державного службовця, зокрема: надання чергової і позачергової відпустки або відмова у відпустці, а також дозвіл на звільнення із служби; прийняття заяв про звільнення, встановлення факту невідповідності займаній посаді; видання

офіційних документів; прийняття рішень щодо дисциплінарних справ; контроль за дотриманням обмежень, пов'язаних з державною службою; атестація персоналу; прийняття рішень з питань роботи з персоналом (переведення на іншу посаду, у тому числі в тому самому державному органі; переведення в інший державний орган та ін.).

Принагідно зазначимо, що Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції», який набрав чинності з 1 квітня 2010 р., запроваджено нове поняття — «близькі особи». У ст. 1 цього Закону близькі особи визначені як подружжя, діти, батьки, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки, усиновлювачі, усиновлені, а також інші особи за умови їх постійного проживання разом із суб'єктом, вказаним у ч. 1 ст. 2 цього Закону (суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення), і ведення з ним спільного господарства;

4) в інших випадках, встановлених законами України. Відповідно до чинного законодавства, що регламентує окремі види спеціальної та мілітаризованої служби, передбачаються інші обмеження при вступі на державну посаду. Так, не можуть бути прийняті на посаду:

– прокурора або слідчого прокуратури — особи, які були засуджені за вчинення злочину (ст. 46 Закону від 5 листопада 1991 р. «Про прокуратуру» [181]);

– службовця податкового органу — особи, які були засуджені за вчинення корисливих злочинів. Слід звернути увагу на те, що, на відміну від аналогічних обмежень, передбачених Законом «Про державну службу», йдеться не про судимість як тимчасове явище, а про сам факт засудження, який має постійний характер. Водночас важливим є й те, що обмеження передбачає вчинення не будь-якого злочину, а тільки корисливого (ст. 15 Закону «Про державну податкову службу в Україні»);

– до міліції та державної пожежної охорони — особи, які раніше були засуджені за вчинення злочинів (ст. 17 Закону «Про міліцію» [166], ст. 19 Закону від 17 грудня 1993 р. «Про пожежну безпеку» [174]) та ін.

Ураховуючи, що питання проходження конкурсу та призначення на посаду державного службовця досить вдало ви-

світлено в науковій літературі, зосередимо увагу на особливостях вступу на публічну службу в органах місцевого самоврядування.

Принагідно лише зауважимо, що з метою формування дієздатного кадрового потенціалу, залучення на державну службу висококваліфікованих спеціалістів Кабінет Міністрів України постановою № 169 від 15 лютого 2002 р. затвердив Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців. Ця постанова наблизила конкурсну процедуру в Україні до зарубіжних аналогів, але так і залишила відкритим питання щодо незалежності й об'єктивності створюваних конкурсних комісій. Не випадково багато експертів наголошують на формальності таких конкурсів.

Окремо хотілося б звернути увагу на те, що згідно з п. 32 Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців керівник державного органу протягом місяця з дня прийняття рішення конкурсною комісією на підставі пропозиції останньої приймає рішення про призначення на посаду державного службовця та зарахування до кадрового резерву. У зв'язку з цим суд може визнати протиправно бездіяльність суб'єкта владних повноважень щодо своєчасності ухвалення рішення за наслідками конкурсу та зобов'язати відповідача вчинити дії, пов'язані з реалізацією рішення комісії.

Рекомендації конкурсної комісії не є обов'язковими для виконання керівником державного органу, якщо буде встановлено передбачені законом обмеження, які перешкоджають переможцю зайняти вакантну посаду чи бути зарахованим до кадрового резерву. Мотивоване рішення про таку відмову приймається керівником у місячний строк і може бути оскаржене до суду. Установивши, що відмова є необґрунтованою, суд може визнати рішення протиправним, скасувати його та зобов'язати відповідача вчинити правомірні дії у межах його компетенції. При цьому суд не може перебирати на себе не властиву для нього функцію суб'єкта владних повноважень і ухвалювати рішення про призначення на посаду державного службовця чи зарахування його до кадрового резерву.

Такий підхід може застосовуватися судами при розгляді справ щодо спорів з приводу призначення (обрання) на кон-

курсній основі на посади в органах місцевого самоврядування.

Однією з відмінностей служби в органах місцевого самоврядування від державної служби є наявність різних способів заміщення посад: вибори; обрання; затвердження; призначення на невизначений строк на конкурсній основі; призначення на невизначений строк без конкурсу; призначення на визначений строк [185].

Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» не встановлює граничного віку для сільських, селищних, міських голів. Сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу і на день виборів досяг 18 років. Не можуть обиратися громадяни, які мають судимість за вчинення умисного злочину, якщо цю судимість не знято або не погашено в установленому законом порядку. Особа, яка дала згоду балотуватися на посаду сільського, селищного, міського голови, повинна подати до окружної (територіальної) виборчої комісії заяву про свою згоду балотуватися, а також про зобов'язання припинити у разі обрання трудову або іншу діяльність, несумісну зі статусом сільського, селищного, міського голови [185]. Результати виборів встановлює окружна (територіальна) виборча комісія на підставі протоколів дільничних виборчих комісій про результати голосування.

Виборам притаманні такі риси: а) висування кандидатів на посаду відбувається відносно широким колом суб'єктів (збори громадян, місцеві осередки політичних партій, громадських організацій і т. д.); б) кандидатура обирається із широкого визначеного кола осіб; в) кандидати на посаду дають свою згоду балотуватися; г) відбуваються широке публічне обговорення та оцінювання ділових, професійних та особистісних якостей кандидатів, у тому числі із залученням засобів масової інформації; г) кандидат обирається шляхом волевиявлення населення села, селища, міста таємним голо-

суванням на основі загального, рівного, прямого виборчого права; д) результати волевиявлення населення (виборів) встановлюються окружною (територіальною) виборчою комісією, оголошуються на пленарному засіданні ради та оприлюднюються у засобах масової інформації [185].

За пропозицією сільського, селищного, міського голови відповідною радою із числа її депутатів на строк повноважень ради обирається секретар сільської, селищної, міської ради, який працює в раді на постійній основі. Голова обласної, районної, районної у місті ради обирається радою із числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням та працює в раді на постійній основі. Обласна, районна, районна у місті (у разі її створення) рада обирає заступника голови відповідної ради у межах строку її повноважень із числа депутатів шляхом таємного голосування [185]. Заступник голови ради працює на постійній основі. Порядок (процедура) обрання зазначених посадових осіб законодавством не врегульована і закріплюється, як правило, в регламентах відповідних рад.

Обранню притаманні такі ознаки: а) кандидата (кандидатів) на посаду висуває або конкретна посадова особа (сільський, селищний, міський голова), або будь-хто з депутатів відповідної ради; б) кандидатура (кандидатури) обирається із відносно вузького кола осіб (депутати відповідної ради); в) обговорення та оцінювання ділових, професійних та особистісних якостей кандидата (кандидатів) відбуваються на засіданнях постійних комісій, депутатських груп (фракцій), пленарних засіданнях ради; г) кандидат обирається шляхом таємного голосування депутатами на пленарному засіданні відповідної ради; г) результати волевиявлення депутатів встановлюються лічильною комісією відповідної ради та оголошуються на пленарному засіданні відповідної ради.

Сільська, селищна, міська рада затверджує персональний склад виконавчого комітету ради за пропозицією сільського, селищного, міського голови [185]. Аналогічні повноваження мають районна в місті рада та її голова. У складі виконавчого комітету відповідна рада обов'язково затверджує заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови

районної у місті ради з питань діяльності виконавчих органів ради та керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету. У виконавчому комітеті сільської ради функції секретаря виконавчого комітету може за рішенням ради здійснювати секретар відповідної ради. Порядок (процедура) затвердження передбачається, як правило, регламентами відповідних рад.

Кандидатури осіб, які пропонуються для обрання або затвердження радою, попередньо розглядаються постійними комісіями відповідної ради, які готують висновки з цих питань [185].

Для затвердження характерні такі ознаки: а) кандидатів на посади пропонує конкретна посадова особа (сільський, селищний, міський голова); б) кандидатури обираються із широкого невизначеного кола осіб (за винятком депутатів відповідних рад); в) обговорення та оцінювання ділових, професійних та особистісних якостей кандидатів відбуваються на засіданнях постійних комісій, депутатських груп (фракцій), пленарних засіданнях ради; г) кандидати (поіменним або загальним списком складу відповідного органу) обираються шляхом таємного голосування депутатами на пленарному засіданні відповідної ради; ґ) результати волевиявлення депутатів встановлюються лічильною комісією відповідної ради та оголошуються на пленарному засіданні відповідної ради.

Призначення у розумінні чинного законодавства України на посади в органах місцевого самоврядування відбувається, як уже зазначалося, на невизначений строк (на конкурсній основі та без конкурсу) або на визначений строк (за контрактом).

Сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах рад призначають осіб на посади керівників та службовців виконавчих органів відповідних рад; голови обласних, районних рад призначають осіб на посади керівників та службовців виконавчих апаратів відповідних рад на конкурсній основі. Слід звернути увагу на те, що конкурс проводиться в порядку, визначеному законодавством про державну службу [185].

Сільський, селищний, міський голова, голова обласної, районної, районної у місті ради, у виконавчому органі або виконавчому апараті якої є наявною вакантна посада, приймає рішення про оголошення конкурсу та його умови і створює

конкурсну комісію. Інформація про конкурс поширюється через засоби масової інформації та доводиться до відома працівників органу, де оголошується конкурс. Особи, які бажають взяти участь у конкурсі, подають до конкурсної комісії заяву про участь та необхідні документи. Комісія приймає рішення щодо допуску до участі в конкурсі. Особи, допущені до участі в конкурсі, складають іспит. Особи, які склали іспит, проходять співбесіду у конкурсній комісії [185]. Комісія на закритому засіданні шляхом таємного або відкритого голосування по кожній кандидатурі обирає більшістю голосів одного кандидата та рекомендує призначити його на посаду і оформлює своє рішення протоколом. Рішення про призначення на посаду приймає сільський, селищний, міський голова, голова обласної, районної, районної у місті ради на підставі рішення конкурсної комісії про рекомендацію кандидата.

Призначення на конкурсній основі має такі характеристики: а) кандидати на посаду за власною ініціативою приймають рішення про бажання взяти участь у конкурсі; б) кандидатури належать до широкого невизначеного кола осіб; в) обговорення та оцінювання ділових, професійних та особистісних якостей кандидата здійснюються за допомогою кваліфікаційного іспиту та співбесіди спеціально створеним колегіальним органом — конкурсною комісією; г) кандидат обирається конкурсною комісією; г) рішення про призначення приймається сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної у місті ради.

У більшості демократичних країн конкурс є єдиною можливістю доступу на публічну службу взагалі і службу в органах місцевого самоврядування зокрема. Винятком є тільки незначна кількість посад з яскраво вираженим політичним характером. У зв'язку з цим, як уже зазначалося, ця особливість набору є однією з головних ознак, за якою публічно-правові службові відносини публічних службовців відрізняються від приватноправових трудових відносин громадян, що зайняті в органах публічної влади.

Службовці при прийнятті на службу в органах місцевого самоврядування вперше призначаються на відповідні посади, класифіковані за рівнем необхідної для їх заміщення освіти

і професійної підготовки, за конкурсною процедурою, і далі призначаються при просуванні по службі на подальші посади за результатами відбірної процедури. Зарубіжний досвід свідчить, що головним засобом протидії кумівству та протекціонізму при відборі на публічну службу виступає незалежна від органу або посадової особи, який призначає на посаду, перевірка ділових, професійних та особистих якостей претендентів [185]. Вона здійснюється незалежною комісією або спеціальним органом, відмінним від того, який призначає на посаду, що забезпечує її неупередженість і достатню об'єктивність.

Призначення без конкурсу є самостійним способом заміщення вакантних посад. Законодавча регламентація цього способу щодо посад службовців органів місцевого самоврядування відсутня, тому необхідним є застосування законодавства про державну службу, яке ці питання, до речі, теж регулює досить фрагментарно.

Умови застосування призначення без конкурсу в цілому можна класифікувати на три групи: 1) пов'язані зі специфікою вакантних посад (посади патронатної служби); 2) пов'язані зі специфікою кандидатів (особи, зараховані до кадрового резерву; службовці, які пройшли стажування; службовці, які обіймають у відповідному органі рівнозначну або вищу посаду; випускники Української академії державного управління при Президентові України); 3) пов'язані зі специфікою вакантних посад та кандидатів (посади — у новостворених органах; особи — які перебували на відповідних посадах у державних органах та виконавчих органах рад, у тому числі у тих, що ліквідуються).

Необхідною умовою застосування цього способу є волевиявлення керівника відповідного органу (посадової особи). При призначенні без конкурсу кандидат (особа, призначення якої відбувається) подає керівникові органу (посадовій особі) заяву, яка містить прохання або згоду бути призначеною на вакантну посаду та необхідні документи. За рішенням керівника органу (посадової особи) кандидат може проходити співбесіди з керівником органу (посадовою особою), іншими службовцями органу. Рішення про призначення приймає сіль-

ський, селищний, міський голова, голова обласної, районної, районної у місті ради.

Можна визначити такі риси призначення без конкурсу: а) кандидата на посаду обирає керівник органу (посадова особа); б) кандидатури можуть обиратися із широкого невизначеного кола осіб на визначені посади, із відносно вузького кола осіб на невизначені посади або з вузького кола осіб на визначені посади; в) кандидат на посаду заявляє про згоду або намір бути призначеним; г) ділові, професійні та особистісні якості кандидата оцінюються керівником (посадовою особою) органу безпосередньо або із залученням інших осіб шляхом співбесід; г) рішення про призначення приймається сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної у місті ради [185].

Призначення на визначений строк (за контрактом) є достатньо новим способом заміщення посад. Умовою для застосування цього способу є зміна службово-правового становища службовця, який обіймає відповідну посаду, що полягає у тимчасовому (як правило, довгостроковому) припиненні здійснення завдань і функцій за посадою внаслідок певних обставин: хвороби, відпустки, тривалого відрадження, відсторонення від посади та ін. Таким чином, особливістю цього способу є те, що посада, яка заміщується за його допомогою, не є вакантною (вільною).

Слід зазначити, що порядок застосування цього способу законодавчо не врегульовано. При призначенні на визначений строк за рішенням керівника органу (посадової особи) кандидат може проходити співбесіди з керівником органу (посадовою особою), іншими службовцями органу. Кандидат (особа, призначення якої відбувається) укладає з керівником органу (посадовою особою) контракт — угоду, за якою протягом визначеного строку особа зобов'язується виконувати завдання та функції за відповідною посадою і дотримуватися встановлених обмежень та заборон, а орган місцевого самоврядування створює умови для виконання особою завдань і функцій за посадою та надає особі необхідні гарантії. При цьому важливо відзначити, що контракт при прийнятті на службу відрізняється від контракту як строкового трудового договору, оскільки умови,

на яких він укладається, визначаються нормативно-правовими актами, а умови контракту як трудового договору — угодою сторін [185]. Таким чином, контракт при прийнятті на службу є публічно-правовим (адміністративним), а не приватноправовим (трудовим) договором.

Основними ознаками призначення на визначений строк є: а) кандидата на посаду обирає керівник органу (посадова особа); б) кандидатури можуть обиратися із широкого невідзначеного кола осіб; в) ділові, професійні та особистісні якості кандидата оцінюються керівником (посадовою особою) органу безпосередньо або із залученням інших осіб шляхом співбесід; г) призначення відбувається шляхом спільного волевиявлення кандидата та сільського, селищного, міського голови, голови обласної, районної, районної у місті ради.

Отже, основними способами вступу на публічну службу є: а) на політичну службу — вибори і призначення; б) на цивільну і спеціалізовану державну службу — конкурс, призначення і зарахування; в) на мілітаризовану службу — призов і контракт; г) на суддівську службу — призначення; ґ) на муніципальну службу — конкурс, вибори.

У той же час мусимо констатувати, що існуюча процедура відбору громадян, які б відповідали критеріям для набуття статусу публічних службовців, потребує вдосконалення. З метою раціоналізації системи управління публічною службою слід забезпечити відбір державних службовців з урахуванням професійної компетентності та публічного, прозорого і справедливого оцінювання кандидатів на зайняття посад усіх рівнів (запровадити незалежну конкурсну процедуру).

## **2.2. Атестація публічного службовця**

Одним із центральних інститутів у проходженні публічної служби є атестація публічних службовців. Це пов'язано насамперед з тим, що від атестації безпосередньо залежать ефективність і дієвість, авторитетність і стабільність публічної служби, професійність і компетентність публічних службовців. Слід зазначити, що питанням атестації в адміністра-

тивній науці приділялася певна увага, що виявилось у тих змінах, яких зазнав інститут атестації за останні роки як на нормативному, так і теоретичному рівні [10–13, 28, 33, 51, 52, 53, 90, 217 та ін.]. Тим не менш деякі питання атестації загалом та атестації публічних службовців зокрема до цього часу залишаються без належного законодавчого визначення та науково-теоретичного забезпечення.

Енциклопедично визнано, що атестація — це визначення кваліфікації працівника з метою перевірки відповідності займаній посаді [259, с. 26]. У науковій літературі поняття атестації тлумачиться як: а) визначення ділової та політичної кваліфікації працівника, характеристика його особистісних якостей, оцінювання результатів його службової діяльності [67, с. 90]; б) порядок проведення перевірки кваліфікації працівника шляхом періодичного оцінювання його знань, досвіду, навичок, здібностей, тобто його відповідності займаній посаді чи роботі, яку він виконує; в) визначення кваліфікації, рівня знань робітника чи службовця, відзив про його можливості, ділові та інші якості [67, с. 91]; г) діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в рамках встановленої науково обґрунтованої процедури з метою виявлення ступеня відповідності працівника займаній посаді оцінює ділові, особистісні та моральні якості службовця, процесу та підсумків його службової діяльності, результатами якої стають висновки та рекомендації атестаційної комісії стосовно поліпшення праці як службовця, що атестується, так і апарату всього державного органу [217, с. 402].

Своєрідністю підходів до визначення атестації характеризуються позиції С. С. Студенікіна, згідно з якими атестація розглядається як «визначення ділової та політичної кваліфікації працівника, характеристика його особистісних якостей, оцінювання результатів його службової діяльності» [221, с. 34]; Ф. П. Негру — «порядок проведення перевірки кваліфікації працівника шляхом періодичного оцінювання його знань, досвіду, навичок, здібностей, тобто його відповідності займаній посаді чи роботі, яку він виконує» [78, с. 10]; В. Я. Малиновського — «діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в межах установленої процедури виявляє ступінь відповід-

ності працівника посаді, яку він обіймає» [71, с. 117]; В. І. Курілова — «визначення кваліфікації, рівня знань робітника чи службовця, відзив про його можливості, ділові та інші якості» [67, с. 44].

Виходячи з наведеного, будь-яке визначення кваліфікації чи інших якостей працівника стосовно конкретної діяльності може бути названо атестацією. У такому розумінні до атестації належать присудження наукового ступеня, присвоєння наукового звання, складання державних іспитів тощо. Таке визначення кваліфікації, рівня знань робітника, службовця, учня, громадянина, відповідність його ділових і політичних якостей певній професії, спеціальності, кваліфікації чи посаді є атестацією в широкому розумінні. Атестація у вузькому розумінні — це періодична перевірка ділових і політичних якостей певних категорій працівників, що проводиться підприємством, установою, організацією у спеціальній організаційно-правовій формі і має на меті постійне підвищення ділової кваліфікації та ідейно-політичного рівня працівників, а також для поліпшення добору та розстановки кадрів [67, с. 90].

А. П. Рачинський розглядає атестацію як один із можливих шляхів просування по службі. Під атестацією державних службовців він розуміє діяльність, у процесі якої атестаційна комісія в межах установленої науково обґрунтованої процедури виявляє ступінь відповідності працівника посаді, яку він обіймає. Тобто комісія оцінює ділові, особисті і моральні якості службовця, процес і підсумки його службової діяльності. Результатами атестації є висновки і рекомендації атестаційної комісії щодо поліпшення праці як працівника, якого атестують, так і апарату всього державного органу [201, с. 7]. Подібне розуміння атестації зустрічається у дослідженнях В. І. Ремньова, С. Д. Дубенка, М. І. Іншина. Останній додатково вказує на те, що оцінюванню під час атестації мають підлягати також результати роботи: її обсяги і строки виконання, якість, тобто можливість застосування результатів без доопрацювання або з незначним чи суттєвим доопрацюванням; а також методи роботи: самостійність, ініціативність, співпраця з колегами, відповідальність, орієнтація на кінцевий резуль-

тат; терпимість і готовність допомогти, рівень конфліктності, вміння висловлюватись усно і письмово. У керівників, крім того, на його думку, слід оцінювати раціональність розподілу роботи серед працівників, делегування функцій, підтримку та заохочення якісної роботи, особистий приклад, сприяння професійному зростанню підлеглих [51, с. 69].

У Термінологічному словнику з управління персоналом органів внутрішніх справ України під атестацією кадрів розуміється «процедура визначення кваліфікації, рівня знань, практичних навичок, ділових якостей працівника та встановлення їх відповідності (невідповідності) посаді. Атестацію кадрів ОВС спрямовано на вдосконалення діяльності ОВС, підвищення ефективності їх роботи, поліпшення добору, розстановки і виховання кадрів, стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників. При цьому повинні всебічно оцінюватися їх ділові, професійні, моральні та особисті якості, рівень культури, здатність працювати з людьми та деякі інші суттєво важливі для працівників ОВС характеристики» [227].

Необхідно також зупинитися на визначенні поняття атестації, яке запропоновано відомим російським адміністративістом Д. Н. Бахрахом. Він вважає, що «умовно атестації можна поділити на загальні та персональні» [9, с. 139]. *Загальні атестації* проводяться через певні проміжки часу як чергові заходи щодо роботи з кадрами, але можуть бути і позачерговими (наприклад, у зв'язку із загальним упорядкуванням заробітної плати). Їх сутністю є підвищення у службовця почуття відповідальності за доручену справу шляхом перевірки його роботи. Головний підсумок загальної атестації — оцінювання роботи службовців. *Персональні атестації* проводяться у тих відомствах, де співробітники мають звання, класні чини. Вони пов'язані з представленням до присвоєння звання, з призначенням на іншу посаду, звільненням. Їх особливості полягають у тому, що вони завжди проводяться стосовно окремих службовців, пов'язані з підготовкою важливих для службовця рішень.

Атестація може бути представлена й у вигляді діяльності. З цієї точки зору атестація є системою, що складається з різ-

них елементів діяльності: 1) суб'єкта, який організовував проведення атестації та вирішує поставлені завдання; 2) об'єкта, який відображує відношення щодо здійснення працівниками посадових обов'язків та функцій; 3) процедури для досягнення конкретних результатів атестації. Взаємозв'язок зазначених елементів атестації утворює їх єдність.

Правовими засадами атестації публічних службовців є закони України: «Про державну службу» [129], «Про боротьбу з корупцією» [110], «Про засади запобігання та протидії корупції» [140], «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» [116], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [119], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [185], «Про місцеве самоврядування в Україні» [167], «Про статус депутатів місцевих рад» [187]; укази Президента України: «Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» [162], «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» [163], «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» [156]; постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» [148]; накази Голодержслужби України: «Про Загальні правила поведінки державного службовця» [141], «Про затвердження загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань» [149] та ін.

Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» в ст. 17 «Атестація посадових осіб місцевого самоврядування» передбачає мету атестації, перелік осіб, які підлягають атестації, правовий статус атестаційної комісії, правові наслідки атестації. Водночас у цій статті зазначено, що інші питання атестації регулюються положенням про атестацію посадових осіб місцевого самоврядування, яке затверджується Кабінетом Міністрів України [185].

У Законі «Про прокуратуру» передбачено, що прокурори і слідчі прокуратури підлягають атестації один раз на п'ять

років. Порядок атестації визначається Генеральним прокурором України (ст. 46). Таким чином, Закон тільки передбачив саму атестацію, не визначивши при цьому її мету, механізм, принципи, правові наслідки, віддавши вирішення цих питань на рівень підзаконних нормативних актів [181].

Аналогічним чином урегульовано атестацію посадових осіб органів державної податкової служби. У ст. 15 Закону «Про державну податкову службу» зазначено, що посадові особи органів державної податкової служби підлягають атестації, порядок якої визначається Державною податковою адміністрацією України [127].

Закон України «Про державну службу» регулює окремі питання стосовно атестації державних службовців, зокрема: поняття державного службовця і державної посади, посадової особи, основні права і обов'язки державних службовців, обмеження і заборони щодо проходження державної служби, відповідальність державних службовців. Водночас у Законі немає жодної статті, яка передбачала б основні засади атестації державних службовців.

Таким чином, основним нормативно-правовим актом щодо проведення атестації державних службовців є Положення про проведення атестації державних службовців, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. [148]. Однак, на думку суб'єктів права, що звернулися до Конституційного Суду України, Кабінет Міністрів України перевищив свої повноваження, прийнявши зазначену постанову, оскільки: а) Кабінет Міністрів України не наділений правом перевіряти фахові та особисті якості державних службовців органів законодавчої, виконавчої та судової влади шляхом проведення атестації, внаслідок чого атестація в апараті Верховної Ради України і в апаратах судових органів не повинна проводитися на підставі постанови Уряду (порушення ч. 2 ст. 19 Конституції України); б) атестація через її важливе значення в інституті державної служби стосується основ державної служби, які повинні передбачатися виключно законами (порушення п. 12 ст. 92 Конституції України); в) у разі звільнення державних службовців за результатами атестації буде порушено вимоги положень ч. 6 ст. 43 Конституції Укра-

їни щодо гарантування захисту громадян від незаконного звільнення.

Визнаючи постанову Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» конституційною, Конституційний Суд України в той же час зазначив, що питання атестації повинні регулюватися на законодавчому рівні [209].

Ухвалюючи це рішення, Конституційний Суд виходив з того, що Кабінет Міністрів України, затвердивши Положення про проведення атестації державних службовців, по суті не встановив атестацію як елемент державної служби, а лише регламентував порядок проведення атестації державних службовців. Таке повноваження Кабінету Міністрів України випливає із покладеного на нього Конституцією України та Законом України «Про державну службу» обов'язку проводити державну політику у сфері державної служби, основним напрямом якої є забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції. До того ж Кабінет Міністрів України прийняв постанову відповідно і до указів Президента України від 14 квітня 2000 р. «Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні» [191], «Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2000–2001 роки».

Що стосується порушення вимог положення ч. 6 ст. 43 Конституції України у разі звільнення державного службовця за результатами атестації, слід ураховувати, що відповідно до Конституції України права і свободи людини і громадянина та їх гарантії, основні обов'язки громадянина визначаються виключно законами України (п. 1 ч. 1 ст. 92).

Однією із правових гарантій захисту громадян від незаконного звільнення з роботи є встановлений законами України вичерпний перелік підстав для звільнення працівників. Результати проведення атестації не є підставою для звільнення державного службовця. Відповідно до Положення атестаційна комісія на підставі аналізу виконання основних обов'язків, складності виконуваної роботи та її ефективності приймає стосовно державного службовця рішення про його

відповідність чи невідповідність займаній посаді, яке має рекомендаційний характер. За результатами атестації остаточне рішення приймає керівник державного органу.

Згідно з п. 20 Положення державного службовця може бути звільнено з роботи за результатами атестації на підставі п. 2 ч. 1 ст. 40 КЗпП України, за яким 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 виявленої невідповідності працівника займаній посаді або виконуваний роботі внаслідок, зокрема, недостатньої кваліфікації.

Отже, розірвання трудового договору з державним службовцем є можливим і без проведення атестації, якщо фактичними даними буде підтверджено, що внаслідок недостатньої кваліфікації останній не може належним чином виконувати покладені на нього обов'язки.

У Положенні «Про проведення атестації державних службовців», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 р. № 1922 (надалі — Положення), визначено, що атестація державних службовців проводиться з метою підвищення ефективності їх діяльності та відповідальності за доручену справу, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів відповідно до Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів.

Нормативне закріплення поняття атестації відображено в різних підзаконних актах, які регулюють порядок проходження державної служби.

Так, в Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ, затвердженій наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 р. [143], яка є основним нормативно-правовим актом, що регулює порядок проведення атестації в ОВС, визначено,

що атестування проводиться з метою вдосконалення діяльності ОВС, підвищення ефективності їх роботи та підтвердження професійного рівня працівників. Відповідно до п. 1.2 Інструкції головним завданням атестування є оцінювання ділових, особистих і морально-психологічних якостей особового складу ОВС, їх освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, які вони обіймають, стимулювання їх творчої активності та відповідальності за стан боротьби зі злочинністю та зміцнення правопорядку, визначення перспектив їх службової кар'єри.

Більш повно поняття та мету атестації визначено в розділі 5 Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ, в якому зазначено, що атестація осіб рядового і начальницького складу ОВС проводиться з метою вдосконалення діяльності ОВС, підвищення ефективності їх роботи, поліпшення добору, розстановки і виховання кадрів, стимулювання підвищення кваліфікації, ініціативності, творчої активності та відповідальності працівників за доручену справу. При цьому всебічно оцінюються їх ділові, професійні, моральні та особисті якості, рівень культури і здатність працювати з людьми, робляться висновки про відповідність займаній посаді і даються рекомендації щодо подальшої служби.

Аналіз нормативно-правової бази, наукових концепцій щодо визначення поняття атестації дає змогу встановити такі її ознаки: 1) це визначена нормативно-правовими актами процедура; 2) вона заснована на принципі колегіальності та систематичності діяльності уповноважених посадових осіб; 3) на публічних службовців покладається обов'язок звітувати про свою службову діяльність, що тягне за собою певні юридичні наслідки; 4) публічним службовцям надано право доводити свою професійну спроможність та відповідність займаній посаді з метою просування та отримання інших переваг по службі; 5) є формою оприлюднення результатів службової діяльності публічного службовця.

При розгляді атестації як діяльності слід виокремити такі її етапи проходження: 1) підготовка атестації; 2) оцінювання

та контроль за працею службовців; 3) прийняття рішень відповідним керуючим органом чи керівником за результатами атестації; 4) реалізація рекомендацій атестаційних комісій щодо вдосконалення праці службовців та всієї адміністрації в цілому; 5) вирішення виникаючих спорів, які пов'язані з проведенням атестації та її результатами; 6) підбиття підсумків атестації; 7) поширення передового атестаційного досвіду.

Одним із проблемних питань атестації є те, що на законодавчому рівні не закріплено поняття, принципи, завдання, функції атестації державних службовців. Закон України «Про державну службу» не розкриває сутності цього явища, не врегулює процедуру проведення атестації державних службовців тощо.

У п. 1 Положення зазначено, що «з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідності за доручену справу в державних органах один раз на три роки проводиться їх атестація, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів відповідно до Закону України «Про державну службу», інших нормативно-правових актів».

За чинним законодавством головним завданням атестації є встановлення відповідності службовця займаній посаді (визначення рівня професійної підготовки). Однак це не єдине завдання, яке можна вирішити шляхом проведення атестації. За допомогою останньої можливо визначити: дотримання на практиці принципів державної служби; забезпечення законності в системі функціонування державної служби; формування професійного кадрового персоналу державних органів; виявлення потенційних можливостей державного службовця з метою підвищення його по службі; застосування до державного службовця заходів відповідальності та стимулювання, підвищення дисципліни та відповідальності; забезпечення реального функціонування механізму просування службовця по службових сходах; підтримка стабільності державної служби; стимулювання підвищення кваліфікації та професі-

аналізму службовців; попередження та боротьба з правопорушеннями і корупцією в системі державної служби.

Поряд із поняттям «атестація» в адміністративній науці використовується термін «атестація як правовий інститут». Під правовим інститутом атестації слід розуміти систему правових норм, які регулюють атестаційно-службові відносини, що складаються при проходженні державної служби стосовно оцінювання ділових, особистих, моральних якостей службовців з метою визначення рівня професійної підготовки та відповідності державного службовця займаній посаді на державній службі; підвищення ефективності управління.

Слід зазначити, що до правового інституту атестації державних службовців включаються як матеріальні норми, які встановлюють статутні атестаційно-правові положення (необхідність підготовки атестаційної характеристики, строк проведення атестації, види атестаційних оцінок), так і процесуальні норми, які регулюють саму процедуру атестації.

Атестаційні норми встановлюють а) порядок виникнення, проходження та припинення атестаційно-правових відносин; б) визначають цілі і завдання проведення атестації; кола осіб, що підлягають атестації; строк її проведення; склад атестаційних комісій; порядок проведення атестації; в) порядок прийняття і види рішень за підсумками атестації; г) заходи щодо вдосконалення процедури атестації та поліпшення діяльності державних органів (їх структурних підрозділів).

На атестацію як правову категорію покладаються певні *функції*, що є похідними від функцій державних органів та функцій публічної служби, а саме: оцінювання; контроль; поліпшення роботи з персоналом; економічна; організаційна, комунікативна; інформування; стимулювання.

Атестацію, крім як правовий інститут, можна розглядати і в процедурному аспекті як атестаційну процедуру. Більш того, саме цей аспект атестації дозволяє охарактеризувати її з точки зору динаміки. Науково-методологічним підґрунтям виокремлення стадій атестаційної процедури є вітчизняні та зарубіжні наукові доробки, насамперед щодо адміністративних процедур. Їх аналіз дає підстави охарактеризувати такі стадії: 1) підготовка справи про атестацію; 2) розгляд атеста-

ційної справи; 3) прийняття рішення щодо атестації; 4) оскарження прийнятого рішення; 5) виконання прийнятого рішення. Виокремлення зазначених стадій свідчить про те, що особливих новітніх положень стосовно самих стадій в атестаційній процедурі порівняно з іншими адміністративними процедурами немає. Водночас особливості атестації існують у визначенні кола учасників, їх процедурному статусі, прийнятих рішеннях та їх виконанні.

1. *Підготовка справи про атестацію* є першою стадією атестаційної процедури. Саме на цій стадії здійснюються збирання, вивчення, аналіз та узагальнення інформації про публічного службовця, який атестується. На кожного працівника, який підлягає атестації, складається службова характеристика, що підписується його безпосереднім керівником, затверджується керівником вищого рівня і подається до комісії не пізніше ніж за тиждень до проведення атестації. Службова характеристика на керівника державного органу підписується керівником державного органу вищого рівня.

На першій стадії здійснюється і така важлива дія, як вироблення системи оцінювання службовця. В юридичній літературі стосовно цього питання існують різні підходи щодо такої системи. Однак слід зазначити, що єдиних дієвих критеріїв відносно проведення такого оцінювання поки що не існує. Як правило, при розробленні таких критеріїв основна увага приділяється оцінюванню ділових і особистісних якостей службовця, необхідних для виконання ним своїх посадових обов'язків.

2. Наступна стадія — *розгляд атестаційної справи*. Ця стадія характеризується насамперед учасниками та їх процедурним статусом. Зокрема, учасниками є:

а) атестаційна комісія. Для проведення атестації керівник державного органу своїм наказом утворює комісію, визначаючи її кількісний і персональний склад. Головою атестаційної комісії призначається заступник керівника органу. Крім голови, до складу атестаційної комісії входять секретар та члени комісії. Як правило, членами комісії є керівники структурних підрозділів, де працюють державні службовці, представники кадрової та юридичної служб. До роботи в атеста-

ційній комісії можуть залучатися незалежні експерти. Залежно від кількості службовців і специфіки державного органу можуть створюватися декілька атестаційних комісій або атестаційна комісія у складі тільки керівника даного органу чи органу вищого рівня (до п'яти осіб). Для проведення атестації керівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади до роботи у комісії залучається представник Міністерства юстиції України. При розгляді атестаційної справи атестаційна комісія зобов'язана забезпечити об'єктивний розгляд і професійне оцінювання діяльності службовця, який атестується, зокрема щодо виконання покладених на нього службових обов'язків, знання та користування у своїй роботі державною мовою, а також принциповий підхід у підготовці рекомендацій для подальшого використання його досвіду і знань у роботі публічного службовця. Аналіз чинного законодавства про публічну службу дає підстави виокремити три категорії публічних службовців щодо атестації;

б) службовець, який підлягає атестації. Зокрема, атестації підлягають службовці всіх рівнів, у тому числі й ті, що обіймають посади державних службовців I та II категорій. Державні службовці I та II категорій переважно обіймають посади керівників та заступників керівників державних органів, у тому числі центральних органів виконавчої влади, обласних органів виконавчої влади, обласних державних адміністрацій, інших органів, призначення на які здійснюється в особливому порядку, встановленому законами України. У зв'язку з цим Положенням передбачено, що особливості проведення атестації таких державних службовців визначаються органами, що їх призначають. Атестації підлягають також ті державні службовці, які внаслідок організаційних змін (утворення нового органу на базі ліквідованого, реорганізація органу: злиття, приєднання, поділ, виділення, перетворення) обіймають посади менше ніж один рік, за умови, що їх посадові обов'язки суттєво не змінилися. Жінки, які перебувають у відпустці по вагітності, пологах і догляду за дитиною, проходять атестацію не раніше ніж через рік після виходу на роботу. Особи, які обіймають посади публічних службовців на період

відпустки по вагітності, пологах, догляду за дитиною і на час проведення атестації відпрацювали на посаді більше року, також проходять атестацію у порядку, встановленому Положенням.

На цій стадії виокремлюються публічні службовці, які не підлягають атестації. До цієї категорії належать службовці патронатної служби, а також ті, що перебувають на займаній посаді менше одного року, крім випадків, передбачених чинним законодавством.

Крім них виокремлюються публічні службовці, які можуть проходити атестацію за власним бажанням. Такими є державні службовці, призначені на посаду на визначений строк, і вагітні жінки.

За загальним правилом, публічний службовець, який атестується, має право брати участь у засіданні комісії, на якому розглядається питання про його атестування. У разі нез'явлення службовця на засідання комісії без поважних причин комісія має право провести атестацію за його відсутності. До поважних причин у цьому разі можна віднести: хворобу, відпустку за сімейними обставинами, відрядження тощо. Документи, що підтверджують відсутність службовця на атестації, мають бути надані атестаційній комісії його безпосереднім керівником. Засідання комісії вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менше як 3/4 її складу.

3. Важливою стадією атестаційної процедури є *прийняття рішення щодо атестації державного службовця*. На підставі всебічного аналізу виконання основних обов'язків, складності виконуваної роботи та її результативності, знання та користування державною мовою під час виконання службових обов'язків комісія приймає одне з таких рішень:

– відповідає займаній посаді. У такому разі комісія може рекомендувати керівнику зарахувати публічного службовця до кадрового резерву, дозволити пройти стажування на більш високій посаді, присвоїти черговий ранг, встановити надбавку, передбачену законодавством, або змінити її розмір, порушити в установленому порядку клопотання про продовження строку перебування на публічній службі тощо;

– відповідає займаній посаді за умови виконання рекомендацій щодо підвищення кваліфікації з певного фахового

напряму, набуття навичок роботи на комп'ютері тощо (неповна службова відповідність). При згоді службовця здобути такі знання або навички комісія приймає рішення про відповідність займаній посаді за певних умов і рекомендує керівнику призначити повторне атестування через конкретний період, але не пізніше ніж через рік. У разі відмови службовця виконувати надані йому рекомендації комісія, як правило, приймає рішення про його невідповідність займаній посаді;

– не відповідає займаній посаді. У цьому разі комісія рекомендує керівнику перевести цього службовця за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню, або звільнити із займаної посади.

Отже, згідно з чинним законодавством атестованими вважаються публічні службовці, визнані комісією такими, що відповідають займаній посаді або відповідають займаній посаді за певних умов.

Рішення комісії приймається стосовно кожного публічного службовця, який атестується, простою більшістю голосів членів комісії. Голосування проводиться за відсутності особи, яка атестується. Результати атестації службовця заносяться до протоколу засідання комісії та атестаційного листа, складеного на зразок згідно з додатком. Протокол та атестаційний лист підписуються головою та членами комісії, які брали участь у голосуванні. Результати атестації повідомляються службовцю, який атестувався, та його керівнику одразу після проведення атестації під розпис. Якщо атестація службовця проводилася за його відсутності, рішення і рекомендації комісії доводить до відома такого службовця безпосередній керівник. У разі відмови від підпису складається відповідний акт.

4. Важливою стадією атестаційної процедури є *оскарження прийнятого рішення*. Згідно з Положенням про атестацію державних службовців рішення керівника, прийняте за результатами атестації, може бути оскаржене ним до суду. Оскільки назване Положення не передбачає більш конкретного порядку оскарження, то діє загальний порядок, який передбачає, що таке рішення може бути оскаржене протягом 10 днів з дня його прийняття без урахування строку тимчасо-

вої непрацездатності. Слід зазначити, що в Типовому положенні про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування передбачено саме такий порядок. Рішення керівника за наслідками атестації є предметом розгляду адміністративних судів України.

5. Заключною стадією атестаційного провадження є *виконання прийнятого рішення*. За результатами атестації керівник державного органу видає відповідний наказ або розпорядження. При цьому чинне законодавство передбачає певні строки, зокрема, рішення про переведення службовця за його згодою на іншу посаду або про звільнення з посади приймається керівником у двомісячний строк з дня проведення атестації. Прийняття такого рішення після закінчення зазначеного строку не допускається. Час хвороби службовця, а також перебування його у відпустці до цього строку не включається. Якщо службовця за результатами атестації визнано таким, що не відповідає займаній посаді, то він звільняється з роботи відповідно до п. 2 ст. 40 КЗпП України (тобто на загальних підставах) [56].

Важливо зазначити, що атестація окремих видів публічних службовців має свої особливості. Так, чинним законодавством про митну службу встановлено три види атестації щодо посадових осіб митних органів [76]:

1) первинна. Первинній атестації підлягають особи, зараховані вперше на посади митної служби, якими передбачається присвоєння спеціальних звань. Первинна атестація проводиться не раніше ніж через два місяці і не пізніше ніж через шість місяців після зарахування на посаду перед допуском до самостійного виконання службових обов'язків та присвоєнням первинного спеціального звання;

2) періодична. Періодична атестація проводиться один раз на три роки. Їй підлягають посадові особи, що обіймають посади не менше одного року, а також ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше одного року, якщо їх посадові обов'язки суттєво не змінилися. Жінки, що перебувають у відпустці по вагітності, пологах і догляду за дитиною, проходять періодичну атестацію не раніше ніж через рік після виходу на роботу. Особи, призначені на посаду на ви-

значений строк, і вагітні жінки проходять періодичну атестацію за власним бажанням;

3) позачергова. Позачергова атестація проводиться за рішенням керівника митного органу, спеціалізованої митної установи, організації у разі допущення суттєвих недоліків у роботі, порушення урочистого зобов'язання посадової особи митної служби.

З метою оцінювання ділових та професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, крім осіб, зазначених у Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування», посадові особи місцевого самоврядування один раз на чотири роки підлягають атестації [185].

Водночас атестації не підлягають: а) сільські, селищні, міські голови, голови районних у містах, районних і обласних рад, секретарі сільських, селищних, міських рад, працівники патронатної служби, особи, які перебувають на посаді менше одного року; б) молоді спеціалісти; в) вагітні жінки чи жінки, які працюють менше одного року після виходу на роботу з відпустки по вагітності і пологах чи догляду за дитиною; г) особи, прийняті на посаду на визначений строк.

Атестаційна комісія створюється за рішенням сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради. Головою атестаційної комісії призначається секретар сільської, селищної, міської ради, заступник голови районної у місті, районної, обласної ради. У сільських, селищних радах з нечисленними виконавчими органами (до п'яти осіб) атестацію може проводити сільський, селищний голова. Атестаційна комісія працює гласно. Посадова особа має право попередньо ознайомитися з матеріалами її атестації, брати участь у засіданні комісії, на якому розглядається питання про її атестування, оскаржувати у разі незгоди рішення атестаційної комісії сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради протягом 10 днів із дня винесення її рішення або до суду [185].

Особливістю цієї атестації є те, що її результати мають рекомендаційний характер. Відповідно до висновку атестаційна комісія пропонує сільському, селищному, міському голові, голові районної у місті, районної, обласної ради: а) визна-

ти посадову особу атестованою; б) призначити протягом року повторне атестування (за згодою посадової особи); в) зарахувати посадову особу до кадрового резерву або призначити її на вищу посаду; г) перевести посадову особу на іншу посаду, що відповідає її кваліфікації, або звільнити її із займаної посади.

Отже, під інститутом атестації в публічній службі слід розуміти систему правових норм, які регулюють атестаційно-службові відносини, що складаються при проходженні служби, щодо оцінювання ділових, особистих, моральних якостей службовців з метою: а) визначення рівня професійної підготовки та відповідності службовця займаній посаді; б) підвищення ефективності управління діяльністю публічного службовця.

Головними завданнями атестації є: а) встановлення відповідності службовця займаній посаді (визначення рівня професійної підготовки); б) дотримання на практиці принципів публічної служби; в) забезпечення законності в системі функціонування публічної служби; г) формування професійного кадрового персоналу публічних органів; г) виявлення потенційних можливостей публічного службовця з метою підвищення його по службі; д) застосування до публічного службовця заходів стимулювання і відповідальності; е) забезпечення реального функціонування механізму просування службовця по службових сходах; є) підтримка стабільності публічної служби; ж) стимулювання підвищення кваліфікації та професіоналізму службовців; з) попередження та боротьба з правопорушеннями і корупцією в системі публічної служби.

У той же час слід наголосити на необхідності законодавчого (а не на рівні підзаконних актів) врегулювання атестації. Крім того, існуючий механізм атестації потребує реформування, а саме: впровадження більш простої і гнучкої процедури, яка б, з одного боку, унеможливила суб'єктивний підхід з боку керівника установи, а з другого — стимулювала професійне зростання та досягнення високих результатів з боку публічних службовців.

### **2.3. Соціально-правовий захист публічного службовця**

Однією з важливих складових проходження державної служби є соціально-правовий захист публічного службовця. Слід зазначити, що інститут соціально-правового захисту публічного службовця є комплексним правовим інститутом, який включає норми конституційного, адміністративного, фінансового, трудового права.

Правовими засадами створення і забезпечення соціально-правового статусу публічного службовця є Конституція України (статті 27, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 56); закони України: «Про державну службу» (ст. 33 «Оплата праці», ст. 34 «Заохочення за сумлінну працю», ст. 35 «Щорічні та додаткові відпустки державних службовців», ст. 36 «Соціально-побутове забезпечення державних службовців», ст. 37 «Пенсійне забезпечення і грошова допомога державним службовцям»), «Про відпустки» [112], «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [122], «Про оплату праці» [171], «Про пенсійне забезпечення» [175], «Про Кабінет Міністрів України» [158]; укази Президента України: «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» [162], «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» [163], «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» [156]; постанови Кабінету Міністрів України: «Про впорядкування оплати праці апарату виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, органів прокуратури, судів та інших органів» [195], «Про умови оплати праці посадових осіб та працівників митної служби» [195]; наказ Голодержслужби України «Про проведення щорічного профілактичного медичного огляду державних службовців»; наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України «Про упорядкування оплати праці працівників Адміністрації та регіональних управлінь Державної прикордонної служби України» та ін.

Особливої уваги потребує з'ясування сутності поняття «соціально-правовий захист» публічного службовця. Незважаючи на важливість зазначеного питання для інституту публічної служби, йому приділено незаслужено мало уваги саме на теоретичному рівні. В адміністративній науці при розгляді цього аспекту статусу публічного службовця прийнято використовувати різні поняття: «економічно-правовий», «соціально-побутовий», «соціально-матеріальний», «режим служби» та ін.

Така різноманітність поглядів науковців свідчить про відсутність єдиного критерію та єдиного підходу відносно цього складового елементу проходження служби. При аналізі наявних точок зору вважаємо найбільш зваженою позицію щодо висвітлення сутності складових «соціально-правового» захисту публічного службовця, оскільки «економіко-правовий» захист робить наголос лише на двох складових: економічному (оплата праці, пенсії, допомоги) і правовому (створення належних правових гарантій для певних категорій щодо забезпечення їх діяльності). У цьому разі з поля зору випадає такий важливий чинник, як соціальне і побутове забезпечення публічного службовця. Щодо «соціально-побутового» захисту, то в його зміст не входить така важлива складова, як правовий захист.

Заслуговує на увагу поняття «режим служби», а у контексті даного дослідження — «режим публічної служби». Безперечно, це поняття охоплює практично весь спектр елементів, що стосується всіх сторін захисту публічного службовця. Однак воно не повною мірою відображує особливості саме захисту публічного службовця від органу публічної влади. Саме тому найбільш прийнятним є поняття «соціально-правовий захист», яке являє собою сукупність економічних, соціальних, побутових і правових гарантій, що передбачаються чинним законодавством і забезпечуються державою відносно публічного службовця.

В юридичній літературі базовий принцип соціально-правового забезпечення державних службовців полягає в тому, щоб залежно від посади публічної служби, її значення у діяльності державного органу і органу місцевого самоврядування, масштабів відповідальності публічного службовця

надати йому достатнє грошове і соціально-побутове забезпечення.

Принцип достатності полягає в тому, щоб надати службовцю таке матеріальне забезпечення, яке відповідало б загальноприйнятим стандартам життя у державі, а не тільки задовольнити його потребу в їжі, одязі, житлі. Зокрема, заробітна плата державних службовців має бути конкурентоспроможною на ринку праці та забезпечувати зацікавленість державних службовців у просуванні по службі. Розмір їх заробітної плати слід пов'язувати з кінцевими результатами роботи, якістю та ефективністю виконання управлінських функцій [162].

Це положення отримало подальший розвиток у Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, п. 7 якої передбачає необхідність удосконалення системи оплати праці, житлового, пенсійного, інших видів соціального забезпечення та захисту інтересів державних службовців з метою залучення до державної служби найбільш кваліфікованих фахівців, посилення мотивації їх роботи, підвищення привабливості державної служби [163].

Важливим актом щодо встановлення соціально-економічних умов та гарантій діяльності публічних службовців став Указ Президента України від 20 вересня 2007 р. «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців» [156]. Цей нормативно-правовий акт вперше передбачив основні напрями щодо захисту конституційних прав державних службовців. До цього часу приймалися тільки окремі закони та інші нормативні акти щодо захисту прав та інтересів окремих видів службовців (суддів, працівників прокуратури, міліції та ін.).

Відповідно до названого Указу встановлено: визначити структуру оплати праці державних службовців, яка має складатися з посадових окладів, премій, надбавок за ранг, за вислугу років на державній службі та інших надбавок, передбачити можливість підвищення розмірів надбавок за ранг та за вислугу років на державній службі; встановити з 1 січня 2010 р. мінімальний посадовий оклад державного службовця на рівні

не менше як два розміри мінімальної заробітної плати; підвищити роль посадового окладу у формуванні заробітної плати державного службовця, збільшенні частки посадового окладу в загальному розмірі місячної заробітної плати, забезпеченні такого співвідношення надбавок і посадового окладу, щоб останній становив не менше як 80 % місячної заробітної плати; удосконалити пенсійне, інші види соціального забезпечення державних службовців; удосконалити порядок надання житла державним службовцям, які потребують поліпшення житлових умов, та запровадити гарантії надання такого житла, а також земельних ділянок для садівництва, впровадити пільгове безвідсоткове кредитування державних службовців на придбання або будівництво житла, передбачити фінансування відповідних видатків у повному обсязі з 1 січня 2009 р. [156].

Чинне законодавство гарантує державному службовцю такі соціально-економічні умови, які повинні забезпечити належне виконанням ним своїх посадових обов'язків: належні матеріально-технічні умови служби; грошове утримання та інші виплати, передбачені законодавством; щорічну оплачувану відпустку; медичне обслуговування його і членів його сім'ї, у тому числі після виходу на пенсію; перепідготовку і підвищення кваліфікації із збереженням грошового утримання на період навчання; обов'язкове одержання згоди на переведення на іншу посаду державного службовця, за винятком випадків, передбачених чинним законодавством; пенсійне забезпечення за вислугу років і пенсійне забезпечення членів сім'ї державного службовця у випадку його смерті, яка настала у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків; обов'язкове соціальне страхування на випадок нанесення збитків майну у зв'язку з виконанням державним службовцем посадових обов'язків; обов'язкове державне страхування на випадок захворювання або втрати працездатності в період проходження державної служби; захист державного службовця і членів його сім'ї від насильства, загрози, інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням ним посадових обов'язків у порядку, передбаченому чинним законодавством.

Економічні гарантії пов'язані насамперед з оплатою праці (грошовим утриманням, винагородою) публічного служ-

бовця. Оплата праці публічних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів і органів місцевого самоврядування компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Умови оплати праці службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються, як правило, Кабінетом Міністрів України.

Правовими засадами оплати праці державних службовців є, зокрема, ст. 43 Конституції України, ст. 33 «Оплата праці» Закону «Про державну службу» [129], Закон «Про оплату праці» [171], постанови Кабінету Міністрів України: «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» [195], «Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків» [177] та ін.

Згідно з чинним законодавством заробітна плата державних службовців складається із: посадових окладів, які встановлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків; премій, які виплачуються відповідно до їх особистого внеску в загальні результати роботи в межах фонду преміювання, утвореного у розмірі тримісячного фонду оплати праці та економії фонду оплати праці; доплат за ранги, які проводяться після присвоєння державному службовцю відповідного рангу; надбавок за вислугу років на державній службі; інших надбавок, які встановлюються за високі досягнення у праці і виконання особливо важливої роботи, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників та інші надбавки і доплати, а також матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань у розмірі до 50 % посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг.

До постійних складових заробітної плати належать посадовий оклад та доплата за ранг. Змінними складовими є надбавки за вислугу років, надбавки за інтенсивність роботи,

премія, надбавки за вчений ступінь, почесне звання, використання іноземної мови.

Порядок виплати заробітної плати регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» (надалі — постанова № 268) [195].

Цією постановою затверджено схеми посадових окладів керівних працівників, спеціалістів і службовців Секретаріату Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Верховної Ради України, апарату Національного центру з питань євроатлантичної інтеграції України, Рахункової палати України, апарату Ради національної безпеки і оборони України, апарату Вищої ради юстиції, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, апарату Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, центральних органів виконавчої влади, урядових органів державного управління, їх територіальних органів, місцевих державних адміністрацій та їх структурних підрозділів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, Рахункової палати Автономної Республіки Крим, виборчої комісії Автономної Республіки Крим, міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, органів прокуратури, судів та інших органів державної влади, а також розміри надбавок за ранг державного службовця, дипломатичний ранг, спеціальне звання та класний чин та окладів осіб начальницького складу податкової міліції за спеціальні звання відповідно до змін, внесених згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 12 березня 2008 р. № 187 та від 7 травня 2008 р. № 426.

Відповідно до постанови № 268 умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування, виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідних категорій і схем посадових окладів згідно зі змінами, внесеними постановами Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2006 р. № 467, від 19 липня 2006 р. № 984 та від 12 березня 2008 р. № 187.

У разі, коли розмір посадового окладу працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та

інших органів, що фінансуються з бюджету, нижчий ніж визначений законом розмір мінімальної заробітної плати, посадовий оклад встановлюється на рівні відповідного розміру мінімальної заробітної плати [34].

У ч. 1 ст. 34 Закону «Про державну службу» передбачено, що за сумлінну безперервну працю в державних органах, зразкове виконання трудових обов'язків державним службовцям видається грошова винагорода у розмірі та порядку, що встановлюються Кабінетом Міністрів України [129].

Підставами для грошової винагороди є: а) сумлінна безперервна праця в державних органах; б) зразкове виконання державним службовцем своїх обов'язків.

Умови та порядок виплати грошової винагороди передбачено постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. «Про затвердження Порядку видачі грошової винагороди державним службовцям за сумлінну безперервну працю в органах державної влади, зразкове виконання трудових обов'язків». Цією постановою встановлено, що грошова винагорода видається особам, які пропрацювали безперервно на посаді державних службовців в одному або кількох органах державної влади не менше 10 років.

Грошова винагорода видається один раз на п'ять років за умови зразкового виконання посадових обов'язків та відсутності порушень трудової дисципліни з урахуванням щорічного оцінювання виконання державним службовцем покладених на нього завдань та обов'язків (надалі — щорічне оцінювання). Винагорода видається, якщо за результатами проведення щорічного оцінювання рівень виконання державним службовцем обов'язків та завдань оцінено як «добрий» і «високий». При цьому повинні враховуватися результати щорічних оцінювань за п'ять років. У разі відсутності щорічних оцінювань за п'ять років, що передують видачі грошової винагороди, враховується наявність адміністративних, дисциплінарних та інших порушень за зазначений період.

Грошова винагорода видається у таких розмірах: від 10 до 15 років роботи — одна середньомісячна заробітна плата; від 15 до 20 років — дві, від 20 до 25 років — три, від 25 до 30 років — чотири, від 30 років і більше — п'ять у межах асиг-

нувань на оплату праці, передбачених у державному бюджеті для відповідних органів державної влади. Середньомісячна заробітна плата обчислюється у порядку, визначеному законодавством.

Окремого аналізу потребують правові колізії, що виникають з приводу матеріального забезпечення професійних суддів.

Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 92 Конституції України статус суддів визначається виключно законами України. Конституція і закони України повинні гарантувати незалежність і недоторканність суддів (ч. 1 ст. 126 Конституції), а згідно з ч. 1 ст. 130 Основного Закону держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Заробітна плата судді як складова його матеріального та соціально-побутового забезпечення є елементом статусу судді (ст. 44 Закону України «Про статус суддів»).

За змістом ч. 1 ст. 44 Закону України «Про статус суддів» заробітна плата суддів складається з посадового окладу, премій, доплат за кваліфікаційні класи, надбавок за вислугу років та інших надбавок. Законом України від 28 грудня 2007 р. № 107-VI «Про Державний бюджет України на 2008 рік» внесено зміни до ч. 2 ст. 44 Закону України «Про статус суддів» та передбачено, що розміри посадових окладів суддів встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 р. № 10-рп/2008 зміни, внесені підпунктом «а» підпункту 2 пункту 61 розділу II Закону України від 28 грудня 2007 р. № 107-VI, визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними). Це означає, що після визнання неконституційною норми про внесення змін до іншого закону повинна діяти норма у редакції, що існувала до внесення змін. Тобто необхідно виходити з правил ч. 2 ст. 44 Закону України «Про статус суддів», за змістом якої розміри посадових окладів суддів встановлюються у відсотковому відношенні до посадового окладу Голови Верховного Суду України і не можуть бути меншими від 50 відсотків його окладу. Посадовий оклад судді не може бути меншим від 80 відсотків посадового окладу голови суду, в якому працює суддя.

Визначення законом саме такого співвідношення означає забезпечення справедливої оплати праці голів судів і суддів, не допускає невиправданих диспропорцій. Як вбачається зі змісту абз. 2 п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 30 червня 2005 р. № 514 «Про оплату праці Голови, першого заступника Голови та заступника Голови Верховного Суду України», посадовий оклад Голови Верховного Суду України з 1 червня 2005 р. визначено у 15 розмірів мінімальної заробітної плати.

З огляду на приписи ч. 2 ст. 44 Закону України «Про статус суддів» зміні підлягали й посадові оклади решти суддів судів України. Проте лише постановою Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2005 р. № 865 «Про оплату праці суддів», згідно з додатком 6 до неї, встановлено і тільки з 1 січня 2006 р., що посадовий оклад судді районного суду мав становити 7,5 розмірів мінімальної заробітної плати.

У той же час Уряд України 31 грудня 2005 р. видав постанову № 1310 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2005 року № 865», якою доповнив останню п. 4-1 про те, що розміри посадових окладів встановлюються виходячи з розміру мінімальної заробітної плати 332 гривні і в подальшому при підвищенні мінімальної заробітної плати їх перерахунок не проводиться.

Таким чином, Кабінет Міністрів України всупереч вимогам п. 14 ст. 92 Конституції України перебрав на себе функцію законодавця щодо встановлення розмірів посадових окладів суддів, а встановивши останні залежно від розмірів мінімальної заробітної плати на день ухвалення нормативно-правового акта з одночасною заборонаю перераховувати оклади при підвищенні мінімальної заробітної плати, обмежив обсяг досягнутих прав.

Дії Уряду не узгоджуються з правовими позиціями Конституційного Суду України, який, наводячи тлумачення словосполучення «звуження змісту та обсягу прав і свобод людини і громадянина», що містяться в ч. 3 ст. 22 Конституції України, у Рішенні від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками) зазначив, що «конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути

скасовані (частина друга), при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (частина третя). Скасування конституційних прав і свобод — це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням».

Усунення правової невизначеності — завдання законодавця, оскільки всупереч конституційним вимогам Кабінет Міністрів України продовжує фінансувати судову владу «в ручному режимі», що неприпустимо.

До складу грошового забезпечення військовослужбовців входять: посадовий оклад, оклад за військовим званням; щомісячні додаткові види грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, винагороди, премії); одноразові додаткові види грошового забезпечення. За військовослужбовцями, які тимчасово проходять військову службу за межами України, зберігається виплата грошового забезпечення в національній валюті та виплачується винагорода в іноземній валюті за нормами і в порядку, що визначаються Урядом. За захопленими у полон або заручниками, а також інтернованими в нейтральних державах або безвісти відсутніми зберігаються грошове та інші види забезпечення.

Форми і розміри грошового забезпечення працівників міліції встановлюються Кабінетом Міністрів України і повинні забезпечувати достатні матеріальні умови для комплектування якісного особового складу міліції, диференційовано враховувати характер і умови роботи, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності і компенсувати їх фізичні та інтелектуальні затрати. Органи місцевого самоврядування можуть провадити для працівників міліції додаткові виплати понад встановлені Кабінетом Міністрів України розміри. Оплата праці в надурочний і нічний час, у вихідні та святкові дні провадиться відповідно до вимог законодавства.

Народному депутату Верховною Радою України встановлюється щомісячний посадовий оклад. Надбавки до встановленого Верховною Радою України посадового окладу народному депутату здійснюються у розмірі, встановленому для

членів Кабінету Міністрів України. Народному депутату, який має науковий ступінь або почесне звання, здійснюється доплата у розмірах, передбачених законодавством. Він отримує щомісячно заробітну плату з дня початку депутатських повноважень, а кошти для відшкодування витрат на здійснення депутатських повноважень — з дня обрання. За дні, в які народний депутат без поважних причин не виконує свої депутатські повноваження, передбачені законом, за поданням комітету, до компетенції якого входять питання депутатської етики, народним депутатам не провадяться виплати, пов'язані з виконанням депутатських повноважень. У разі виконання доручень Верховної Ради України та її органів або для роботи з виборцями за межами міста Києва у період, визначений Верховною Радою України, народному депутату виплачуються витрати на відрядження.

Отже, аналіз чинного законодавства показав, що заробітна плата відіграє важливу роль у соціальному забезпеченні публічних службовців. Встановлення відповідного рівня оплати праці стимулюватиме залучення на публічну службу висококваліфікованих фахівців і запобігатиме відпливу професіоналів, сприятиме сумлінній, високопродуктивній праці.

Для створення конкурентоспроможності публічної служби на ринку праці необхідно продовжити роботу щодо зміни структури заробітної плати, а саме: віддати домінуючу роль посадовому окладу та переглянути систему надбавок. Водночас для підвищення результативності праці публічного службовця та його кар'єрного зростання необхідно підвищити розмір доплати за ранг у межах однієї категорії посад.

Структура заробітної плати має формуватися за принципом рівної оплати за однакову роботу. На основі критеріїв віднесення посад публічних службовців до відповідних категорій у різних органах публічної влади слід ліквідувати міжвідомчі та територіальні розбіжності в оплаті за однакову роботу на відповідних посадах.

Важливою соціальною гарантією у публічній службі є *забезпечення відпочинку службовців*. Відпустки поділяються на загальні та спеціальні. Так, відповідно до ст. 35 Закону «Про державну службу» державним службовцям надається загаль-

на щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законодавством не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою допомоги для оздоровлення у розмірі посадового окладу [129].

Щорічна відпустка — це календарний проміжок часу, в який державний службовець звільняється від виконання службових відносин і використовує цей час за власним розсудом. Вона обчислюється в календарних (а не робочих, як це було раніше) днях, за винятком святкових і неробочих днів.

Державним службовцям, які мають стаж роботи в державних органах понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Чинне законодавство передбачає можливість відкликання із щорічної основної або додаткової відпустки державного службовця. Це відкликання здійснюється керівником державного органу за наявності певних обставин. Оскільки чинне законодавство напередбачає переліку обставин, які можуть зумовити відкликання з відпустки, це питання вирішує керівник за своїм розсудом. Однак у будь-якому разі підстави повинні бути досить важливими і невідкладними для державного органу. Невикористана частина відпустки надається державному службовцю у будь-який інший час відповідного року чи приєднується до відпустки у наступному році.

Народному депутату надається щорічна оплачувана відпустка у міжсесійний період тривалістю 45 календарних днів із виплатою матеріальної допомоги на оздоровлення у розмірі подвійної місячної заробітної плати.

Військовослужбовцям, крім військовослужбовців строкової військової служби, надаються: 1) *щорічна основна відпустка*. Її тривалість залежить від вислуги років: до 10 років — 30 календарних днів, від 10 до 15 років — 35 календарних днів, від 15 до 20 років — 40 календарних днів, понад 20 років — 45 календарних днів. Вона надається протягом календарного року. В особливих випадках із дозволу прямого начальника, уповноваженого Міністром оборони України, керівниками центральних органів виконавчої влади, щорічна

основна відпустка за минулий рік надається у першому кварталі наступного року; 2) *щорічна додаткова відпустка*. Надається військовослужбовцям за виконання обов'язків військової служби, пов'язаної з підвищеним нервово-емоційним та інтелектуальним навантаженням або здійснюваної в особливих природних географічних, геологічних, кліматичних та екологічних умовах та умовах підвищеного ризику для життя і здоров'я, крім військовослужбовців строкової служби, із збереженням грошового та матеріального забезпечення. Тривалість такої відпустки визначається залежно від часу проходження служби у цих умовах та не може перевищувати 15 календарних днів. Перелік підстав для надання цієї відпустки визначається Кабінетом Міністрів України; 3) *канікулярна відпустка*. Надається щороку курсантам вищих військових навчальних закладів, а також вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, факультети військової підготовки, кафедри військової підготовки: зимова — до 14 календарних днів, літня — 30 календарних днів; 4) *відпустка для лікування* із збереженням грошового та матеріального забезпечення. Надається на підставі висновку військово-лікувальної комісії; 5) *творча відпустка*. Надається офіцерам, крім тих, які навчаються в ад'юнктурі або проходять підготовку в докторантурі, для завершення дисертаційних робіт, написання підручників та в інших випадках, передбачених законодавством; 6) *соціальна відпустка*. На підставі медичного висновку військовослужбовцям-жінкам надається відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами тривалістю: до пологів — 70 календарних днів, після пологів — 56 календарних днів (70 календарних днів — у разі народження двох і більше дітей та у разі ускладнення пологів); 7) *відпустка по догляду за дитиною* до досягнення нею трирічного віку; 8) *відпустка за сімейними обставинами*. Надається без збереження грошового забезпечення [139].

Чинне законодавство передбачає можливість відкликання військовослужбовців із щорічних основних відпусток лише у разі: а) оголошення мобілізації; б) введення воєнного або надзвичайного стану в Україні або в окремі її місцевості; в) в інших випадках, передбачених чинним законодавством.

Рішення про відкликання з відпустки приймають Міністр оборони України, керівники центральних органів виконавчої влади та інших державних органів, які відповідно до закону здійснюють керівництво військовими формуваннями, утвореними відповідно до законів України, керівники правоохоронних органів та керівники розвідувальних органів України, їх заступники та начальники Генерального штабу Збройних Сил України, а також командувачі відповідних військових формувань, які за посадою не є керівниками центральних органів виконавчої влади [139].

Особливе місце у побутовому забезпеченні державних службовців посідає *питання щодо забезпечення житлом*. У ст. 36 Закону «Про державну службу» передбачено, що державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку із державного фонду [129]. Таким чином, надання житла державним службовцям регламентовано Житловим кодексом України.

Слід зазначити, що для окремих категорій державних службовців передбачено надання службових жилих приміщень, які призначаються для заселення осіб, які у зв'язку з характером їх діяльності повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього. Службові жилі приміщення надаються тільки тим особам, які належать до категорій працівників, передбачених у Переліку категорій працівників, яким може бути надано службові жилі приміщення, затверджені постановою Кабінету Міністрів УРСР від 4 лютого 1988 р. Службові жилі приміщення надаються незалежно від перебування на квартирному обліку, без додержання черговості та пільг, установлених для забезпечення громадян житлом, за винятками, передбаченими чинним законодавством, на час виконання ними обов'язків, які потребують проживання в такому приміщенні.

У ч. 2 ст. 36 Закону передбачено пільги соціально-побутового характеру для державних службовців, які обіймають посади першої–четвертої категорії. Особливості їх діяльності зумовлюють необхідність створення належних умов для виконання службових обов'язків не тільки на робочому місці, а й за місцем проживання. Насамперед це сто-

сується питання щодо першочергового встановлення квартирних телефонів.

Державним службовцям передбачено надання безвідсоткового кредиту. Цей кредит є цільовим і призначений тільки для: а) індивідуального або кооперативного житлового будівництва; б) придбання квартир або індивідуальних жилих будинків. Кредит видається на строк не більше 20 років. Умови надання кредиту визначаються постановою Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2004 р. «Про затвердження Порядку надання державним службовцям, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов, безвідсоткового кредиту для житлового будівництва або придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків». Це положення не поширюється на державних службовців, які отримали кредити на індивідуальне житлове будівництво, придбання квартир чи індивідуальних житлових будинків, пільгові кредити за рахунок бюджетних коштів на будівництво (реконструкцію) і придбання житла згідно з іншими нормативно-правовими актами. Безвідсотковий кредит надається державному службовцю уповноваженим банком лише один раз протягом періоду перебування на державній службі. При цьому право на отримання кредиту вважається використаним з моменту прийняття уповноваженим банком рішення про його отримання та включення суми заборгованості до реєстру сум належної до відшкодування компенсації.

Держава забезпечує військовослужбовців жилими приміщеннями на підставах, у порядку і відповідно до вимог, встановлених Житловим кодексом України та іншими нормативно-правовими актами [139].

До правових гарантій захисту публічних службовців слід віднести гарантування державою захисту публічного службовця при виконанні ним своїх службових обов'язків. Ніхто не вправі втручатися у його службову діяльність, крім осіб, уповноважених на це законом. Під державним захистом розуміють різні заходи охорони від насильства, загроз, інших неправомірних дій у зв'язку з виконанням службових обов'язків.

Правовою основою захисту працівників суду і правоохоронних органів та їх близьких родичів є Конституція України,

Кримінальний кодекс України, Митний кодекс України, закони України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Службу безпеки України», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та інші акти законодавства України.

Порядок і підстави здійснення захисту окремих видів державних службовців передбачено Законом від 23 грудня 1993 р. «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Відповідно до чинного законодавства до правоохоронних органів належать: органи прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Відповідно до цього Закону захисту підлягають працівники суду і правоохоронних органів, зазначених вище, а також працівники Антимонопольного комітету України, які беруть безпосередню участь відповідно у: розгляді судових справ у всіх інстанціях; провадженні і розслідуванні кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення; оперативно-розшуковій діяльності; охороні громадського порядку і громадської безпеки; виконанні вироків, рішень, ухвал і постанов судів; виконанні постанов органів дізнання і попереднього слідства та прокурорів; контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордони України; нагляді і контролі за виконанням законів.

Крім державних службовців, захисту підлягають їх близькі родичі, до яких належать батьки, дружина (чоловік), діти, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки, посягання на життя, здоров'я, житло і майно яких перешкоджає виконанню працівниками суду і правоохоронних органів покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав.

Для забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів та їх близьких родичів, недоторканності житла, а також збереження їх майна з урахуванням конкретних

обставин можуть застосовуватися відповідно до законодавства такі заходи: а) особиста охорона, охорона житла і майна; б) видача зброї, засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; в) встановлення телефону за місцем проживання; г) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; ґ) тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку; д) забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; е) переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, переселення в інше місце проживання [122].

Чинне законодавство передбачає комплекс організаційно-правових заходів щодо створення гарантій депутатської служби:

1) недоторканність народного депутата України. Вона гарантується на весь строк здійснення депутатських повноважень: без згоди Верховної Ради України він не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований; його обшук, затримання чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції і застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише у разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо; особливості порядку притягнення народного депутата до відповідальності визначаються Конституцією України, цим Законом та законом про регламент Верховної Ради України;

2) забезпечення умов для проходження депутатської служби. Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник забезпечуються приміщенням для проведення офіційних заходів, транспортом, секретаріатом, охороною, а також коштами на представницькі цілі, які не перевищують 40 % відповідного посадового окладу; народний депутат на строк виконання депутатських повноважень забезпечується окремим технічно обладнаним службовим кабінетом у приміщеннях Верховної Ради України з розташуванням у ньому

постійного робочого місця його помічника-консультанта; Управління державної охорони України разом з органами Служби безпеки України та Міністерства внутрішніх справ України (у межах їх повноважень) забезпечує безпеку народному депутату при виконанні ним депутатських повноважень, а також за місцем його проживання та членів його сім'ї у порядку, встановленому законом; може безперешкодно і безкоштовно користуватись урядовим та іншими видами зв'язку, які є у наявності в органів державної влади та органів місцевого самоврядування чи підприємства, установи та організації; звільняється від призову на військову або альтернативну службу, а також від призову на навчальні (або перевірні) та спеціальні збори [188].

У той же час 16 квітня 2000 р. більше 26 млн громадян України підтримали на Всеукраїнському референдумі рішення щодо скасування інституту депутатської недоторканності.

18 січня 2008 р. у порядку законодавчої ініціативи на розгляд Верховної Ради України було подано проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності, реєстр. № 1375 від 18 січня 2008 р.).

Згідно з постановою Верховної Ради України від 20 березня 2008 р. № 149 зазначений проект Закону було направлено до Конституційного Суду України для одержання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 та 158 Конституції України.

Відповідно до висновку Конституційного Суду України від 10 вересня 2008 р. № 2-в/2008 (справа № 1-31/2008) проект Закону про внесення зміни до Конституції України щодо обмеження депутатської недоторканності визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 та 158 Конституції України.

Незважаючи на те що висновок Конституційного Суду України було ухвалено ще у вересні 2008 р., в порядок денний цей проект Закону було включено лише через тринадцять місяців — 20 жовтня 2009 р.

20 жовтня 2009 р. у сесійній залі Верховної Ради України переважна частина народних депутатів та їх фракцій підтримали *попереднє* схвалення законопроекту, але до кінця 2009 р.

більше до розгляду проекту Закону про внесення зміни до Конституції України щодо обмеження депутатської недоторканності парламент не повертався.

Відповідно до чинного законодавства судді є недоторканими. Недоторканність судді поширюється на його житло, службове приміщення, транспорт і засоби зв'язку, кореспонденцію, належне йому майно і документи. Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. Суддя не може бути затриманий за підозрою у вчиненні злочину, а також підданий приводу чи примусово доставлений у будь-який державний орган у порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Суддя, затриманий за підозрою у вчиненні злочину чи адміністративного правопорушення, стягнення за яке накладається у судовому порядку, повинен бути негайно звільнений після з'ясування його особи. Проникнення у житло чи службове приміщення судді, його особистий чи службовий транспорт, проведення там огляду, обшуку чи виїмки, прослуховування його телефонних розмов, особистий обшук судді, а так само огляд, виїмка його кореспонденції, речей і документів можуть провадитися тільки за вмотивованим рішенням суду, а також за згодою судді у разі прийняття головою відповідного суду рішення про вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки. Кримінальна справа щодо судді Конституційного Суду України та будь-якого суду загальної юрисдикції розглядається у першій інстанції апеляційним судом. Підсудність справи визначається Головою Верховного Суду України або його заступником. При цьому справа не може розглядатися тим судом, у якому обвинувачений працював суддею [189].

*Пенсійне забезпечення публічних службовців.* Відповідно до ст. 37 Закону «Про державну службу» державні службовці мають право на пенсію, яка виплачується за рахунок держави. Право на пенсію державних службовців мають тільки ті особи, які досягли встановленого законодавством пенсійного віку (чоловіки — 60 років, жінки — 55 років) за наявності загального трудового стажу для чоловіків — не менше 25 років, для жінок — не менше 20 років, у тому числі стажу державної

служби — не менше 10 років [129]. Слід зауважити, що пенсійне забезпечення службовців органів місцевого самоврядування здійснюється аналогічно до забезпечення державних службовців.

У ч. 1 ст. 37 цього Закону передбачено призначення державним службовцям пенсії за вислугою років. Пенсія за вислугою років призначається державним службовцям:

– або за наявності умов: а) досягнення пенсійного віку: для чоловіків — 60 років; для жінок — 55 років; б) наявності страхового стажу: для чоловіків — не менше 25 років; для жінок — не менше 20 років; в) наявності стажу державної служби — не менше 10 років; г) які на час досягнення пенсійного віку працювали на посадах державних службовців;

– або за наявності умов: а) досягнення пенсійного віку: для чоловіків — 60 років; для жінок — 55 років; б) наявності 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій державних службовців (незалежно від місця роботи на час досягнення пенсійного віку).

Обчислення стажу державної служби проводиться на підставі Порядку обчислення стажу державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 травня 1994 р. № 283. Цим Порядком визначено перелік осіб, перебування на посаді яких зараховується до стажу державної служби.

Пенсія державного службовця призначається особам, які на час звернення за призначенням пенсії: а) перебували на державній службі — у розмірі 80 % від сум їх заробітної плати, на які нараховуються страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування без обмеження граничного розміру пенсії; б) не є державними службовцями — у розмірі 80 % заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі.

Державному службовцю виплачується пенсія незалежно від його заробітку (прибутку), одержуваного після виходу на пенсію. Однак максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткових пенсій, цільової грошової допомоги, пенсій за особливі заслуги перед Україною та ін-

ших доплат до пенсій, встановлених законодавством) не може перевищувати дванадцяти максимальних розмірів пенсії за віком, встановленої абз. 1 ч. 1 ст. 28 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

У ч. 6 ст. 37 Закону передбачено призначення державним службовцям пенсії по інвалідності за таких умов: а) визнані інвалідами I або II групи у період перебування на державній службі (незалежно від причини інвалідності); б) стаж державної служби становить не менше 10 років; в) страховий стаж, передбачений ст. 32 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», становить: до досягнення 23 років — 2 роки, від 24 до 26 — 3 роки, від 27 до 31 — 4 роки, від 32 і старше — 5 років. Пенсія по інвалідності призначається незалежно від причини інвалідності за умови припинення державної служби. Розміри пенсії по інвалідності державним службовцям встановлено у розмірі 80 % заробітної плати, а за кожний повний рік роботи понад 10 років на державній службі пенсія збільшується на 1 % заробітку, але не більше 90 % заробітної плати.

Повернення особи на державну службу є підставою для припинення виплати пенсії по інвалідності до: а) звільнення неї з державної служби; б) досягнення нею граничного віку перебування на державній службі. Якщо державного службовця звільнено з державної служби після досягнення пенсійного віку або якщо він продовжує перебувати на державній службі без оформлення пенсії по інвалідності, він має право на пенсію відповідно до Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», тобто на пенсію за віком. Якщо інваліду I або II групи було встановлено III групи інвалідності, то у разі наступного визнання його інвалідом I або II групи право на отримання раніше призначеної пенсії поновлюється з дня встановлення I або II групи за умови, якщо після припинення виплати пенсії минуло не більше п'яти років.

Чинне законодавство передбачає, що умовами призначення пенсії у зв'язку із втратою годувальника є: а) смерть особи в період перебування на державній службі; б) наявність у померлого годувальника стажу державної служби не менше

10 років; в) наявність у померлого годувальника непрацездатних членів сім'ї, які були на його утриманні (при цьому діти, незалежно від того, чи були вони на його утриманні). Розмір пенсії залежить від кількості непрацездатних членів сім'ї: на одного — 70 % суми заробітної плати; на двох і більше — 90 %.

Правовою основою пенсійного забезпечення військово-службовців та членів їх сімей є Конституція України, закони України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [138], «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [172], інші нормативно-правові акти.

Закон України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» як основний законодавчий акт щодо регулювання питань пенсійного забезпечення військовослужбовців та інших осіб встановлює три види пенсій: за вислугу років, по інвалідності, у разі втрати годувальника.

Прокурори і слідчі зі стажем роботи не менше 20 років, у тому числі зі стажем роботи на посадах прокурорів і слідчих прокуратури не менше 10 років, мають право на пенсійне забезпечення за вислугу років незалежно від віку. Пенсія призначається у розмірі 80 % від суми їх місячної (чинної) заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, на які нараховуються страхові внески, одержуваної перед місяцем звернення за призначенням пенсії. За кожен повний рік роботи понад 10 років на цих посадах пенсія збільшується на 2 %, але не більше 90 % від суми місячного (чинного) заробітку.

Завершуючи тему пенсійного забезпечення публічних службовців, слід зазначити, що перспективним напрямком розвитку в цій сфері вважається створення системи індивідуального пенсійного страхування, у відповідності з яким розрахунок пенсії службовця здійснювався б на основі пенсійного страхового стажу. Крім того, пропонується виокремити сферу пенсійного забезпечення публічних службовців з інституту публічної служби з метою створення уніфікованих умов призначення пенсії для всіх громадян [200].

Отже, незважаючи на декларування законодавством України необхідності забезпечення достатніх матеріальних умов для належного та незалежного виконання публічними службовцями обов'язків, фактичний стан матеріального забезпечення службовців свідчить про невідповідний рівень їх соціально-правового захисту. На практиці не створено навіть тих економічних, соціальних, побутових і правових гарантій, які передбачені чинним законодавством, не говорячи про те, що існуюча система матеріального і соціального забезпечення публічних службовців потребує реформування, в результаті якого були б створені відповідні умови для залучення на публічну службу високопрофесійних осіб.

## 2.4. Припинення публічної служби

Аналіз чинного законодавства про публічну службу дає можливість виокремити два види підстав припинення публічної служби:

– *загальні*, передбачені КЗпП України (статті 36, 38, 39, 40, 41);

– *спеціальні*, передбачені спеціальними законами: Конституцією, законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», «Про міліцію» та ін.

Важливо зазначити, що загальні підстави припинення службових відносин у переважній більшості є характерними для такого виду публічної служби, як державна служба. Саме на даному аспекті й буде акцентовано увагу при розгляді цих підстав.

До загальних підстав звільнення державних службовців належать підстави, передбачені ст. 36 КЗпП: угода сторін; закінчення строку (пп. 2 і 3 ст. 23), крім випадків, коли відносини фактично тривають і жодна із сторін не поставила вимоги про їх припинення; призов або вступ працівника на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу; розірвання договору з ініціативи працівника (статті 38, 39), з ініціативи керівника державного органу (статті

40, 41) або на вимогу профспілкового чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу (ст. 45); переведення службовця за його згодою в інший державний орган, установу, організацію або перехід на виборну посаду; відмова службовця від переведення на роботу в іншу місцевість разом із державним органом, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку із зміною істотних умов праці; набрання законної сили вироком суду, яким службовця засуджено (крім випадків умовного засудження і відстрочки виконання вироку) до позбавлення волі, виправних робіт не за місцем роботи або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження цієї роботи; підстави, передбачені контрактом.

Із наведених підстав щодо публічних службовців найчастіше застосовуються такі: розірвання трудового договору з ініціативи службовця (статті 38, 39 КЗпП), з ініціативи керівника державного органу (статті 40, 41 КЗпП).

Припинення службових відносин з ініціативи службовця в юридичній літературі часто іменують звільненням за власним бажанням, з чим можна погодитися. При цьому службовець повинен попередити про свої наміри про звільнення письмово за два тижні. У деяких випадках закон зобов'язує керівника звільнити працівника у такий строк, про який той просить, тобто йдеться про скорочення двотижневого строку. До таких випадків згідно зі ст. 38 КЗпП належать: а) переїзд на нове місце проживання; б) переведення одного із подружжя в іншу місцевість (підтверджується довідкою про переведення); в) вступ до навчального закладу (підтверджується довідкою навчального закладу); г) неможливість проживання у даній місцевості (підтверджується медичним висновком); д) вагітність (підтверджується медичним висновком); е) догляд за дитиною до досягнення нею чотирнадцятирічного віку або дитиною-інвалідом (як правило, про це є відповідний запис в особовій справі працівника, в необхідних випадках повинні бути подані відповідні документи); є) догляд за хворим членом сім'ї або інвалідом I групи (підтверджується медичним висновком); ж) вихід на пенсію (достатньо перевірити факт призначення пенсії, представлення документів на

призначення пенсії або досягнення пенсійного віку); з) прийняття на роботу за конкурсом [56].

Державний службовець має право на звільнення у визначений ним строк у випадку, якщо керівником або органом не виконується законодавство про працю або умови трудового договору з цих питань.

Важливим є те, що у разі відсутності зазначених причин керівник не має права звільнити службовця до закінчення двотижневого строку, якщо він про це не просить. Якщо ж таке звільнення відбудеться, то суд поновить державного службовця на роботі. Водночас службовцю надається право відізвати заяву про звільнення до закінчення двотижневого строку. При цьому треба відмітити, що чинне законодавство не передбачає обов'язкової письмової форми відзиву заяви про звільнення, тому він може бути і в усній формі. Проте у разі, коли на дане місце запрошено іншого службовця, якому не може бути відмовлено у прийнятті на роботу (ст. 24 КЗпП), державний службовець втрачає право на відзив заяви про звільнення. Якщо після закінчення двотижневого строку про розірвання трудового договору службовця не було звільнено, він продовжує працювати і не наполягає на звільненні, керівник не має права звільнити його відповідно до раніше поданої заяви [56].

Підстави розірвання службових відносин з ініціативи керівника або державного органу передбачено у ст. 40 КЗпП України. Важливим є те, що керівник органу, на відміну від державного службовця, позбавлений права на свій розсуд припиняти службу працівника. Він лише вправі за своєю ініціативою звільнити його за наявності підстав, передбачених указаною статтею, або не звільнити. Такими підставами є:

- зміни в організації виробництва і праці, у тому числі ліквідація, реорганізація або перепрофілювання органу, установи, скорочення чисельності або штату працівників;

- виявлені невідповідності державного службовця займаний посаді або виконуваний роботі внаслідок недостатньої кваліфікації або стану здоров'я, які перешкоджають продовженню даної роботи, а так само у разі скасування допуску до державної таємниці, якщо виконання покладених на нього

обов'язків вимагає доступу до державної таємниці. Важливо зазначити, що підставою звільнення за даним пунктом є саме виявлена невідповідність. Якщо державного службовця, який не має документа про освіту або трудову діяльність, передбаченого кваліфікаційними характеристиками, було прийнято на роботу, в подальшому він не може бути, за загальним правилом, звільнений з роботи з причини відсутності документа про освіту і досвіду трудової діяльності, оскільки про таку невідповідність службовця було відомо й раніше;

– систематичне невиконання службовцем без поважних причин обов'язків, покладених на нього трудовим договором або правилами внутрішнього трудового розпорядку, якщо до нього раніше застосовувалися заходи дисциплінарного стягнення. Визначальним у цьому пункті є термін «систематичне». Систематичним є вчинення двох або більше порушень трудової дисципліни, за які до службовця застосовувалися дисциплінарні або громадські стягнення. При цьому важливо, щоб стягнення застосовувалися протягом року з дня застосування стягнення за перше порушення. Дисциплінарні стягнення погашаються, якщо протягом року після їх застосування службовець не порушив дисципліну знову. З огляду на це при звільненні службовця на підставі цього пункту орган повинен навести конкретні факти допущеного ним невиконання зазначених обов'язків, визначити, коли саме вони мали місце, які і коли проступки вчинив працівник після застосування до нього стягнень. Крім того, при обранні виду стягнення власник або уповноважений ним орган повинен урахувати ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяну шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника. Наприклад, постановляючи рішення у справі за позовом гр. С. до голови районної державної адміністрації про визнання незаконними розпоряджень та дій голови районної державної адміністрації, поновлення на посаді та відшкодування моральної шкоди [237], суд першої інстанції визнав встановленим, що позивач за час попередньої роботи виявив себе як висококваліфікований фахівець, досконало володіє питаннями функціонування галузі в регіоні, під його керівництвом район став одним із кращих в області в галузі культури, про

що свідчать численні почесні грамоти, дипломи, подяки. Тому Вищий адміністративний суд України не погодився з доводами постанови апеляційного суду про те, що розпорядження про звільнення позивача з публічної служби є законним та обґрунтованим;

– прогул (у тому числі відсутність на роботі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

– нез'явлення на роботу протягом більше як чотирьох місяців підряд внаслідок тимчасової непрацездатності, не враховуючи відпустки по вагітності і родах, якщо законодавством не встановлено триваліший строк збереження посади при певному захворюванні. За державними службовцями, які втратили працездатність у зв'язку з трудовим каліцтвом або професійним захворюванням, посада зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності. Підставою для розірвання службових відносин є нез'явлення на роботу протягом зазначеного строку. Вихід на роботу хоча б на один день перериває цей строк. Подальший чотиримісячний строк повинен обчислюватися заново. Не допускається підсумовування періодів неявки на роботу тривалістю менше чотирьох місяців. Водночас для деяких захворювань законодавством може бути встановлено більш тривалий строк збереження за службовцем посади. Зокрема, при захворюванні на туберкульоз службовець може бути звільнений з роботи, якщо неявка на роботу тривала протягом 12 місяців. За цим пунктом не можуть бути звільнені службовці, які втратили працездатність у зв'язку з трудовим каліцтвом або професійним захворюванням. За ними посада зберігається до поновлення працездатності або встановлення інвалідності;

– поновлення на роботі службовця, який раніше заміщував цю посаду. Згідно із цим пунктом службовець може бути звільнений у разі поновлення на роботі службовця, який раніше обіймав цю посаду. Важливо зазначити, що поновлення є підставою для звільнення тільки у разі, якщо воно провадиться відповідно до законодавства, а саме: а) за рішенням суду, якщо службовця звільнено без законних підстав (ст. 235 КЗпП); б) у разі встановлення факту звільнення службовця без законної підстави (у тому числі без погодження з проф-

спілковим органом, якщо одержання такого погодження відповідно до закону є необхідним), керівник державного органу вправі за своєю ініціативою або за вимогою відповідного органу нагляду за законністю поновити службовця на роботі, звільнивши того службовця, який був прийнятий на його посаду; в) службовець, звільнений з роботи у зв'язку з незаконним засудженням, має бути поновлений на попередній роботі на підставі ст. 6 Закону України від 1 грудня 1994 р. «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури та суду» [176].

Стосовно цього випадку вважаємо за неможливе поновлення службовця не тільки у разі ліквідації державного органу, скорочення посади, а й за наявності інших причин, які перешкоджають поновленню службовця, наприклад зайняття посади іншим службовцем, якого не може бути звільнено. У такому разі суд відмовляє у позові про поновлення на посаді, а працевлаштування здійснюється Головердержслужбою або її територіальними органами. Слід звернути увагу на те, що неприпустимо застосовувати п. 6 ст. 40 КЗпП більш широко, ніж це викладено у ньому. Це стосується і тих випадків, коли законодавством за службовцем визнається право на попередню посаду, яку він заміщував до звільнення (ст. 3 Закону «Про альтернативну (невійськову) службу»), право вимагати надання попередньої посади (ч. 1 ст. 32 Закону «Про статус народного депутата України»); право на повернення на попереднє робоче місце в порядку перевodu (ч. 9 ст. 32 Закону «Про статус народного депутата України»). Тим більше неможливим є звільнення службовця на підставі цього пункту у разі, коли йому надається право на працевлаштування у тому ж самому державному органі і не нижче за ту посаду, яку він обіймав до звільнення (п. 3 ст. 8 Закону «Про правовий і соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей»). Треба відмітити, що законодавством України не передбачено можливість припинення службових відносин із службовцем за мотивами повернення на попередню посаду після закінчення повноважень за виборною посадою особи, яку раніше було звільнено з цієї посади внаслідок обрання на таку по-

саду, якщо тільки службовця не було прийнято на строк повноважень цієї особи на виборній посаді;

– поява на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння. Факт появи на роботі у нетверезому стані може встановлюватися не лише спеціальним обстеженням із використанням відповідних технічних засобів, а й будь-якими іншими доказами (наприклад, актом, в якому зазначаються всі ознаки нетверезого стану: різкий запах алкоголю, нестійка хода, безглузді розмови тощо, підписаним свідками). Припустимі з точки зору цивільно-процесуального права і такі докази, що стосуються справи. Факт незаконного вживання наркотичних речовин встановлюється на підставі показань свідків, наявності ознак наркотичного сп'яніння, результатів медичного огляду, а також тестів на наявність наркотичної чи психотропної речовини в організмі людини. Але встановлення наявності стану наркотичного сп'яніння внаслідок незаконного вживання наркотичних або психотропних речовин є компетенцією лише лікаря. У разі відмови службовця добровільно пройти медичний огляд за постановою органу внутрішніх справ він може бути підданий примусовому приводу на медичний огляд. Підставою для звільнення службовця є сам факт появи на роботі в нетверезому стані незалежно від того, чи було його відсторонено від роботи або ні. Важливим є те, що поява на роботі у нетверезому стані означає появу у такому вигляді на робочому місці в робочий час. Водночас службовці з ненормованим робочим днем можуть бути звільнені за даним пунктом і в тому разі, коли вони перебувають на роботі у нетверезому стані після закінчення робочого часу;

– вчинення за місцем роботи розкрадання (у тому числі дрібного) майна державного органу, встановленого вироком суду, що набрав законної сили, чи постановою органу, до компетенції якого входить накладення адміністративного стягнення або застосування заходів громадського впливу. При цьому форма власності та розмір викраденого значення не мають. Підставою є тільки той факт крадіжки, який встановлено вироком суду, що набрав законної сили, або постановою органу, до компетенції якого належить застосування адміністративного стягнення або заходів громадського впливу.

Важливо зазначити, що у ст. 41 КЗпП передбачено додаткові підстави для розірвання трудового договору з ініціативи керівника державного органу, а саме:

– одноразове грубе порушення службових обов'язків керівником державного органу (філіалу, представництва, відділення та іншого відокремленого підрозділу), його заступниками, головним бухгалтером, його заступниками, а також службовими особами митних органів, державних податкових інспекцій, яким присвоєно персональні звання, і службовими особами державної контрольно-ревізійної служби та органів державного контролю за цінами;

– винні дії керівника державного органу, внаслідок чого заробітна плата виплачувалася несвоєчасно або в розмірах, нижчих за встановлений законом розмір мінімальної заробітної плати;

– винні дії службовця, який безпосередньо обслуговує грошові, товарні або культурні цінності, якщо ці дії дають підстави для втрати довіри до нього з боку державного органу;

– вчинення службовцем, який виконує виховні функції, аморального проступку, не сумісного з продовженням даної роботи.

У передбачених законом випадках можливе відсторонення державного службовця від виконання своїх обов'язків, що не припиняє службових відносин, але працівник тимчасово не допускається до роботи. Підставою для відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати є невиконання службових обов'язків, що призводить до людських жертв або завдання значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації або об'єднанню громадян. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець. Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування, тобто строку до двох місяців. Якщо ж правомірність рішення про відсторонення державного службов-

ця від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, це рішення скасовується.

Нормативною підставою проведення службового розслідування є Порядок проведення службового розслідування стосовно державних службовців [153]. За державним службовцем на час відсторонення від виконання повноважень за посадою зберігається заробітна плата. Такий підхід є цілком правильним, оскільки без припинення службових відносин та видачі трудової книжки неможливо позбавляти працівника заробітної плати.

Крім загальних підстав, передбачених КЗпП України, публічна служба припиняється у випадках, передбачених спеціальними законами: «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про прокуратуру», «Про міліцію» та ін.

Відповідно до Закону «Про державну службу» *спеціальними підставами припинення державної служби є:*

– порушення умов реалізації права на державну службу (ст. 4). До таких умов, дотримання яких є обов'язковим, чинне законодавство відносить: громадянство України; відповідну освіту і професійну підготовку; проходження встановленого порядку конкурсного відбору або іншої процедури, передбаченої Кабінетом Міністрів України. Слід зазначити, що для реалізації права на державну службу повинні бути витримані всі названі умови в сукупності, а не одна з них;

– недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених ст. 16 Закону. У свою чергу, зазначеною статтею встановлено, що державний службовець не має права вчиняти дії, передбачені статтями 1 та 5 Закону «Про боротьбу з корупцією»;

– досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби. Чинне законодавство про державну службу передбачає, що граничний вік перебування на державній службі становить 60 років для чоловіків та 55 років для жінок (ст. 23). При цьому із цього правила є винятки, зокрема на посаді державних службовців можуть бути зверх цього строку залишені особи на посаді радників або

консультантів за рішенням керівника відповідного державного органу. Поряд із цим у разі необхідності керівник державного органу за погодженням з Начальником Головного управління державної служби може продовжити строк перебування на державній службі не більше ніж як на п'ять років;

– відставка державних службовців, які займають посади 1-ї або 2-ї категорії;

– відмова державного службовця від складання або порушення Присяги. У ст. 17 Закону передбачено, що громадяни, які вперше зараховуються на державну службу, складають присягу. В юридичній науці немає єдиної думки з приводу правової природи присяги. З одного боку, вона має морально-етичний характер, оскільки статус державного службовця особа набуває з моменту її зарахування на посаду, а нескладання присяги, з другого — юридичний, оскільки відмова особи від її складання є підставою для звільнення;

– неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених ст. 13 Закону.

Чинне законодавство про державну службу передбачає низку обмежень щодо підстав звільнення державних службовців. Зокрема, зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби.

Однією із спеціальних підстав припинення публічної служби, як уже зазначалось, є *відставка*, тобто припинення службових відносин за письмовою заявою публічного службовця, який обіймає посади відповідної категорії. Таким правом наділені всі політичні службовці, державні службовці 1-ї або 2-ї категорії. Зокрема, право на відставку державного службовця передбачено у ст. 31 Закону «Про державну службу». Аналіз зазначеної статті дає підстави вважати, що відставка має місце тільки за наявності чітко передбачених умов:

1) державний службовець обіймає посади, які належать до 1-ї або 2-ї категорії. Таким чином, ця стаття встановлює, що право на відставку мають не всі державні службовці, а тільки

ті, які належать до 1-ї або 2-ї категорії. Тобто Закон визначає вичерпний перелік категорій державних службовців, але при цьому відсутній вичерпний перелік посад державних службовців, які належать до названих категорій і мають право на відставку, оскільки перелік цих посад може змінюватися;

2) письмової заяви про припинення службових відносин. Ця умова передбачає вимоги щодо форми клопотання про відставку. Обов'язковою є тільки письмова форма;

3) підставами для припинення службових відносин є тільки ті підстави, перелік яких визначено у ст. 31 Закону, а саме:

а) принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі. Ця підстава включає дві складові:

– принципову незгоду з рішенням державного органу чи посадової особи. Принципова незгода передбачає категоричне заперечення рішення державного органу або посадової особи, щодо якої державний службовець перебуває у субординаційних відносинах. При цьому термін «принципова» вказує на неможливість сприйняття такого рішення як повністю, так і частково. Важливо зазначити, що принципова незгода з рішенням може мати місце у двох випадках: коли державний службовець повинен сам його виконувати; коли державний службовець особисто його не виконує, але не згодний із тим, що таке рішення виконується державним органом, з яким його пов'язують службові відносини;

– етичні перешкоди для перебування на державній службі. Чинне законодавство про державну службу не визначає поняття етичних перешкод як підставу для відставки державного службовця. Виходячи зі змісту ст. 5 Закону «Про державну службу» та положень Загальних правил поведінки державного службовця [141], можна зазначити, що етичними перешкодами можуть бути: судимість; недотримання встановлених законодавством обмежень і заборон; вчинення інших дій, що перешкоджають нормальному функціонуванню органів держави;

б) примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може завдати значну матеріальну чи моральну шкоду державі, підприємствам, устано-

вам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину. Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону «Про державну службу» на державного службовця покладається обов'язок не виконувати доручення, яке суперечить чинному законодавству, про що він письмово повідомляє посадову особу, яка дала це доручення, а в разі наполягання на його виконанні — посадову особу вищого рівня. Ця підстава є логічним продовженням ст. 10 Закону, оскільки дає право державному службовцю у разі примушування його виконати протиправне доручення (після письмового повідомлення про нього в установленому порядку) виявити свою незгоду і водночас протест шляхом прийняття рішення про відставку;

в) стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку). Ця підстава може мати місце тільки за наявності медичного висновку про стан здоров'я державного службовця, що дійсно перешкоджає виконанню ним своїх службових обов'язків. На відміну від попередніх ця підстава не може розглядатися як своєрідна форма протесту, а має суто особистісний характер.

Важливо зазначити, що «право державного службовця на відставку» є усіченим, тобто державний службовець має, власне кажучи, право на подання письмової заяви на відставку. Однак така заява ще не гарантує державному службовцю розірвання державно-службових відносин саме на підставі відставки. У ст. 31 Закону передбачено, що відставка може бути прийнята або ж у заяві дається мотивована відмова державним органом чи посадовою особою, які призначили державного службовця на цю посаду.

Питання про відставку державного службовця вирішується протягом місяця з дня подання заяви. У разі відмови у відставці державний службовець повинен продовжувати виконувати службові обов'язки і має право на звільнення в порядку, передбаченому КЗпП України. Відмова державного службовця виконувати свої службові обов'язки у разі відмови йому у відставці може бути підставою для застосування до нього дисциплінарної відповідальності.

У названій статті не передбачено право державного службовця, якому відмовлено у відставці, на оскарження цього

рішення. Однак, виходячи зі ст. 55 Конституції України, яка є статтею прямої дії, у державного службовця таке право є. Відповідно до ст. 17 КАСУ рішення про відмову державному службовцю у відставці може бути оскаржено ним до адміністративного суду.

Для державного службовця, який перебуває у відставці, передбачено соціально-правовий захист (ч. 4 ст. 31 Закону). Зокрема, державний службовець у відставці одержує щомісячну виплату у розмірі 85 % посадового окладу з урахуванням надбавок за ранг та за вислугу років до досягнення пенсійного віку за наявності таких умов: а) він не досяг пенсійного віку; б) має стаж роботи для призначення пенсії (25 років — для чоловіків, 20 років — для жінок); в) відпрацював на посадах 1-ї або 2-ї категорії не менше як п'ять років.

Підсумовуючи викладене, хотілося б наголосити на тому, що у разі виникнення спірних питань з приводу припинення публічної служби пріоритетними для застосування є норми спеціальних законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо. Проте, враховуючи, що наразі чинним законодавством про публічну службу докладно не врегульовано питання її припинення і не закріплено вичерпного переліку підстав для звільнення публічного службовця, норми трудового законодавства підлягають застосуванню тільки у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовані спірні правовідносини або коли це безпосередньо зазначено у спеціальному законодавчому акті.

## РОЗДІЛ 3

# ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗГЛЯДУ СУДОВИХ СПОРІВ ЩОДО ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

### 3.1. Спори щодо публічної служби як вид публічно-правового спору

Згідно з нормами ч. 2 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судова система України складається з Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції. Система судів загальної юрисдикції очолюється Верховним Судом України. У системі судів загальної юрисдикції діють загальні та спеціалізовані (господарські та адміністративні) суди.

Суди, у тому числі й адміністративні, наділено відповідною компетенцією для здійснення правосуддя. Компетенція адміністративних судів не збігається і законодавчо виокремлена від компетенції судів, що реалізують конституційну, кримінальну, цивільну, господарську юрисдикції. Під компетенцією адміністративних судів у найбільш загальному вигляді розуміється сукупність їх повноважень.

За своїм змістом такі повноваження поділяються на предметні та функціональні. Предметними є повноваження адміністративних судів розглядати певне коло (категорії) юридичних справ, що не розглядаються іншими судами. Справи, які уповноважені розглядати адміністративні суди, позначаються як справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Сукупність предметних повноважень адміністративних судів становить їх предметну компетенцію.

Функціональними є повноваження адміністративних судів вчиняти різноманітні процесуальні дії при здійсненні правосуддя. Іншими словами, це повноваження суду при вирішенні адміністративної справи. Функціональні повноваження

можна поділяти на окремі групи, зокрема повноваження щодо забезпечення участі в процесі зацікавлених осіб, збирання, дослідження та оцінювання доказів, винесення рішень, перевірки їх законності та обґрунтованості, звернення судових рішень до виконання тощо. Сукупність функціональних повноважень — функціональна компетенція адміністративних судів — визначається з урахуванням їх предметної компетенції — особливостей юридичних справ, на які вона поширюється. Правосуддя як діяльність адміністративних судів здійснюється через реалізацію їх функціональних повноважень щодо вирішення справ, на які поширюється їх предметна компетенція.

З поняттям компетенції тісно пов'язаний термін «юрисдикція». Під юрисдикцією розуміють «встановлену законом правомочність відповідних державних органів вирішувати правові спори та справи про правопорушення, оцінюючи дії суб'єктів з точки зору їх правомірності чи неправомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників; територію у підвідомчості певного органу влади; здійснення правосуддя, а також іншу діяльність щодо розгляду правових спорів, справ про правопорушення і застосування санкцій» [14, с. 696]. Незважаючи на багатозначність терміна «юрисдикція», він позначає у першу чергу повноваження певних органів щодо вирішення правових спорів, застосування юридичних санкцій та здійснення інших примусових заходів.

Отже, юрисдикція є компетенцією (частиною компетенції), але не будь-якого органу, а тільки органу, який має повноваження щодо вирішення правових спорів, застосування заходів правового примусу. Таким чином, поняття «юрисдикція» застосовується відносно повноважень органів судової влади, інших органів, що здійснюють правоохоронну функцію, замість поняття «компетенція». У більш вузькому значенні поняття «юрисдикція» застосовується для позначення тільки предметної компетенції судових або правоохоронних органів. Саме у цьому сенсі застосовується поняття «адміністративна юрисдикція» у КАСУ.

Слід зазначити, що поняття «адміністративна юрисдикція» давно відоме адміністративному праву і стосується не

тільки адміністративних судів [66, 84, 85, 220]. Адміністративна юрисдикція розглядається також як частина компетенції певних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо розгляду справ за скаргами, застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі й накладення адміністративних стягнень. Відмінність між зазначеними видами адміністративної юрисдикції полягає у формі її реалізації. Юрисдикція адміністративних судів пов'язана із здійсненням правосуддя і реалізується у формі адміністративного судочинства, тоді як адміністративна юрисдикція інших органів є за своїм змістом проявом виконавчо-розпорядчої діяльності і реалізується в адміністративних процедурах. При цьому, зважаючи на поширення судової юрисдикції на всі правовідносини, що виникають в Україні, вирішення таких справ органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами не виключає можливості їх наступного судового розгляду у формі адміністративного судочинства.

У ст. 4 КАСУ визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори. Такі спори, передані на вирішення адміністративного суду, позначаються як справи адміністративної юрисдикції (надалі — адміністративні справи) (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАСУ). При цьому у ст. 17 КАСУ наведено вичерпний перелік категорій публічно-правових спорів, які віднесено до адміністративної юрисдикції [54].

Отже, в контексті адміністративного судочинства під адміністративною юрисдикцією розуміються повноваження адміністративних судів щодо розгляду певних категорій публічно-правових спорів.

Законодавець не розкриває зміст категорії «публічно-правовий спір». Крім цього, у довідниках та енциклопедичних словниках відсутній як сам термін «публічно-правовий спір», так і його пояснення. З метою з'ясування його сутності та особливостей слід звернутися до теоретичних напрацювань у сфері соціальних конфліктів, до яких він належить, а точніше, до їх різновиду — юридичного конфлікту. У найбільш загальному плані соціальний конфлікт можна позначити як прояв об'єктивних чи суб'єктивних суперечностей, котрі виражають-

ся у протиборстві сторін [36, с. 31]. Іншими словами, це така ситуація, коли сторони взаємодії переслідують будь-які свої цілі, що суперечать чи взаємно виключають одна одну.

Діалектика розвитку суспільства пов'язана із постійним виникненням та розв'язанням конфліктів на різних рівнях та у різних сферах функціонування суспільства. Конфлікт слугує способом виявлення та розв'язання суперечностей, що виникають у суспільстві. Як відомо, найбільш важливі суспільні відносини та поведінка людей регламентовані нормами права. Природно, що конфлікти виникають і у цій сфері. У найбільш широкому значенні під юридичним конфліктом розуміють будь-який соціальний конфлікт, в якому протиборство так чи інакше пов'язано з правовими відносинами сторін (їх юридично значущими діями чи станами), і, таким чином, суб'єкти або мотивація їх поведінки, або об'єкт конфлікту мають правові ознаки, а конфлікт тягне за собою юридичні наслідки [260, с. 15]. Виходячи з такого визначення юридичного конфлікту, можна стверджувати, що більшість соціальних конфліктів може бути трансформована в юридичні конфлікти. Іншими словами, за допомогою юридичних норм та інститутів можна втрутитися у розвиток майже будь-яких подій (лише за деякими винятками, наприклад, когнітивний конфлікт). Отже, конфлікт виникає поза і незалежно від правових норм і відносин і тільки потім набуває юридичного характеру (так звані змішані, чи перехідні, форми юридичного конфлікту) [228, с. 126].

Власне юридичний конфлікт породжується юридичними ситуаціями і розв'язується юридичними засобами. Суперечності та інтереси сторін порівнюються відповідно до встановлених правових норм. Інакше кажучи, конфлікт тут пов'язаний з реалізацією правових норм (їх диспозицій — закріплених у них суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, повноважень чи їх санкцій) або із самими правовими нормами (їх законністю чи тлумаченням). Такі юридичні конфлікти в літературі іменуються правовими спорами. Правовий спір являє собою обмін домаганнями і запереченнями, що мають юридичне значення, які висунуто й обгрунтовано відповідно до встановлених правових норм. Проходження юридичного конфлік-

ту поза встановленим порядком розв'язання здатне призвести до негативних суспільних наслідків та не гарантує легітимності отриманих у такій спосіб результатів [65, с. 126]. Отже, правовий спір можна визначити як протиборство суб'єктів права у зв'язку з реалізацією норм права чи із самими нормами права, що відбувається в юридичній формі.

Правові спори підрозділяються на різновиди за такими критеріями:

– *залежно від предмета спору*, тобто від того, заради чого суб'єкти вступають у протиборство. Виокремлюють такі основні різновиди правового спору: а) спори з приводу реалізації закріплених у нормах права суб'єктивних прав, законних інтересів, повноважень, обов'язків тощо; б) спори з приводу норм права — їх тлумачення або законності; в) спори з приводу правопорушень — щодо наявності у діянні особи складу певного делікту та відповідно застосування до винної особи санкції правової норми;

– *залежно від поділу системи права на приватне право та публічне право* виділяють правові спори у сфері публічного права та у сфері приватного права [85, с. 23–24].

Публічне право охоплює низку сфер життя суспільства, насамперед побудову держави і влади, сфери управління та організації самоврядування, тобто вираження публічного інтересу як сумарного, загального соціального інтересу в кожній із сфер суспільного життя. Публічно-правовий спір безпосередньо пов'язаний з публічним правом, як ціле і частина. Тому для з'ясування сутності цього поняття треба звернутися до публічного права як системи правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади. Специфіка публічно-правового спору базується на особливостях публічно-правової сфери, що зумовлюються насамперед впливом імперативного методу правового регулювання, який є визначальною, конститутивною ознакою публічного права [253, с. 230]. Цим, зокрема, визначаються особливості реалізації публічно-правових норм, специфіка суб'єктивних публічних прав та їх особливі правові засоби захисту тощо.

Суттєве теоретичне і практичне значення для з'ясування сутності поняття «публічно-правовий спір» має розмежуван-

ня цього поняття з поняттями «адміністративно-правовий спір», «спір про право адміністративне», «адміністративний спір», «управлінський спір» [85]. У контексті КАСУ слід зазначити, що перші три поняття можна вважати синонімами, оскільки основним їх змістом є суперечності з питань, які регулюються нормами адміністративного права [54]. Стосовно співвідношення понять «адміністративно-правовий спір» і «управлінський спір» необхідно зазначити, що їх слід розглядати з огляду на співвідношення понять «державне управління» і «управління». Безперечно, останнє поняття є набагато ширшим, оскільки включає всі види управління, у тому числі й державне. Водночас поняття «управлінський спір» не може бути застосоване стосовно адміністративного судочинства, оскільки воно, по-перше, передбачає як зовнішнє (владне) управління, так і внутрішньорганізаційне (внутрішньо-апаратне) управління, спори щодо якого не належать до юрисдикції адміністративних судів; по-друге, поняття «управлінський спір» може мати місце у громадських організаціях, політичних партіях, інших об'єднаннях громадян і тому не належить до юрисдикції адміністративних судів.

Особливе значення має розмежування понять «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір». Як уже зазначалося, перше поняття є набагато ширшим, оскільки, крім адміністративно-правового спору, включає й інші види: конституційно-правовий спір, фінансово-правовий спір, кримінально-правовий спір тощо.

Отже, публічно-правовий спір пов'язаний з реалізацією норм публічного права (конституційного, адміністративного, фінансового та ін.), а саме із суб'єктивними правами, законними інтересами, юридичними обов'язками, владними повноваженнями суб'єктів публічного права, застосуванням юридичних санкцій чи із самими публічно-правовими нормами.

У зв'язку з цим *публічно-правовий спір* можна визначити як втілену в юридично значущих діях сторін суперечність з приводу реалізації норм публічного права чи із самими публічно-правовими нормами, що відбувається в юридичній формі.

Публічно-правовий спір поєднує у своїй структурі такі елементи:

**а) сторони.** Специфікою суб'єктного складу публічно-правового спору є наявність у ньому в більшості випадків принаймні однієї сторони, яка виконує публічно-владні функції. При цьому, якщо в регулятивному публічно-правовому відношенні сторони можуть бути нерівними, то при розгляді публічно-правового спору такі сторони виступають як рівні — суб'єкт владних повноважень не має можливості в односторонньому порядку ліквідувати публічно-правовий спір, оскільки він реалізує у спорі не свої владні повноваження, натомість його наділено таким самим обсягом прав і обов'язків для участі у розгляді конфлікту, як й іншу сторону.

Характеризуючи суб'єктний склад даних правовідносин, слід зазначити, що поняття «індивід», «людина», «особа», «особистість», «громадянин», які використовуються у різних правових актах, а також у юридичній літературі як синонімічні, не є тотожними. Питання про співвідношення зазначених понять уже висвітлювалося. Не вдаючись до докладного аналізу поглядів, що висловлювалися, необхідно все ж таки чітко розмежувати кожне із цих понять, аби запобігти термінологічним неточностям при їх застосуванні. Використовуючи у цій роботі категорію «громадянин», слід зазначити, що, крім громадян України, стороною адміністративно-правового спору може бути й іноземець чи особа без громадянства. Поряд із зазначеними категоріями вживаються й інші поняття, такі як «особа», «суб'єкт права» тощо. Стосовно цих понять треба зазначити, що вони вживаються у різноманітних аспектах та будь-якого разу потребують конкретного підходу. Наприклад, як особа, якій адміністративним правопорушенням завдано майнової чи фізичної шкоди (ст. 268 КУпАП), може бути душевнохворою людиною і тому її не можна визнати особистістю, а особами, котрі притягуються до адміністративної відповідальності, можуть бути як іноземні громадяни, так і особи без громадянства; дитина є суб'єктом права, але ще не є особистістю; іноземці є суб'єктами права, але не є громадянами України.

У вітчизняній літературі проблему адміністративно-процесуального статусу громадянина докладно розглянуто М. М. Тищенком [229, с. 268], який доводить, що при дослі-

дженні адміністративно-процесуального статусу громадянина його необхідно розглядати у двох аспектах — широкому та вузькому, що засновано на дослідженнях як у галузі загальної теорії права, так і в галузевих науках, зокрема в адміністративно-правовій науці.

Як уже зазначалось, у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією зі сторін є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій (суб'єкт владних повноважень). Порівняно з конфліктами, які виникають у приватноправовій сфері, саме наявність публічного органу як носія державно-владних повноважень обумовлює специфіку публічно-правового спору.

Характеризуючи суб'єкта владних повноважень при виокремленні його видів, важливо зазначити, що в основу такого поділу покладено поняття «здійснення владних управлінських функцій». Ключовим у цьому випадку є саме владні управлінські функції, які дозволяють відмежовувати їх від внутрішньоорганізаційних (внутрішньоапаратних) управлінських функцій.

З точки зору адміністративного судочинства можна виокремити такі види суб'єктів владних повноважень:

1) органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, органи виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, місцеві державні адміністрації, місцеві органи центральних органів виконавчої влади;

2) органи місцевого самоврядування (виборні та інші органи територіальних громад, наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення);

3) інші державні органи: Президент України, Національний банк України, Центральна виборча комісія, Рада національної безпеки і оборони України, Рахункова палата, комунальні підприємства, яким делеговані владні управлінські функції (МБП), та ін. Зазначену категорію об'єднує те, що їх не наділено чітко вираженими управлінськими функціями. Водночас, забезпечуючи реалізацію своїх безпосередніх повноважень, ці органи у деяких випадках здійснюють окремі владні управлінські функції, що тягнуть за собою правові

наслідки і як результат можливість виникнення публічно-правового спору. Зокрема, відповідно до Конституції України Президент України не належить до виконавчої гілки влади і не здійснює державного управління. Проте як глава держави він наділений повноваженнями щодо призначення на державні посади та звільнення з державних посад окремих категорій політичних і державних службовців. Таким чином, Президент України здійснює державне керівництво відповідно до своїх конституційних повноважень;

**б) предмет.** Предметом публічно-правового спору є те, заради чого сторони вступають у протиборство. Залежно від предмета публічно-правові спори поділяються на різновиди, які розглянуто вище. Поряд із предметом публічно-правовий спір іноді може мати також об'єкт — ту чи іншу духовну або матеріальну цінність, до володіння, розпорядження та до використання якої прагне сторона спору;

**в) протиборство сторін.** Протиборство сторін публічно-правового спору складатиметься із суб'єктивного оцінювання спору сторонами та його об'єктивного зовнішнього вираження. Суб'єктивне оцінювання сторонами публічно-правового спору пов'язане з оцінюванням ними сутності самої суперечності, що виражається в їх вимогах, обґрунтованих відповідно до норм права. Може трапитися й так, що в дійсності причина спору (а часом і об'єкт) насправді не існує. Помилка в оцінюванні ситуації, з одного боку, не знижує гостроти конфлікту, а з другого — усвідомлення і виправлення спору в юридичній формі припиняє його. Об'єктивного зовнішнього вираження публічно-правовий спір набуває у взаємодії сторін відповідно до встановлених правових норм щодо предмета спору. Публічно-правовий спір, як і будь який конфлікт, є явищем динамічним. Виникненню конфліктної взаємодії сторін передують виникнення суперечності між ними (конфліктної ситуації) і усвідомлення цього сторонами. Безпосередньо початком публічно-правового спору буде вчинення сторонами юридично значущих дій задля реалізації своїх цілей щодо предмета спору, тобто це момент, з якого обидві сторони починають протидіяти одна одній. Протікання і розв'язання публічно-правових спорів відбуваються в юри-

дичній формі, що запобігає наданню такому конфлікту деструктивного характеру, спрямованого на порушення режиму законності при здійсненні публічної влади. Правова врегульованість розв'язання юридичних конфліктів може варіюватися. Вітчизняне і зарубіжне законодавство закріплює декілька форм вирішення публічно-правових спорів: а) узгоджувальні процедури; б) медіація; в) конституційна та адміністративна юрисдикція тощо. При цьому прийняття рішення по спору і його виконання ліквідують публічно-правовий спір.

Слід зауважити, що юрисдикція адміністративних судів поширюється лише на частину публічно-правових спорів: спори, що виникають у сфері управлінської діяльності з боку державних органів і органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (публічне управління).

Згідно з ч. 1 ст. 17 КАСУ юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі категорії публічно-правових спорів:

– 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 — адміністративно-правовий спір;

– спори із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби — адміністративно-правовий спір;

– спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів, — адміністративно-правовий спір з елементами конституційно-правового спору;

– спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом, — як правило, адміністративно-правовий спір;

– спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, — конституційно-правовий спір.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ за правилами адміністративного судочинства суди розглядають **спори, що ви-**

**никають з відносин публічної служби [53].** Як уже відмічалося, основні різновиди публічної служби регулюються законами України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування». У контексті адміністративного судочинства під публічною службою розуміється 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 [54].

Слід зазначити, що категорія «державні політичні посади» на сьогодні не віднайшла свого легального тлумачення. Розмежування політичних та адміністративних посад (які обіймають особи, що є державними службовцями) відбувається з урахуванням відмінностей характеру повноважень і відповідальності осіб на таких посадах, порядку призначення на ці посади та звільнення з них. Особи, які обіймають політичні посади, здійснюють визначення урядової політики, розв'язання стратегічних проблем економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління. На виконання вимог Конституції України, за якими органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, вичерпний перелік посад, які належать до політичних, потребує визначення у законі.

Термін «діяльність на державних політичних посадах» на законодавчому рівні вперше вжито в Указі Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 «Про систему центральних органів виконавчої влади», де у ч. 4 ст. 1 зазначено, що посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад є політичними і не належать до категорій посад державних службовців, визначених Законом України «Про державну службу». Подальше закріплення цього терміна відбулось у Законі України від 16 травня 2008 р. № 279-VI «Про Кабінет Міністрів України». Зокрема, в ч. 3 ст. 6 цього Закону зазначено, що посади членів Кабінету Міністрів України на-

лежать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство.

Формула «спори з приводу прийняття громадянина на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» охоплює весь спектр спорів, що виникають у відносинах публічної служби. Водночас до цієї категорії не належать трудові спори: а) керівників та інших працівників державних і комунальних підприємств, установ та організацій; б) працівників, які працюють за трудовим договором у державних органах і органах місцевого самоврядування; в) працівників бюджетних установ та ін.

Висловлювалася пропозиція вилучити з предмета адміністративної юрисдикції спори з приводу прийняття громадян на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, її проходження та звільнення. Вона обґрунтовувалась тим, що ця сфера трудових відносин охоплюється цивільною юрисдикцією. Вважаємо, що до більш аргументованих належить твердження, згідно з яким відносини публічної служби (діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим) регулюються спеціальним законодавством, а трудове законодавство застосовується до них лише субсидіарно [66, с. 135–136].

Інша позиція зводиться до того, що хоч державний службовець і спрямовує свою діяльність на виконання функцій держави, однак державна служба є професійною оплачуваною діяльністю, яка здійснюється відповідно до встановлених трудовим договором прав та обов'язків і з додержанням правил внутрішнього трудового розпорядку. Тому правовідносини, що виникають під час здійснення державним службовцем і самим органом чи посадовими особами цього органу трудових обов'язків, не можна розглядати як публічні адміністративні правовідносини [212, с. 157–158].

Порівнюючи основні ознаки публічно-правових спорів із спорами з публічної служби, можна дійти висновку про те, що останні належать до різновиду публічно-правових, оскільки мають такі спільні характеристики:

1) пов'язаність з владними управлінськими функціями, тобто державним управлінням у широкому розумінні. Разом із тим ці спори пов'язані із місцевим самоврядуванням, оскільки виникають у сфері управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, яка є цариною публічно-правових відносин. Проте ці відносини мають управлінський, але не державний характер;

2) є переважно адміністративно-правовими (за винятком спорів, пов'язаних з виборами і референдумом, та тих спорів, стороною яких виступає орган місцевого самоврядування при виконанні ним своїх власних, а не делегованих повноважень). Однак слід зазначити, що публічно-правовими спорами є і кримінально-правові, і конституційно-правові спори. Зв'язок актів, дій, бездіяльності, що оскаржуються, з управлінською діяльністю вказує на адміністративний елемент такого спору, який відрізняє адміністративний спір від інших публічно-правових спорів;

3) спрямовані, як правило, на захист особи (юридичної чи фізичної) від свавілля держави та забезпечення законності саме у державному управлінні за винятком тих спорів, в яких сторонами є суб'єкти владних повноважень щодо розмежування компетенції;

4) мають специфічний склад учасників спору. За винятком окремих виборчих спорів обов'язковою стороною цих спорів є орган, посадова особа, уповноважена здійснювати владні управлінські функції (державного управління чи місцевого самоврядування) та приймати обов'язкові (тобто забезпечені примусовою силою держави) для об'єктів управління рішення, а іншою стороною, як правило, є юридична чи фізична особа.

Таким чином, незважаючи на те, що законодавець не дає визначення поняття «публічно-правовий спір», ця категорія є визначальною для адміністративного судочинства і без її нормативного визначення та правильного розуміння неможливо чітко встановити адміністративну юрисдикцію щодо адміністративних справ.

Вважаємо, що для цілей КАСУ поняття «публічно-правовий спір» і «адміністративно-правовий спір» можна вважати тотожними. Такого підходу дотримуються й пред-

ставники французької школи адміністративного права, де поняття адміністративного спору використовується стосовно всього публічного права.

Під спором з публічної служби пропонуємо розуміти втілену в юридично значущих діях сторін суперечність з приводу прийняття громадян на публічну службу, проходження публічної служби та її припинення.

До особливостей спорів щодо публічної служби слід віднести такі чинники: а) втілення в юридично значущих діях сторін, що породжують правові наслідки; б) виникнення при здійсненні публічно-владних управлінських функцій; в) теоретичну рівність сторін (орган публічного управління у спорі реалізує не владні повноваження, а такі ж самі права і обов'язки, які має й інша сторона, тобто права і обов'язки, що виражаються у формулюванні, обґрунтуванні і доведенні своїх вимог та заперечень, а тому й не має можливості в односторонньому порядку ліквідувати публічно-правовий спір); г) його розв'язання потребує специфічних, відмінних від розв'язання приватноправових спорів правових процедур (зокрема, у порядку адміністративного судочинства); г) фактичну нерівність його сторін, незважаючи на законодавчо визначену юридичну рівність; д) предметом спору є публічна служба; е) однією із сторін обов'язково є фізична особа.

### **3.2. Види та процесуальний статус учасників судового провадження у справах з публічної служби**

Одним із найважливіших питань організації адміністративного судочинства є встановлення складу та процесуального становища учасників адміністративного процесу. Вирішення цього питання дозволить визначити роль кожного учасника процесу в розгляді адміністративної справи судом та реальний обсяг їх процесуальних прав і обов'язків. Це означає, що учасником провадження щодо розгляду спорів про проходження публічної служби є особа, яку чинним законодавством України наділено процесуальними правами і обов'язками

у сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами. Інакше кажучи, це особа, яка може вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу, хоча б в одній із стадій адміністративного процесу.

Правове становище учасників адміністративного судочинства регламентоване главою 5 КАСУ. Нормами цієї глави встановлено склад учасників адміністративного судочинства, їх процесуальні права і обов'язки.

При розгляді питання про учасників адміністративного судочинства слід зупинитися на співвідношенні декількох понять. По-перше, це стосується таких понять, як «учасники адміністративного судочинства» та «учасники адміністративного процесу». Відомо, що термін «адміністративний процес» тлумачиться в юридичній літературі неоднозначно. Не вдаючись до дискусії про поняття адміністративного процесу в «широкому», «вузькому» чи іншому розумінні, слід підкреслити, що у контексті цього дослідження адміністративний процес розглядається згідно з його законодавчим визначенням як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства (ст. 3 КАСУ), тобто як судовий процес. Згідно зі ст. 3 КАСУ адміністративне судочинство визначається як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом, тобто учасниками адміністративного (судового) процесу є учасники правовідносин, що виникають, змінюються та припиняються під час здійснення адміністративним судом розгляду та вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАСУ.

Ураховуючи викладене, можна зробити висновок про тотожність понять «учасники адміністративного судочинства» та «учасники адміністративного (судового) процесу». У літературі наголошується й на необхідності розмежування понять «учасники процесу» та «суб'єкти процесу» [8, с. 56]. Як правило, під терміном «суб'єкти процесу» розуміють усіх без винятку осіб, що беруть участь у процесі, включаючи лідируючого суб'єкта, який саме і здійснює розгляд справи, визначає його хід та приймає остаточне рішення по справі. При здійсненні адміністративного судочинства таким лідируючим

суб'єктом виступає адміністративний суд. Що ж стосується терміна «учасники процесу», то він є значно вужчим і охоплює тих осіб, які вступають в адміністративний процес для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб або з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу. Безумовно, ці особи наділені усіма необхідними правами для впливу на хід процесу, але вирішальна роль належить лідируючим суб'єктам процесу.

Учасником адміністративного судочинства (адміністративного судового процесу) є особа, яку чинним законодавством України наділено процесуальними правами і обов'язками у сфері розгляду адміністративних справ адміністративними судами та яка вступає в адміністративний процес для захисту своїх прав та законних інтересів, захисту прав та законних інтересів інших осіб або з метою сприяння здійсненню адміністративного процесу. Тобто це особа, яка може вчиняти процесуальні дії, спрямовані на досягнення мети процесу, хоча б на одній із стадій адміністративного процесу. Учасників адміністративного процесу класифікують за різними критеріями. Виходячи з положень глави 5 КАСУ, можна дійти висновку про те, що законодавець здійснив поділ учасників адміністративного процесу на підставі наявності у них юридичної зацікавленості у результатах розв'язання адміністративної справи. З огляду на це учасників адміністративного процесу можна поділити на дві основні групи:

- особи, які зацікавлені в результаті розгляду справи;
- особи, які не мають юридичної зацікавленості у результатах вирішення адміністративної справи.

Першу групу визначено законодавцем як «особи, які беруть участь у справі», а другу — як «інші учасники адміністративного процесу». Особи, які беруть участь у справі, реалізують надані їм процесуальні права і обов'язки в адміністративному процесі для того, щоб досягти певного правового результату, в якому вони зацікавлені. Саме ознака наявності юридичного інтересу в результаті справи первісно відрізняє осіб, які беруть участь у справі, від інших учасників адміністративного процесу. У ст. 47 КАСУ міститься вичерпний перелік осіб, які належать до першої групи учасників

адміністративного процесу. Характер юридичної зацікавленості в адміністративній справі не є однаковим для всіх осіб, які беруть участь у справі. Деякі з них мають матеріально-правовий інтерес в результаті справи — це сторони та треті особи; інші — мають процесуально-правовий інтерес — це представники сторін та третіх осіб [54].

Правовий статус учасників адміністративного процесу характеризується насамперед тим, що вони повинні володіти адміністративною процесуальною правосуб'єктністю. Відомо, що наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності є найважливішою ознакою учасника адміністративного процесу і як наслідок однією з передумов виникнення праввідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Аналіз положень ст. 48 КАСУ дає підстави вважати, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність — це категорія, що містить адміністративну процесуальну правоздатність та адміністративну процесуальну дієздатність [54].

Згідно з ч. 1 ст. 48 КАСУ адміністративна процесуальна правоздатність — це здатність мати процесуальні права і обов'язки в адміністративному судочинстві. Вона визнається за всіма громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, а також за органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями, які є юридичними особами.

Ураховуючи те, що адміністративно-процесуальна правоздатність є похідною від адміністративної правоздатності, уявляється, що для участі в адміністративному процесі, крім загальної адміністративної процесуальної правоздатності, необхідною є також наявність конкретної адміністративної процесуальної правоздатності.

Для того щоб особисто брати участь у розгляді адміністративної справи, недостатньо володіти тільки адміністративною процесуальною правоздатністю. Необхідним для учасника справи є також володіння адміністративною процесуальною дієздатністю. Адміністративна процесуальна дієздатність —

це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права і обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представнику. Вона належить фізичним особам, які, по-перше, досягли повноліття, а по-друге, не визнані судом недієздатними. Адміністративна процесуальна дієздатність може також належати фізичним особам до досягнення повноліття у спорах з приводу публічно-правових відносин, в яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь. Це, наприклад, можуть бути справи, в яких позивачем є неповнолітній, а відповідачем — адміністрація державного навчального закладу, яка відмовила неповнолітньому в прийнятті у цей заклад або відрахувала його із закладу. До справ, у яких позивачем може бути неповнолітня особа, належать також справи про відмову у виданні паспорта або іншого документа чи довідки. Таким чином, у законодавстві втілено думку науковців про доцільність виділення категорій повної та часткової адміністративно-процесуальної дієздатності громадянина [8, с. 76].

Відповідно до ч. 4 ст. 56 КАСУ права, свободи та інтереси малолітніх і неповнолітніх осіб, які не досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, а також недієздатних фізичних осіб захищають у суді їх законні представники — батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники чи інші особи, визначені законом. Це ж стосується і прав, свобод та інтересів неповнолітніх осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна процесуальна дієздатність, непрацездатних фізичних осіб і фізичних осіб, цивільна дієздатність яких є обмеженою (ч. 5 ст. 56 КАСУ).

На відміну від фізичних осіб органи державної влади, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи завжди наділені одночасно адміністративною процесуальною правоздатністю та дієздатністю. Проте суттєвим є той факт, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність цих органів в адміністративному судочинстві не залежить від того, чи є вони юридичними особами або ні.

Наявність адміністративної процесуальної правосуб'єктності дає змогу учасникам адміністративного процесу вико-

ристовувати процесуальні права і обов'язки, закріплені в законодавстві, для досягнення тих цілей, що стоять перед ними при вступі в процес. Сукупність процесуальних прав і обов'язків учасників адміністративного судочинства визначає їх процесуальне становище та дає їм можливість відігравати активну роль в адміністративному процесі. Обсяг процесуальних прав і обов'язків учасників адміністративного судочинства залежить від їх цілей у процесі та належності до певної групи. Так, особи, що беруть участь у справі, наділені великим обсягом процесуальних прав, які вони здійснюють при розгляді справи в адміністративному суді. Наявність широкого кола та особливостей процесуальних прав у осіб, які беруть участь у справі, є ще однією відмінністю цієї групи осіб від інших учасників адміністративного процесу. Особи, які беруть участь у справі, наділені також певними обов'язками, що кореспондують процесуальним правам інших осіб та дають змогу суду здійснювати ефективний розгляд адміністративної справи.

Процесуальні права і обов'язки осіб, які беруть участь у справі, не є однаковими, але рівність їх процесуального становища підтверджується тим, що вони мають рівні процесуальні права і обов'язки. Таким чином, процесуальні права і обов'язки будь-якої особи, яка бере участь у справі, не можуть визнаватися більш або менш важливими, ніж права і обов'язки іншої особи, яка бере участь у справі.

У ч. 2 ст. 49 КАСУ визначено головний обов'язок усіх осіб, які беруть участь у справі, — добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки. У ч. 3 ст. 49 КАС України встановлено основні процесуальні права осіб, які беруть участь у справі. Цей перелік визначено для всіх осіб цієї групи і у ньому містяться два види процесуальних прав осіб, які беруть участь у справі, — змагальні та диспозитивні.

Змагальні права — це надані законом можливості особи, яка бере участь у справі, доводити свою позицію перед судом та спростовувати позиції інших осіб, які беруть участь у справі [84, 85]. До змагальних прав належать: право знати про дату, час і місце судового розгляду справи, про всі судові рі-

шення, які ухвалюються у справі та стосуються їх інтересів; право знайомитися з матеріалами справи; право заявляти клопотання і відводи; право давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; право подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; право висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду, ставити питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; право подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб, знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них; право робити з матеріалів справи витяги, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень тощо. Адміністративний суд повинен сприяти всім особам, які беруть участь у справі, в реалізації цих змагальних прав. Для цього він має роз'яснювати особам їх процесуальні права, попереджати про наслідки вчинення певних процесуальних дій та ін.

Диспозитивні права — це встановлені в законі можливості особи, яка бере участь у справі, розпоряджатися своїми вимогами на свій розсуд. При розгляді зазначеної категорії справ позивач наділений такими диспозитивними правами: 1) звернутися до адміністративного суду з адміністративним позовом; 2) змінити підставу або предмет позову; 3) відмовитися від позову повністю або частково. Відповідач як сторона в адміністративному процесі має такі диспозитивні права: 1) не визнавати адміністративний позов чи визнавати його повністю або частково; 2) подавати заперечення щодо адміністративного позову. До диспозитивних прав можна віднести також право на оскарження судового рішення, право передавати повноваження, право вимагати виконання судового рішення [85].

Важливо зазначити, що первинним диспозитивним правом є право на звернення до адміністративного суду за захистом, тобто право ініціювати адміністративний процес. Це право слід відрізняти від права на судовий захист, оскільки право на звернення до суду може реалізувати особа, яка є процесуально дієздатною, а право на судовий захист має кожен, чий права, свободи або інтереси порушено.

Розглядаючи питання про процесуальні права і обов'язки інших учасників адміністративного судочинства, треба зазначити, що для них не встановлено універсального переліку таких прав і обов'язків. Стосовно кожного учасника адміністративного судочинства із цієї групи КАСУ встановлює специфічні процесуальні права і обов'язки відповідно до тих функцій, які покладаються на них у процесі.

Сторонами в адміністративному процесі є особи, публічно-правовий спір між якими становить предмет розгляду та розв'язання в адміністративному судочинстві. Сторони є головними учасниками в адміністративному провадженні, без яких неможливий сам процес. Сторони шукають у суді захисту, коли вважають, що порушено їх права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносин. Тобто публічно-правовий спір може мати місце й тоді, коли порушення прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин не мало місця у дійсності. Суд має розглянути такий спір, оскільки правосуб'єктність сторін можуть мати особи, які лише вважають, що їх права, свободи та інтереси порушено. Сторони в адміністративному процесі, як і всі особи, що беруть участь у справі, мають юридичний інтерес у результаті вирішення справи. Цей інтерес має особистий як матеріальний, так і процесуальний характер. Характерною рисою сторін є також те, що процес в адміністративній справі ведеться від імені та в інтересах сторін, навіть у тому випадку, коли справу порушує не особисто позивач, а інші особи в його інтересах або сторони особисто не беруть участі у процесі.

Сторонами в провадженні щодо розгляду спору з публічної служби є позивач та відповідач. Позивач — це особа, на захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень якої до адміністративного суду подано позовну заяву. Аналіз КАСУ показує, що законодавець по суті встановлює два види позивачів. До першого виду належать особи, на захист прав, свобод та інтересів яких розпочинається адміністративний процес; до другого — суб'єкти владних повноважень, на виконання повноважень яких може бути розпочато адміністративний процес. Позивач може заявити в суд вимогу про захист особисто або в інтересах особи у перед-

бачених законом випадках, в суд можуть звернутися інші особи (ст. 60 КАСУ). За загальним правилом, позивачами в адміністративній справі відповідно до ч. 2 ст. 50 КАСУ можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень [54].

Особливістю справ з публічної служби є те, що позивачем може бути фізична особа — громадянин України, тобто публічний службовець, оскільки тільки громадяни України мають право на публічну службу. Фізична особа — позивач може й не мати статусу службовця, якщо йдеться про претендента на відповідну посаду.

У деяких випадках, зокрема 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 завдання суду є незмінним: перевірка наявності обставин, що є підставою для дострокового припинення повноважень посадової особи, з метою недопущення протиправності такого припинення.

Законом (ст. 180 КАС) визначено декілька особливостей провадження у справі про дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі невиконання ним вимог щодо несумісності. З адміністративним позовом у такій справі має право звернутися лише Голова Верховної Ради України, а завдання суду є тотожними викладеним вище.

Важливо відзначити той факт, що у випадках, передбачених ст. 60 КАСУ, адміністративну справу може бути порушено не тільки позивачем, а й прокурором, іншими особами, яким надано право захищати права і свободи інших осіб. Проте позивачем завжди є особа, на захист прав, свобод та інтересів якої порушується така адміністративна справа [54].

Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, — й інші особи, до яких звернено вимогу позивача. Згідно зі ст. 3 КАС України під суб'єктом владних повноважень в адміністративному судовому процесі мається на увазі орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові чи служ-

бові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Відповідач не звертається до суду, останній притягує його до участі у справі, при цьому згода відповідача не є обов'язковою.

Окремо хотілось би звернути увагу на те, що відповідачем у адміністративній справі з публічної служби може бути тільки суб'єкт публічної влади або публічний службовець, на відміну від тих випадків, коли за загальним правилом, передбаченим у ч. 4 ст. 50 КАСУ, відповідачами в адміністративному процесі можуть бути: громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень [54]. Однак законодавцем чітко визначено, що це можливо за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень: 1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України; 4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо). При цьому слід зазначити, що наведений перелік не є вичерпним — у законодавстві можуть бути встановлені інші аналогічні випадки.

Для забезпечення виконання своїх процесуальних функцій сторони в адміністративному процесі наділені великим обсягом процесуальних прав і обов'язків. Сторони мають рівні процесуальні права і обов'язки, тобто їм надано рівні можливості щодо відстоювання своєї позиції у ході розгляду адміністративної справи. Позивача і відповідача законодавець відносить до групи осіб, які беруть участь у справі. Це означає насамперед те, що вони володіють тими самими правами та мають ті самі обов'язки, що й особи, які беруть участь у справі. Перелік цих процесуальних прав і обов'язків наведено у ст. 49 КАСУ. Проте сторони посідають особливе, як уже зазначалося, головне становище в розгляді справи, оскільки вони наділяються додатковими, специфічними та досить важливими процесуальними правами. Завдяки цим процесуальним правам сторони можуть значно впливати на хід справи.

У ч. 1 ст. 51 КАСУ передбачено такі диспозитивні права позивача: право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду.

Використання позивачем будь-якого із зазначених процесуальних прав потягне за собою певні зміни у ході процесу, але наслідком реалізації тільки права на відмову від адміністративного позову може бути закриття провадження у справі. Відмову від позову вважають найбільш істотним одностороннім волевиявленням позивача, яке має на меті врегулювання спору та закінчення справи. Порядок та наслідки відмови від адміністративного позову під час підготовчого провадження врегульовано ст. 112 КАСУ, а під час судового розгляду справи — ст. 136 КАСУ. Позивач має право відмовитися від адміністративного позову й у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду (статті 194, 219 КАСУ відповідно).

Що стосується відповідача, то, крім прав і обов'язків, наданих законодавством усім особам, які беруть участь у справі, він має право визнати адміністративний позов повністю або частково, а також подати заперечення проти адміністративного позову. Визнання позову також розглядається як одностороннє волевиявлення відповідача, спрямоване на врегулювання спору. Наслідком часткового визнання адміністративного позову відповідачем і прийняття його судом є ухвалення постанови суду про задоволення визнаних відповідачем позовних вимог. При повному визнанні відповідачем адміністративного позову і прийнятті його судом ухвалюється постанова суду про задоволення адміністративного позову. Порядок визнання адміністративного позову під час підготовчого провадження врегульовано ст. 112 КАСУ, а під час судового розгляду справи — ст. 136 КАСУ, яка передбачає можливість визнати адміністративний позов протягом усього часу судового розгляду, зробивши усну заяву, в тому числі у суді апеляційної чи касаційної інстанції.

Заперечення проти адміністративного позову — це один із способів захисту відповідача від вимог, висунутих позива-

чем. За загальним правилом, заперечення проти адміністративного позову виражається у відхиленні позову відповідачем з обґрунтуванням своєї позиції певними обставинами та пред'явленими доказами. Воно може набувати процесуального або матеріально-правового характеру. У першому випадку відповідач заперечує проти виникнення справи, посилаючись на процесуальні обставини (справа не підсудна даному або взагалі адміністративному суду, тотожна справа вже розглядається судом тощо). У другому випадку підставами для заперечення позову відповідачем є матеріально-правові обставини (відсутність якого-небудь права позивача, наприклад права на отримання пільг тощо), тобто це заперечення проти задоволення позову.

Одним із важливих прав сторін є можливість закінчити адміністративну справу на будь-якій стадії адміністративного процесу примиренням. Позивач і відповідач можуть піти на взаємні поступки у справі та повністю або частково врегулювати спір на цій основі. Таким чином, сторони можуть здійснити примирення, яке є їх двостороннім волевиявленням, спрямованим на врегулювання спору шляхом взаємних поступок. У разі примирення сторін суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, в якій фіксуються умови примирення. Здійснення примирення сторін під час підготовчого провадження врегульовано ст. 113 КАСУ, а під час судового розгляду справи — ст. 136 КАСУ. Сторони можуть прийняти рішення про примирення у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду (статті 194, 219 КАСУ відповідно).

Розпорядження сторонами своїми диспозитивними правами повинно перебувати під уважним наглядом суду, оскільки спір між двома сторонами у публічно-правовій сфері може стосуватись інтересів держави, територіальної громади, великого кола осіб тощо. Тому законодавець передбачив обставини, за наявності яких адміністративний суд не прийматиме відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнаватиме умов примирення сторін. Отже, якщо зазначені процесуальні дії суперечать закону або порушують права, свободи чи інтереси певних осіб, суд продовжує розгляд справи по суті.

Розглядаючи питання процесуального становища сторін адміністративного судового процесу, слід торкнутися проблеми заміни неналежної сторони. У ході розгляду адміністративної справи суд може з'ясувати, що одна із сторін, яка бере участь у справі, є неналежною. Правове регулювання заміни неналежної сторони в адміністративному судочинстві здійснюється за нормами ст. 52 КАСУ.

Неналежним позивачем може бути визнана особа, якій не належить право вимоги за поданим адміністративним позовом, а неналежним відповідачем — особа, яка не повинна відповідати за пред'явленим адміністративним позовом. У разі, коли буде встановлено, що позивач або відповідач за адміністративною справою є неналежними, суд може здійснити заміну однієї зі сторін. Умовами такої заміни будуть, по-перше, згода позивача на заміну первинного позивача або відповідача належним позивачем або відповідачем; по-друге, заміна можлива, якщо вона не потягне за собою зміни підсудності адміністративної справи.

Важливу роль у провадженні щодо розгляду спору з публічної служби відіграють такі його учасники, як треті особи. Відомо, що публічно-правовий спір, що розглядається адміністративним судом, може бути пов'язаний з такими правовідносинами, суб'єктами яких є особи, котрі не беруть участі у спорі. Таким чином, рішення, прийняте судом у справі, може вплинути на правове становище цих осіб. Участь у процесі таких осіб, які визнаються третіми особами, є одним із важливих засобів встановлення об'єктивної істини у справі, засобом реалізації права на захист третіх осіб та сторін, засобом забезпечення винесення судом законних та обґрунтованих судових рішень тощо.

Третіми особами визнаються учасники адміністративного процесу, які вступають у вже порушену в суді адміністративну справу між сторонами для захисту особистих прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Треті особи мають юридичний інтерес у результатах розгляду судом справи. Позиція третіх осіб у справі зумовлена тим, що вони намагатимуться переконати суд винести таке рішення у справі, яке відповідало

б їх інтересам, що залежить від існуючих між ними і сторонами правовідносин, або ж зміною їх на свою користь. В адміністративному процесі беруть участь два види третіх осіб:

– треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору;

– треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору.

*Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору*, — це учасники адміністративного процесу, які вступають у вже порушену в суді адміністративну справу, заявивши позов на предмет спору до сторін, з метою захисту особистих прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Характерними рисами третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги, є те, що вони заявляють самостійні вимоги на предмет спору; вступають у процес, який вже порушено; їх інтереси є повністю або частково протилежними інтересам однієї або обох сторін; втручаються у спір між сторонами, що вже виник; вступають у справу, заявивши адміністративний позов до однієї або до обох сторін.

Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, можуть вступити в адміністративну справу за своїм бажанням у будь-який час до закінчення судового розгляду. Для цього вони пред'являють адміністративний позов до сторін. Законодавець прямо не визначив, до однієї чи до обох сторін може бути пред'явлено позов третіми особами, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору. Уявляється, що це питання може бути вирішене альтернативно, виходячи із обставин справи, тобто адміністративний позов треті особи, які заявляють самостійні вимоги, можуть пред'явити як до однієї, так і до обох сторін. Виходячи з того, що інтерес третьої особи із самостійними вимогами суперечить інтересам сторін, задоволення адміністративного позову таких осіб має повністю або частково виключати задоволення вимог позивача до відповідача.

Другим видом третіх осіб є *треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору*. Це учасники адміністративного процесу, які вступають у вже порушену в суді

адміністративну справу на стороні позивача або відповідача з метою захисту особистих прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. Одна й та сама особа може брати участь в адміністративному процесі як третя особа, котра не заявляє самостійних вимог на предмет спору, на боці тільки однієї сторони. Підставою виникнення юридичного інтересу в третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог, є її допроцесуальний зв'язок з однією із сторін адміністративної справи, в яку вона вступає. При розв'язанні питання про вступ у справу третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог, суд повинен перевірити існування між цією особою та однією із сторін правових відносин і можливість впливу рішення суду по справі між сторонами на цю особу. Важливо зазначити, що постановлене судом рішення по справі за участю третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, може наперед вирішити наслідки відносин між сторонами та цими третіми особами, тобто вплинути на їх права і обов'язки щодо однієї із сторін.

Прикладом третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог, є судові справи за позовом гр. Д. до Генеральної прокуратури України про визнання незаконними та скасування наказів Генерального прокурора України, рішення Вищої атестаційної комісії прокуратури України та зобов'язання припинити проведення перевірок, згідно з яким третьою особою у справі було визнано Генерального прокурора України.

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу за своєю ініціативою, або бути залученими до участі у справі за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду. Вступаючи в адміністративний процес, треті особи, які не заявляють самостійних вимог, не пред'являють адміністративного позову. Вони можуть взяти участь у процесі в будь-який час до закінчення судового розгляду. Вступ третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, не має наслідком розгляд адміністративної справи спочатку.

Таким чином, треті особи, незалежно від їх виду, наділені всіма правами та несуть обов'язки, передбачені ст. 49 КАСУ. Вони мають право: знати про дату, час і місце судово-

го розгляду справи, про всі судові рішення, які ухвалюються у справі та стосуються їх інтересів; знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання і відводи; давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення; подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду, ставити питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; знайомитися з технічним записом та журналом судового засідання і подавати письмові зауваження до них; робити з матеріалів справи витяги, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень; оскаржувати судові рішення у частині, що стосується їх інтересів, та ін. Треті особи зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки.

Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, володіють в адміністративному процесі, крім зазначених прав і обов'язків, всіма правами і обов'язками позивача. Виходячи з цього, треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, мають право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду (ст. 51 КАСУ).

Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, користуються процесуальними правами і несуть процесуальні обов'язки, передбачені для всіх осіб, які беруть участь у справі.

Отже, встановлення складу та процесуального становища учасників адміністративного процесу є одним з найважливіших питань організації адміністративного судочинства. Позивачами у спорах щодо публічної служби є: а) особи, які претендували на зайняття публічної посади; б) публічні службовці; в) особи, звільнені з публічної служби; г) особи, яким відмовлено у наданні попередньої роботи на публічній службі після звільнення з виборної посади. Особливістю справ з публічної служби є те, що позивачем може бути фізична особа — громадянин

України, тобто публічний службовець, оскільки тільки громадяни України мають право на публічну службу. Фізична особа — позивач може й не мати статусу службовця, якщо йдеться про претендента на відповідну посаду.

Відповідачами у спорах, що розглядаються, є державний орган або орган місцевого самоврядування: а) на зайняття посади в якому претендувала особа; б) з яким особа перебуває у відносинах публічної служби; в) з якого особу звільнено. Окремо слід звернути увагу на те, що відповідачем в адміністративній справі з публічної служби може бути тільки суб'єкт публічної влади або публічний службовець, на відміну від тих випадків, коли за загальним правилом, передбаченим ч. 4 ст. 50 КАСУ, відповідачами в адміністративному процесі можуть бути: громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень. Треті особи, незалежно від їх виду, наділені всіма правами та несуть обов'язки, передбачені ст. 49 КАСУ.

### **3.3. Практичні аспекти розгляду спорів, що виникають з відносин публічної служби**

КАСУ містить вичерпний перелік адміністративних справ, на які поширюється компетенція адміністративних судів. Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 17 КАСУ до компетенції адміністративних судів, зокрема, належать і спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби.

Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в 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, а окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, їх посадова чи службова особа (ст. 18 КАСУ).

Справи щодо оскарження дій або бездіяльності посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади розглядаються і вирішуються місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача. У разі невизначеності КАСУ предметної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом, тобто місцевим загальним судом як адміністративним судом або окружним адміністративним судом за вибором позивача.

Територіальну підсудність адміністративних справ визначено в ст. 19 КАСУ, за загальним правилом якої такі справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. *Щодо спорів стосовно публічної служби*, то такі справи, як визначено у ч. 2 ст. 19 КАСУ, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

Відповідно до ч. 1 ст. 21 КАСУ позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою і підсудні одному адміністративному суду. У зв'язку з цим судам слід виходити з того, що оскарження постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України та ухвалених на їх виконання рішень (розпоряджень, наказів) посадових чи службових осіб місцевих органів виконавчої влади з приводу прийняття осіб на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби є однією вимогою у одній і тій самій справі, яка підсудна відповідному окружному адміністративному суду за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

У той же час встановлене ч. 2 ст. 21 КАСУ обов'язкове поєднання вимог як підстави вирішення адміністративним судом питання про відшкодування шкоди, заподіяної неправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, не поширюється на випадки відшкодування шкоди, заподіяної публічним службовцям у процесі їх професійної діяльності, якщо законодавством таке відшкодування передбачено як умови проходження служби і є окремим предметом спору.

Компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи: 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 віднесено до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції (ч. 2 ст. 17 КАСУ).

Для зайняття посади публічного службовця особа має відповідати вимогам, передбаченим Конституцією України, законом чи іншим нормативно-правовим актом. Однак спори щодо встановлення таких вимог не належать до спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, не можуть поєднуватися з останніми, а розглядаються згідно зі ст. 171 КАСУ за особливостями провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів.

У той же час із змісту попередніх розділів монографії впливає, 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 до дисциплінарної відповідальності, надання відпустки, проходження кваліфікаційної атестації, переведення на іншу посаду, звільнення з посади, призначення та виплати пенсії тощо.

У зв'язку з цим зупинимося на деяких проблемних питаннях, що виникають під час розгляду спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї.

### **1. Проблема визначення законодавства, яке є пріоритетним для застосування при розгляді судових спорів щодо публічної служби**

Відповідно до ч. 2 ст. 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті, визначено в Законі України «Про державну службу». З прийняттям цього Закону скоротилося застосування норм трудового законодавства у сфері відносин

між державними органами та службовцями, зокрема з питань прийняття на державну службу, робочого часу державних службовців, оплати їх праці, пенсійного забезпечення, грошової допомоги, звільнення з державної служби, притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо.

Разом з тим у ст. 9 Закону України «Про державну службу» визначено коло осіб, правовий статус яких регулюється Конституцією та спеціальними законами України. До таких осіб належать: 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.

Регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та ін., здійснюється відповідно до Закону «Про державну службу», якщо інше не передбачено законами України, серед яких: «Про прокуратуру», «Про судоустрій України», «Про дипломатичну службу», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну виконавчу службу», «Про Службу безпеки України», «Про державну податкову службу в Україні», «Про міліцію», «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» тощо. Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування врегульовано Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Як показав аналіз судової практики, така кількість законодавчих актів створює значні ускладнення при їх застосу-

ванні, зокрема в частині визначення законодавства, що є пріоритетним для розв'язання спірних правовідносин.

У зв'язку з цим слід наголосити на тому, що за загальним правилом під час вирішення справ зазначеної категорії пріоритетними для застосування є норми спеціальних законів та нормативно-правових актів України. Норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірні правовідносини та коли про це безпосередньо вказано у спеціальному законі. У такому разі відповідач по справі має дотримуватись і гарантій, визначених нормами трудового права.

*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 [247].*

## **2. Проблема визначення юрисдикції і підсудності справ з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби**

Проблема визначення юрисдикції справ з публічної служби тісно пов'язана з правильністю встановлення критеріїв, відповідно до яких та чи інша особа відповідає статусу публічного службовця. До таких критеріїв, зокрема, належать: наявність запису в трудовій книжці особи про складання присяги державного службовця; присвоєння відповідного рангу державного службовця; наявність виплати сум за ранг у загальній сумі заробітної плати.

*Як приклад можна навести справу за позовом гр. Д. до міського відділу управління Міністерства внутрішніх справ України про поновлення на роботі, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу, відшкодування моральної шкоди.*

*Переглядаючи рішення судів попередніх інстанцій, постановлених до набрання чинності КАСУ, у касаційному порядку, Вищий адміністративний суд України провадження у справі закрит з огляду на те, що позивачка не належить до осіб публічної служби, оскільки працювала в міському відділі Управління Міністерства внутрішніх справ України старшим паспортистом, будучи при цьому вільнонайманим працівником на підставі трудового договору. Присяги державного службовця не складала та не мала рангу державного службовця, записи про наведене у трудовій книжці позивачки відсутні, а тому її позовні вимоги про поновлення на роботі, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу, відшкодування моральної шкоди повинні розглядатись у касаційному провадженні в порядку не адміністративного, а цивільного судочинства [249].*

Прикладом помилкового визначення судами юрисдикції справи може служити справа за позовом гр. Т. до районної ради про визнання незаконним рішення сесії районної ради про звіт голови районної державної адміністрації щодо здійснення делегованих повноважень районною радою, яким висловлено недовіру позивачу як голові районної державної адміністрації.

Із позиції судів першої та апеляційної інстанцій випливає, що такі спори стосуються відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції і на них не поширюється компетенція адміністративних судів (п. 4 ч. 2 ст. 17 КАСУ).

*Скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій та повертаючи справу до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження, Вищий адміністративний суд України зазначив таке.*

*Згідно з ч. 2 ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.*

*Відносини місцевих державних адміністрацій з обласними і районними радами врегульовано законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».*

*Відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами.*

*Згідно з ч. 3 ст. 34 цього Закону місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень.*

*Відповідно до ч. 6 цієї статті голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.*

*Згідно з ч. 7 зазначеної норми обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.*

*Аналіз наведених норм законів свідчить про те, що виставлення недовіри голові районної державної адміністрації пов'язане з його перебуванням на публічній службі [232].*

Проблеми при визначенні юрисдикції справ виникають і під час розгляду справ про стягнення заробітної плати (грошового утримання), відшкодування шкоди.

Так, посилаючись на положення ч. 1 ст. 15 ЦПК України, відповідно до якої суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ здійснюється за правилами іншого судочинства, мають місце випадки відмови у відкритті провадження у справах, закриття провадження у зв'язку з тим, що компетенція адміністративних судів не поширюється на справи із зазначеним предметом позову.

Вважаємо, що справи про стягнення заробітної плати (грошового утримання) за час вимушеного прогулу або виконання нижчеоплачуваної роботи у зв'язку з незаконним звільненням або переведенням за умови, якщо така вимога не заявлялась одночасно з вимогою про поновлення на роботі, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, оскільки стосуються проходження особою публічної служби.

Як уже зазначалося, за загальним правилом, встановленим ч. 1 ст. 19 КАСУ, адміністративні справи вирішуються судом за місцезнаходженням відповідача.

У той же час судам слід мати на увазі, що у спорах з приводу прийняття осіб на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби предметом оскарження, як правило, є правовий акт індивідуальної дії та/або дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, а тому такі справи вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача відповідно до ч. 2 ст. 19 КАСУ.

*Визначаючи територіальну підсудність адміністративних справ, судам слід ураховувати правову позицію Верховного*

Суду України, висловлену у справі за позовом гр. С. до Президента України про поновлення на публічній службі, відповідно до якої правила територіальної підсудності не передбачають процесуальних переваг суду якої-небудь ланки над судом того самого рівня, а також виключного права того чи іншого суду на розгляд справ певної категорії, у зв'язку з чим суд, виявивши, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності, може відповідно до ст. 22 КАСУ передати адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду лише до початку судового розгляду. Спори між адміністративними судами щодо підсудності цього виду не допускаються.

Суди однієї ланки мають однакову компетенцію і рівні можливості щодо розгляду будь-якої справи, яка за предметною підсудністю віднесена до їх юрисдикції. Виходячи з цього, в ч. 4 ст. 19 КАСУ встановлено, що в разі невизначеності цим Кодексом територіальної підсудності адміністративної справи така справа розглядається місцевим адміністративним судом за вибором позивача [100].

У цьому контексті необхідно також згадати Рішення Конституційного Суду України від 7 травня 2002 р. за № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб), у якому предметом розгляду було клопотання Президента України дати 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.

Суд у Рішенні зазначив, що правове регулювання Конституцією та спеціальними законами України статусу, зокрема, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб (ч. 1 ст. 9 Закону «Про державну службу») 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 поширюватися положення інших законів щодо відносин, не врегульованих спеціальними законами.

Окремо слід зупинитися на проблемному питанні припинення публічної служби особами, що обіймали виборні посади.

*У цьому контексті прикладом вирішення спору може бути справа за позовом прокурора Макарівського району Київської області в інтересах Д. до Макарівської селищної ради Київської області, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідача, — Макарівський селищний голова, про визнання протиправним розпорядження Макарівського селищного голови, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу. Прокурор зазначав, що Д. рішенням сесії Макарівської селищної ради від 03.06.1999 за № 128-13-XXIII затверджена на посаді секретаря (керуючого справами) виконавчого комітету цієї ради. Розпорядженням Макарівського селищного голови від 27.04.2006 за № 60 її звільнено із займаної посади у зв'язку із закінченням строку повноважень згідно з пунктом 1 статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Посилаючись на те, що секретар (керуючий справами) виконавчого комітету відповідної ради перебуває у безстрокових трудових відносинах з останньою і формування нового складу виконавчого комітету не тягне за собою розірвання трудового договору з членами виконкому, які працю-*

ють на постійній основі, та на те, що звільнення відбулось без погодження з відповідним профспілковим органом, прокурор просив задовольнити позов.

Судами встановлено, що рішеннями Макарівської селищної ради № 128-13-XXIII від 3 червня 1999 року та № 08-01-XXIV від 12 квітня 2002 року Д. затверджувалась на посаді секретаря виконавчого комітету ради.

Рішенням Макарівської селищної ради п'ятого скликання за № 013-02-V від 27 квітня 2006 року на строк повноважень ради утворено виконавчий комітет, до складу якого Д. не затверджено.

Розпорядженням Макарівського селищного голови № 60 від 27 квітня 2006 року Д. звільнена зі служби з посиланням на пункт 1 статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у зв'язку із закінченням строку повноважень виконавчого комітету ради.

Суд касаційної інстанції погодився з висновками про безпідставність заявленого позову.

При цьому зазначено, що організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначення загальних засад діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі регулюються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Посадовою особою місцевого самоврядування Закон (частина 1 статті 2) визначає особу, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

За наведеними критеріями керуючий справами (секретар) виконавчого комітету селищної ради належить до посадової особи місцевого самоврядування, а відповідно до змісту статті 3, частини 1 статті 10 Закону така посада є виборною, оскільки затверджується радою.

Згідно з частинами 1, 3 статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчий комітет є ви-

конавчим органом селищної ради, який утворюється на строк її повноважень та здійснює свої повноваження до сформування нового складу комітету, а керуючий справами (секретар) виконавчого комітету входить до його складу.

Повноваження щодо внесення на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету селищної ради належать виключно селищному голові (пункт 7 частини 3 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

За змістом частини 1 статті 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування можуть бути загальними, тобто передбаченими КЗпП України, та спеціальними, які передбачені цим та іншими законами України.

Оскільки посада керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету селищної ради є виборною, а строк перебування на ній визначається в межах повноважень виконавчого комітету, який утворюється на строк повноважень ради відповідного скликання, то суди дійшли правильного висновку про обґрунтованість припинення служби Д. в органах місцевого самоврядування у зв'язку із закінченням строку повноважень.

Доводи касаційних скарг цих висновків не спростовують.

Так, зокрема, твердження про те, що між Д. та селищною радою існували безстрокові трудові відносини, є помилковими, оскільки відсутній трудовий договір як підстава виникнення взаємних прав та обов'язків сторін, тобто умови служби в органах місцевого самоврядування (публічної служби) визначаються не трудовим, а спеціальним законодавством.

Посилання на правила частини 3 статті 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», за змістом якої перевибори селищного голови, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретарів, крім працівників патронатної служби, як на підтвердження протиправного припинення служби секрета-

ря виконкому, також помилкове, оскільки таке припинення пов'язане не з перевиборами селищного голови, а із закінченням повноважень виконкому.

Що стосується правил частини 3 статті 252 КЗпП України про заборону звільнення членів виборного профспілкового органу підприємства, установи, організації, його керівників, профспілкового представника без наявності попередньої згоди виборного органу, членами якого вони є, а також вищого виборного органу цієї професійної спілки (об'єднання професійних спілок), то така гарантія не поширюється на осіб публічної служби, діяльність яких регулюється спеціальним законодавством і припинення служби яких пов'язане із закінченням строку повноважень.

### **3. Проблема визначення підстав, відповідно з якими припиняється проходження публічної служби**

Під час розгляду спорів щодо публічної служби, зокрема, виникає питання, чи є підставою для звільнення керівника державного органу висловлення йому недовіри з боку органу місцевого самоврядування.

Аналіз чинного законодавства та особливостей проходження державної служби і служби в органах місцевого самоврядування дає підстави стверджувати, що висловлення недовіри керівнику державного органу з боку органу місцевого самоврядування може бути, а в окремих випадках є безумовною підставою для його звільнення з публічної служби.

Прикладом цього може слугувати справа за позовом гр. Т. до районної ради про визнання незаконним рішення сесії районної ради про звіт голови районної державної адміністрації щодо здійснення делегованих повноважень районною радою, яким висловлена недовіра позивачу як голові районної державної адміністрації.

Із позиції судів першої та апеляційної інстанцій такі спори стосуються відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції і на них не поширюється компетенція адміністративних судів (пункт 4 частини 2 статті 17 КАСУ).

Скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій та повертаючи справу до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження, Вищий адміністративний суд України зазначив таке.

Згідно з частиною другою статті 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Відносини місцевих державних адміністрацій з обласними і районними радами врегульовано законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до частини першої статті 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження місцевого самоврядування, делеговані їм відповідними радами. Згідно з частиною третьою статті 34 цього Закону місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні відповідним радам у частині делегованих повноважень. Відповідно до частини шостої цієї статті голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Згідно з частиною сьомою зазначеної норми обласна та районна ради можуть висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь.

Аналіз вищезазначених норм законів свідчить про те, що висловлення недовіри голові районної державної адміністрації, пов'язане з його перебуванням на публічній службі, може слугувати підставою для його звільнення із займаної посади [232].

Наведене вище також відповідає позиції Верховного Суду України, що була висловлена у справі за позовом гр. А. до об-

ласної ради про визнання протиправним та скасування її рішення про звіт голови обласної державної адміністрації про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку області, обласного бюджету і здійснення обласною державною адміністрацією делегованих їй обласною радою повноважень та рішення про висловлення недовіри голові обласної державної адміністрації [101].

Вирішуючи справи такої категорії, судам слід перевіряти відповідність підстав звільнення особи з публічної служби чинному законодавству та дотримання суб'єктом владних повноважень процедури звільнення.

Зокрема, на останнє звертає увагу Верховний Суд України у справі за позовом гр. А. до обласної ради про визнання протиправним та скасування її рішення про звіт голови обласної державної адміністрації про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку області, обласного бюджету і здійснення обласною державною адміністрацією делегованих їй обласною радою повноважень та рішення про висловлення недовіри голові обласної державної адміністрації [101].

Так, Верховний Суд України зазначив, що, зважаючи на те, що наслідком висловлення недовіри голові обласної державної адміністрації є припинення його публічної служби на цій посаді, рішення ради з цього питання повинно бути ухвалено на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення; безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 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; з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Спосіб ухвалення рішень органами та посадовими особами місцевого самоврядування визначено Законом України

*«Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, у статті 43 цього Закону наведено перелік питань, які вирішуються виключно на пленарних засіданнях. До таких питань віднесено питання про заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, прийняття рішення про недовіру їм та внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної державної адміністрації. Статтею 59 встановлено, що рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом.*

*Порушення встановленої законодавством процедури ухвалення рішення може бути підставою для скасування цього рішення, якщо допущене порушення вплинуло або могло вплинути на його правильність.*

*Ухвалення рішення, наслідком якого є припинення публічної служби, без проведення обговорення цього питання на пленарному засіданні ради могло вплинути на його правильність.*

#### **4. Проблема визначення строків звернення до суду та врегулювання наслідків їх пропуску в спорах щодо публічної служби**

Відповідно до ч. 1 ст. 99 КАСУ адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого зазначеним Кодексом або іншими законами.

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.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на те, що за правилом ч. 1 ст. 100 КАСУ пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін. При цьому важливо зазначити, що суд не наділений правом ініціювати питання про відмову у задоволенні позову з підстав пропущення строку звернення до суду.

*Як приклад можна навести справу за позовом гр. Б. до районної державної адміністрації про зміну формулювання причини звільнення («у зв'язку з винними діями працівника, який безпосередньо обслуговує грошові цінності, що дає підстави для втрати до нього довір'я» на «звільнення за власним бажанням»), стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу, в якій суд першої інстанції, відмовивши у позові, зазначив, що гр. Б. пропустила строк для звернення до суду, встановлений статтею 233 КЗпП України.*

*Частково скасувавши рішення суду першої інстанції та задовольнивши позов про зміну формулювання причин звільнення, апеляційний суд виходив з того, що: в обов'язки гр. Б. не входило безпосереднє обслуговування грошових або товарних цінностей; відповідач не організував належним чином виконання касових операцій, а за відсутності в штаті посади касира не поклав обов'язків щодо їх ведення на будь-кого з працівників; вину позивачки у встановленому законом порядку не доведено; відповідач зобов'язаний був у двотижневий строк розглянути заяву гр. Б. про звільнення за власним бажанням та прийняти відповідне рішення.*

*Скасовуючи рішення суду апеляційної інстанції та направляючи справу на новий апеляційний розгляд, Вищий адміністративний суд України зазначив, що згідно з правилами частини першої статті 100 КАСУ пропущення строку звернення до суду є самостійною підставою для відмови у задо-*

воленні позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін.

Оскільки позивач ознайомлений з наказом про звільнення зі служби 4 травня 2005 року, а з позовом звернувся 10 березня 2006 року, то за умови наполягання відповідача апеляційний суд згідно з правилами частини другої статті 100 КАСУ мав вирішити питання про визнання причини пропущення строку поважною та навести у своєму рішенні доводи, які спростовують висновки суду першої інстанції про те, що гр. Б. пропустила цей строк без поважних причин [246].

### **5. Проблема вжиття заходів щодо забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень**

Однією з особливостей розгляду спорів стосовно публічної служби є те, що вжиття заходів щодо забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення, наприклад, дії рішення суб'єкта владних повноважень про звільнення з посади фактично поновлює позивача на посаді на період розгляду справи. Вважаємо, що подібний підхід не узгоджується з метою застосування правового інституту забезпечення позову і призводить до порушень норм процесуального права.

Судам слід ураховувати, що згідно з ч. 3 та ч. 4 ст. 117 КАС України забезпечення позову в адміністративних справах допускається лише у формах: 1) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються; 2) заборони вчиняти певні дії. Наведений перелік підстав забезпечення позову є вичерпним.

В ухвалі про забезпечення позову суд повинен навести мотиви, з яких він дійшов висновку про існування очевидної безпеки 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 вказати ознаки, які свідчать про очевидність протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

В адміністративних справах щодо визнання незаконним рішення про звільнення з посад позовними вимогами є ска-

сування правових актів індивідуальної дії та поновлення на посаді.

Забезпечуючи такий позов шляхом зупинення дії правового акта індивідуальної дії про звільнення з посади, суд фактично продовжує службові відносини між позивачем та роботодавцем (суб'єктом владних повноважень) з відповідними наслідками — виконанням службових обов'язків, виплатою заробітної плати тощо. Таким чином, судом фактично ухвалюється рішення без розгляду справи по суті, що не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову.

Отже, судам слід мати на увазі, що, забезпечуючи зазначений адміністративний позов у такий спосіб, вони виходять за межі підстав забезпечення позову, передбачених ч. 1 ст. 117 КАСУ.

#### **6. Проблема залучення у справах з публічної служби других відповідачів та інших учасників**

Як свідчить аналіз судової практики, проблемним є питання щодо залучення до участі у справах про оскарження актів Президента України стосовно звільнення особи з публічної служби та поновлення на роботі органу, в якому громадянин перебував на публічній службі.

У зв'язку з цим слід навести позицію Верховного Суду України, висловлену у справі за позовом гр. Ж. до Президента України про скасування Указу Президента стосовно звільнення з посади голови обласної державної адміністрації та поновлення на посаді, відповідно до якої судам необхідно виходити з аналізу заявлених позовних вимог та наявності підстав для залучення другого відповідача чи третьої особи до участі у справі [99].

Зокрема, Верховний Суд України зазначив, що оскільки позивач не заявляв вимог про присудження заробітної плати чи іншого грошового утримання та інших вимог, вирішення яких судом може вплинути на права та обов'язки обласної державної адміністрації, суд не залучав її до участі у справі як співвідповідача чи третьої особи без самостійних вимог.

Частиною 2 ст. 53 КАСУ визначено, що треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на боці позивача або відповідача у будь-

який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їх права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з ініціативи суду. Притягнення таких осіб до участі у справі є правом, а не обов'язком суду.

**7. До проблемних категорій справ з публічної служби належать також справи про звільнення судді за порушення присяги при здійсненні правосуддя**

Як уже зазначалось, одним з видів публічної служби є професійна діяльність суддів (п. 15 ст. 3 КАСУ). Статус суддів визначається Конституцією України, законами України «Про статус суддів», «Про порядок обрання на посаду та звільнення з посади професійного судді Верховною Радою України», «Про Конституційний Суд України».

Зазначеними нормативними актами визначено вимоги до кандидатів на посаду судді та порядок їх призначення і звільнення з посади. Особливостями призначення і звільнення з посади суддів забезпечується конституційний принцип незалежності суддів. Про це зазначив Конституційний Суд України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їх статусу), який вказав, що незалежність суддів є невід'ємною складовою їх статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону. Незалежність суддів забезпечується насамперед особливим порядком їх обрання або призначення на посаду та звільнення з посади.

Як свідчать матеріали розглянутих судами справ, у цій категорії предметом звернення до суду є оскарження акта індивідуальної дії, яким особу звільнено з посади, поновлення на роботі тощо.

Підставою прийняття таких рішень з позиції уповноваженого суб'єкта владних повноважень — Вищої ради юстиції

в основному слугувало порушення суддями присяги. Вирішуючи справи цієї категорії, суди досліджують дотримання суб'єктом владних повноважень процедури прийняття оскаржуваного рішення, яка є одним з критеріїв оцінювання рішень відповідно до ч. 3 ст. 2 КАСУ.

*Як приклад можна навести справу за позовом гр. Г. до Вищої ради юстиції, треті особи: Верховна Рада України, член Вищої ради юстиції, про визнання протиправним та скасування рішення, під час вирішення якої суди дійшли висновку, що розгляд питання про звільнення позивача з посади судді без його участі, незважаючи на його клопотання про особисту участь у засіданні, позбавило його можливості скористатися наданими йому правами, передбаченими статтею 26 Закону України «Про Вищу раду юстиції» та пунктом 9 параграфу 3.1 розділу III Регламенту Вищої ради юстиції, що є грубим порушенням чинного законодавства щодо проходження публічної служби суддею [240].*

Досліджуючи відповідність підстав звільнення вимогам законодавства, вважаємо, що постановлені суддями судові рішення, які слугували підставою для внесення подання про звільнення, не скасовані у встановленому законом порядку і чинні на момент прийняття рішення про внесення подання про його звільнення, не можуть бути доказом порушення суддею присяги при здійсненні правосуддя.

У зазначеній справі суди дійшли висновку про те, що при прийнятті рішення Вищою радою юстиції про звільнення позивача з посади судді не було взято до уваги, що ухвали, постановлені позивачем, які слугували підставою для внесення подання про звільнення, не були скасовані у встановленому законом порядку і були чинними на момент прийняття рішення про внесення подання про його звільнення.

Таким чином, зазначене свідчить про те, що при розгляді справ про звільнення судді за порушення присяги при здійсненні правосуддя доказом порушення присяги є скасовані у встановленому порядку і нечинні на момент прийняття рішення про внесення подання про звільнення процесуальні документи цього судді.

*Іншим прикладом може слугувати справа за позовом гр. В. до Верховної Ради України, Вищої ради юстиції про*

визнання протиправними рішень, під час розгляду якої у касаційному порядку Вищий адміністративний суд України підтримав позицію судів попередніх інстанцій стосовно того, що рішення Вищої ради юстиції та Верховної Ради України про звільнення гр. В. з посади судді прийняті з порушенням вимог законодавства, яке гарантує незалежність суддів і встановлює особливий порядок їх звільнення з посади.

Вищий адміністративний суд України зазначив, що суди дійшли обґрунтованих висновків про порушення Вищою радою юстиції вимог частини першої статті 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції», пункту 8 параграфу 2.1 розділу II Регламенту Вищої ради юстиції, внаслідок чого справа відносно судді була розглянута без її пояснень та відсутності у судді можливості через хворобу бути присутньою і дати пояснення на засіданні Вищої ради юстиції.

Обґрунтованими визнано висновки судів попередніх інстанцій про те, що при розгляді справи дії Вищої ради юстиції не можна визнати обґрунтованими, тобто вчиненими з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення; безсторонніми (неупередженими); добросовісними; розсудливими; пропорційними, 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); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення.

Оскільки рішення Верховної Ради України є похідним від рішення Вищої ради юстиції про звільнення позивачки з посади у зв'язку з порушенням присяги судді, то, встановивши таку залежність, суди зробили правильний висновок і про протиправність постанови Верховної Ради України про звільнення гр. В. з посади судді у зв'язку з порушенням нею присяги судді, яка прийнята на підставі протиправного рішення і подання Вищої ради юстиції [243].

Вивчення судової практики показало, що під час розгляду справ про поновлення на посадах осіб, які належать до інших видів публічної служби, не виявлено системного застосування норм, які б визначали особливості статусу окремого виду публічних службовців. Адміністративні суди в основному

правильно застосовують приписи ст. 30 Закону України «Про державну службу», якою визначено підстави припинення державної служби.

Найчастіше підставою припинення служби є порушення державним службовцем Присяги, передбаченої ст. 17 цього Закону, недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених ст. 16 цього Закону, виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі.

*Заслугує на увагу справа за позовом гр. Б. до державної податкової адміністрації в Автономній Республіці Крим про визнання незаконним звільнення, поновлення на роботі, стягнення середньомісячного заробітку за час вимушеного прогулу. Підставами для звільнення позивача із займаної посади стали вирок районного суду Автономної Республіки Крим та ухвала апеляційного суду Автономної Республіки Крим, згідно з якими позивачка була визнана винною у вчиненні злочину.*

*Постановою міськрайонного суду Автономної Республіки Крим позов задоволено. Постановою апеляційного суду Автономної Республіки Крим постанову суду першої інстанції скасовано та ухвалено нову, якою відмовлено у задоволенні позову.*

*Вищий адміністративний суд України у цій справі визнав правильною позицію суду апеляційної інстанції, яка полягала в тому, що позивача правомірно звільнили із займаної посади, оскільки державна служба припиняється у разі виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі у випадках, передбачених статтею 12 Закону України «Про державну службу» [239].*

## **8. Проблеми застосування до відносин з публічної служби приписів статей 40, 41 Кодексу законів про працю України**

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 у разі змін в організації виробництва і праці, у тому числі

ліквідації, реорганізації або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників.

За наявності цих обставин розірвання трудового договору проводиться з обов'язковим додержанням передбаченого ст. 49<sup>2</sup> КЗпП України порядку вивільнення працівників, відповідно до якого вони попереджаються про наступне вивільнення не пізніше ніж за два місяці. Одночасно роботодавець пропонує працівникові роботу на тому самому підприємстві, в тій самій установі, організації за відповідною професією чи спеціальністю, а за відсутності роботи — іншу. При вивільненні працівника враховуються його переважне право і перевага перед іншими у залишенні на роботі.

При цьому, як встановлено правилами ч. 2 ст. 49, звільнення із зазначених підстав допускається, якщо неможливо перевести працівника за його згодою на іншу роботу.

Судам слід мати на увазі, що у разі перетворення одного структурного підрозділу особи публічного права в інший або його перепрофілювання звільнення зі служби може мати місце, якщо це супроводжується скороченням чисельності чи штату працівників, а звільнення у зв'язку з ліквідацією можливе у разі, коли ліквідується юридична особа, а не її структурний підрозділ. Саме собою перетворення без скорочення штату не може бути підставою для звільнення з публічної служби.

*У деяких випадках суди під час розгляду справ не враховують зазначене. Наприклад, у справі за позовом гр. С. до Державного управління справами про поновлення на посаді, стягнення середньої заробітної плати за час вимушеного прогулу та відшкодування моральної шкоди Вищий адміністративний суд України зазначив, що суди попередніх інстанцій не дали належної оцінки тій обставині, що позивач звільнений у зв'язку з ліквідацією лише структурного підрозділу юридичної особи, а свої висновки щодо скорочення штату належно не обґрунтували. Між тим зі змісту додатка до розпорядження керівника Державного управління справами щодо змін у штатному розписі вбачається, що кількість скорочених посад відповідає кількості запроваджених [233].*

Іншим прикладом може слугувати справа за позовом гр. Г. до Міністерства у справах молоді, сім'ї та гендерної політики Автономної Республіки Крим, Республіканського комітету у справах сім'ї та молоді Автономної Республіки Крим в особі ліквідаційної комісії про поновлення на роботі, якого було звільнено на підставі пункту 1 частини першої статті 40 КЗпП України у зв'язку з ліквідацією Республіканського комітету. Приводом до звільнення була постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 12 травня 2005 року № 1283-4105 «Про структуру Ради Міністрів АРК, систему органів виконавчої влади АРК та внесення змін у деякі нормативно-правові акти Верховної Ради АРК», якою передбачено ліквідацію Республіканського комітету у справах сім'ї та молоді АРК та створення Міністерства у справах молоді, сім'ї та гендерної політики АРК як правонаступника ліквідованого комітету.

Переглядаючи справу в касаційному порядку, Вищий адміністративний суд України зазначив, що, задовольняючи позов, суди дійшли правильного висновку про те, що фактично мало місце перетворення Республіканського комітету у справах сім'ї та молоді АРК на Міністерство у справах молоді, сім'ї та гендерної політики АРК, а не його ліквідація, оскільки права та обов'язки Республіканського комітету у справах сім'ї та молоді АРК фактично перейшли до Міністерства у справах молоді, сім'ї та гендерної політики АРК, що має місце саме при перетворенні юридичної особи [242].

За правилами ч. 1 ст. 42 КЗпП України при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці переважне право на залишення на роботі надається працівникам з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці, а переваги в залишенні на роботі надаються особам, наведеним у частині другій цієї норми, при рівних умовах продуктивності праці і кваліфікації.

Так, при рівних умовах продуктивності праці і кваліфікації перевага в залишенні на роботі надається:

1) сімейним — у разі наявності двох і більше утриманців;

2) особам, у сім'ї яких немає інших працівників із самостійним заробітком;

3) працівникам із тривалим безперервним стажем роботи на даному підприємстві, в установі, організації;

4) працівникам, які навчаються у вищих і середніх спеціальних навчальних закладах без відриву від виробництва;

5) учасникам бойових дій, інвалідам війни та особам, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»;

6) авторам винаходів, корисних моделей, промислових зразків і раціоналізаторських пропозицій;

7) працівникам, які дістали на цьому підприємстві, в установі, організації трудове каліцтво або професійне захворювання;

8) особам із числа депортованих з України — протягом п'яти років з часу повернення на постійне місце проживання до України;

9) працівникам із числа колишніх військовослужбовців строкової служби та осіб, які проходили альтернативну (невійськову) службу, — протягом двох років з дня звільнення їх зі служби.

*Аналіз судової практики показує, що суди в основному правильно застосовують зазначену норму. Так, у справі за позовом гр. Ф. до об'єднаної державної податкової інспекції про поновлення на роботі, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу, відшкодування моральної шкоди Вищий адміністративний суд України підтримав позицію судів попередніх інстанцій стосовно того, що позивачка, звільнена з посади головного державного ревізора-інспектора відділу документальних перевірок податкового органу у зв'язку із скороченням штату працівників на підставі частини першої статті 40 КЗпП України, на момент звільнення мала переважне право на залишення на роботі. На час звільнення гр. Ф. мала стаж роботи в органах державної податкової служби 9 років 11 місяців, вищу освіту та кваліфікацію економіста по бухгалтерському обліку, на утриманні мала двох дітей 1981, 1984 років народження. Деякі працівники на момент звільнення позивача мали стаж роботи в органах державної*

*податкової служби менш тривалий, середню спеціальну освіту та меншу кількість утриманців. Суди правильно звернули увагу на те, що після звільнення позивачки тимчасово до податкового органу було прийнято трьох працівників аналогічної кваліфікації [250].*

Слід звернути увагу на те, що вимоги ч. 3 ст. 17 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», відповідно до якої відмова в укладенні трудового договору або в просуванні по службі інваліда, звільнення за ініціативою адміністрації, переведення інваліда на іншу роботу без його згоди з мотивів інвалідності не допускаються, за винятком випадків, коли за висновком медико-соціальної експертизи стан його здоров'я перешкоджає виконанню професійних обов'язків, загрожує здоров'ю і безпеці праці інших осіб, або продовження трудової діяльності чи зміна її характеру та обсягу загрожує погіршенню здоров'я інвалідів, стосується мотивів інвалідності, а не інших передбачених законом підстав.

Особам зі статусом, визначеним Законом України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», перевага в залишенні на роботі надається при рівних умовах продуктивності праці і кваліфікації.

*Прикладом такого правозастосування може слугувати справа за позовом гр. О. до Кабінету Міністрів України, Державної екологічної інспекції Міністерства екології та природних ресурсів України, третя особа — начальник Державної екологічної інспекції Міністерства екології та природних ресурсів України, про поновлення на роботі та стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу [241].*

Значну кількість справ становлять справи про поновлення на роботі осіб, вивільнених у зв'язку з ліквідацією установи. В основному це справи за позовами до органів прокуратури, митної служби, органів державної виконавчої служби. Слід мати на увазі, що за правилами ст. 235 КЗпП України у разі звільнення без законної підстави працівник повинен бути поновлений на попередній, а не на іншій роботі.

*Вищий адміністративний суд України, скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій та направляючи справу за по-*

зовом гр. Б. до Львівської митниці про поновлення на роботі, серед іншого, зазначив, що суди, дійшовши висновку про те, що при звільненні позивача йому не запропоновано вакантної посади, з урахуванням можливості переведення в межах організації, а не тільки підрозділу, де він працював, не звернули увагу на те, що йдеться про посаду в новоутвореній установі, з якою позивач не перебував у службових відносинах [236].

Із тим самим обґрунтуванням Вищим адміністративним судом України скасовано рішення судів попередніх інстанцій та ухвалено нову постанову, якою відмовлено у задоволенні позову гр. Ш. до Державної митної служби України, Енергетичної регіональної митниці про поновлення на роботі та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу.

Відповідно до пункту 3 частини першої статті 40 КЗпП України договір може бути розірваний власником підприємства (установи, організації) або уповноваженим ним органом у випадках систематичного невиконання працівником без поважних причин обов'язків, покладених на нього правилами внутрішнього трудового розпорядку, якщо раніше до цього працівника застосовувалися заходи дисциплінарного стягнення або громадського стягнення у встановленому для цього порядку.

З огляду на це при звільненні працівника на підставі пункту 3 частини першої статті 40 КЗпП України організація повинна навести конкретні факти допущеного ним невиконання вказаних обов'язків, зазначити, коли саме вони мали місце, які і коли проступки вчинив працівник після застосування до нього стягнень [102].

Крім того, при обранні виду стягнення власник або уповноважений ним орган повинен врахувати ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяну шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника.

Наприклад, постановляючи рішення у справі за позовом гр. С. до голови районної державної адміністрації про визнання незаконними розпоряджень та дій голови районної державної адміністрації, поновлення на посаді та відшкодування моральної шкоди, суд першої інстанції визнав встановле-

ним, що позивач за час попередньої роботи виявив себе як висококваліфікований фахівець, досконало володіє питаннями функціонування галузі в регіоні, під його керівництвом район став одним із кращих в області в галузі культури, про що свідчать численні почесні грамоти, дипломи, подяки [231].

Тому Вищий адміністративний суд України не погодився з доводами постанови апеляційного суду про те, що розпорядження про звільнення позивача з публічної служби є законним та обґрунтованим.

### **9. Проблеми, що виникають при звільненні публічного службовця, до якого застосовано дисциплінарне стягнення**

Під час вирішення таких справ ускладнення виникає при визначенні співвідношення норм, що регулюють ці правовідносини, а саме: а) загальних — КЗпП України; б) спеціальних — законів, статутів, положень, які визначають спеціального суб'єкта, спеціальні види дисциплінарних стягнень, особливу процедуру накладення дисциплінарного стягнення та оскарження. На наш погляд, при розгляді зазначеної категорії справ адміністративні суди повинні враховувати те, що виключно законами визначаються діяння, які є дисциплінарними проступками, та відповідальність за них, і виходити з того, що дисциплінарна відповідальність публічного службовця є предметом адміністративного права, а трудове право у цьому випадку застосовується субсидіарно [4]. Це зумовлено тим, що відносини публічної служби регулюються тільки на рівні законодавства в централізованому порядку, а тому відсутня сфера для домовленостей, що характерно для трудового договору.

*Застосовуючи зазначені норми під час касаційного розгляду справи за позовом гр. Х. до Генеральної прокуратури України, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідача, — Генеральний прокурор України, про визнання протиправним і скасування наказу, поновлення на посаді та стягнення середньомісячної заробітної плати за час вимушеного прогулу, Вищий адміністративний суд України зазначив, що, поновивши позивача на публічній службі з посиланням на порушення відповідачем*

вимог статті 148 КЗпП України, суди припустилися помилки, оскільки застосували до спірних відносин правові норми, які не підлягали застосуванню, та не застосували тих, якими зазначені відносини регулюються [245].

Такого ж висновку дійшов Вищий адміністративний суд України у справах за позовом гр. Л. до управління Міністерства внутрішніх справ України у Волинській області про стягнення коштів за час вимушеного прогулу [238], за позовом гр. З до Міністерства внутрішніх справ України про поновлення на роботі [230], зазначивши, що відносини про проходження служби в органах внутрішніх справ не є трудовими і всі питання щодо звільнення (поновлення на службі), стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу підлягають вирішенню відповідно до Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ УРСР, а не норм КЗпП України.

Водночас у більшості випадків суди правильно розв'язують спори такої категорії. Як приклад можна навести справу за позовом гр. А. до Генеральної прокуратури України, третя особа — Генеральний прокурор України, про визнання незаконним та скасування наказу про звільнення з посади та органів прокуратури, поновлення на роботі, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу.

Переглядаючи рішення судів у касаційному порядку, Вищий адміністративний суд України зазначив, що, з'ясовуючи питання про наявність законних підстав для притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності, суд першої інстанції повно та всебічно з'ясував обставини справи, дав належну оцінку дослідженим у судовому засіданні доказам: показанням великої кількості свідків, письмовим доказам у вигляді різного роду документів, у тому числі висновку службового розслідування, та дійшов обґрунтованого висновку про те, що у діяч позивача при виконанні ним своїх посадових повноважень у період його роботи на посаді старшого помічника Генерального прокурора України мали місце факти систематичних порушень наказів Генерального прокурора України, Регламенту Генеральної прокуратури України, неодноразового перевищення наданих службових повноважень, порушень службової ети-

ки, зверхнього та грубого ставлення до прокурорських працівників, що ображало їх гідність.

Суд першої інстанції в ухваленому рішенні обґрунтовано зазначив, що встановлені обставини дають підстави зробити висновок про неналежне виконання позивачем своїх посадових обов'язків та вчинення ним проступків, які порочать його як працівника прокуратури, що є несумісним з перебуванням його на роботі в органах прокуратури.

У частині дотримання встановленого порядку звільнення позивача з органів прокуратури суд першої інстанції встановив, що звільнення позивача проведено у відповідності з положеннями Дисциплінарного статуту прокуратури України, Інструкції про порядок проведення службового розслідування в органах прокуратури України, затвердженої наказом Генерального прокурора України від 21 лютого 2001 року № 69, та чинного законодавства про працю [234].

#### **10. Проблеми, що виникають при розв'язанні спорів за участю осіб військової служби**

Правове регулювання відносин між державою і громадянами України у зв'язку з виконанням ними конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни здійснюється Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу». Згідно з ч. 2 ст. 2 цього Закону порядок проходження громадянами України військової служби, їх права та обов'язки визначаються як цим Законом, так і відповідними положеннями про проходження військової служби та іншими нормативно-правовими актами.

Зокрема, статтями 19, 20 Закону визначено загальні умови укладення контракту на проходження служби, а у ст. 26 наведено перелік підстав припинення служби, у тому числі у зв'язку із систематичним невиконанням умов контракту військовослужбовцем (п. «и» ч. 6 зазначеної статті).

Положенням конкретизовано умови укладення контракту, порядок проходження служби та підстави її припинення.

Зокрема, підп. «є» п. 85 Положення відтворив передбачену в Законі таку підставу припинення контракту і звільнення особи з військової служби, як систематичне невиконання військовослужбовцем умов контракту.

Показовим прикладом застосування зазначених норм є справа за позовом гр. Б. до військової частини про визнання наказу незаконним, поновлення на службі та стягнення грошового забезпечення за час вимушеного прогулу [244].

Переглядаючи справу в касаційному порядку, Вищий адміністративний суд України визнав правильною позицію судів попередніх інстанцій, які зазначили, що суттєвими умовами контракту є сумлінне виконання військовослужбовцем вимог статутів, а позивач протягом року після притягнення до дисциплінарної відповідальності порушив вимоги статей 13, 241 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, затвердженого Законом України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України», щодо обов'язку утримуватися від вживання алкоголю.

Колегія суддів касаційного суду погодилася з попередніми судовими інстанціями стосовно того, що поняття «умови контракту» є ширшим за поняття «військова дисципліна», а тому дотримання вимог військових статутів є складовою дотримання умов контракту.

Оскільки значення терміна «систематичне невиконання умов контракту» ні в Законі, ні у Положенні не розкрито, то суди обґрунтовано виходили з того, що у розумінні спеціального законодавства з питань проходження військової служби система має місце у разі вчинення військовослужбовцем дисциплінарного проступку після застосування до нього дисциплінарного стягнення, яке не втратило юридичної сили.

Таким чином, при вирішенні справ цієї категорії необхідно перевіряти обґрунтованість накладення стягнення та дотримання порядку ухвалення такого рішення.

### **11. Проблеми, що виникають при розгляді спорів про поновлення на публічній службі осіб, звільнених з виборчої посади, службовців, які виконували державні або громадські обов'язки, перебували у службовому відрядженні**

Гарантії для службовців, обраних на виборні посади, зайнятих на час виконання державних або громадських обов'язків, визначено статтями 118, 119 КЗпП України. Відповідно до ст. 118 зазначеного КЗпП працівникам, звільненим від роботи внаслідок обрання їх на виборні посади в державних

органах, а також у партійних, профспілкових, комсомольських, кооперативних та інших громадських організаціях, надається після закінчення їх повноважень за виборною посадою попередня робота (посада), а за її відсутності — інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою працівника, на іншому підприємстві, в установі, організації.

З аналізу зазначеної норми випливає, що особа має право на отримання попередньої роботи (посади) або, за згодою працівника, іншої рівноцінної.

Із цією нормою кореспондуються приписи ст. 33 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», якою передбачено, що депутату місцевої ради, який працював у раді на постійній основі, після закінчення таких повноважень надається попередня робота (посада), а за її відсутності — інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою депутата, на іншому підприємстві, в установі, організації. У разі неможливості надання відповідної роботи (посади) на період працевлаштування за колишнім депутатом місцевої ради зберігається, але не більше шести місяців, середня заробітна плата, яку він одержував на виборній посаді у раді, що виплачується з відповідного місцевого бюджету. Депутат місцевої ради може бути звільнений керівником органу від займаної посади, виключений з навчального закладу за умови його попередження в порядку, встановленому законом.

*Аналіз судової практики показав, що суб'єкти владних повноважень не завжди дотримуються зазначених вимог, а суди припускаються помилок під час їх застосування. Наприклад, у справі за позовом гр. Г. до міської ради про визнання протиправними дій та надання посади на публічній службі в органах місцевого самоврядування, стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу, скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій, якими відмовлено у задоволенні позову, Вищий адміністративний суд України зазначив, що у статті 118 КЗпП України та 33 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» законодавець передбачив обов'язок роботодавця запропонувати звільненім від роботи внаслідок обрання їх на виборні посади роботу (посаду), за згодою працівника, на іншому підприємстві, в установі, організації у разі відсутнос-*

*ті можливості працевлаштувати на попередній або рівнозначній посаді. За змістом Закону збереження протягом шести місяців середнього заробітку не звільняє адміністрацію установи, де працював депутат міської ради, від застосування заходів щодо його працевлаштування.*

*Суди першої та апеляційної інстанції не звернули увагу на ці вимоги закону та не перевірили, чи була запропонована позивачці посада в іншому органі; які заходи щодо її працевлаштування приймалися [235].*

Із досліджуваного рішення випливає, що судам слід звертати увагу на те, що відмова в задоволенні позову у зв'язку з тим, що посада, яку раніше обіймав позивач, зайнята іншою працівницею, яка в установленому законом порядку пройшла конкурс на її зайняття, є безпідставною, оскільки відповідно до п. 6 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 у разі поновлення на роботі працівника, який раніше виконував цю роботу.

Гарантії збереження місця роботи (посади) і середнього заробітку відповідно до статей 119, 121 КЗпП України поширюються на службовців, зайнятих виконанням державних або громадських обов'язків, службовців, які направляються у відрядження. Крім зазначених норм, відповідні гарантії визначено іншими нормативними актами, серед яких закони України «Про дипломатичну службу», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про альтернативну (невійськову) службу». Наприклад, відповідно до ч. 4 ст. 21 Закону «Про дипломатичну службу» після закінчення довгострокового відрядження працівникам дипломатичної служби надається попередня посада, а в разі неможливості цього — рівноцінна їй посада в системі органів дипломатичної служби.

Підстави припинення дипломатичної служби визначено ст. 41 названого Закону. Вони є загальними, тобто визначеними законодавством про працю, та спеціальними. Відповідно до ч. 3 ст. 41 Закону «Про дипломатичну службу» звільнення працівника дипломатичної служби з посади не вважається припиненням дипломатичної служби, якщо це звільнення

відбулося не на підставах, передбачених цією статтею та ст. 43 даного Закону, яка регулює питання відставки дипломатичних працівників.

*Застосовуючи зазначені норми, Вищий адміністративний суд України у справі за позовом гр. Ш. до Міністерства закордонних справ України, третя особа — міністр закордонних справ України, про зобов'язання надати посаду та стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу підтримав позицію суду апеляційної інстанції, яка полягала в тому, що звільнення позивача відбулося не на підставі зазначених норм Закону, а через завершення закордонного відрядження, у зв'язку з чим дипломатична служба позивача в цьому випадку не припинилася.*

*Зобов'язання Міністерства закордонних справ України надати гр. Ш. посаду Посла з особливих доручень Управління інформаційної політики Міністерства закордонних справ України, а в разі неможливості цього — рівноцінну їй посаду в системі органів дипломатичної служби визнано правомірним [248].*

Отже, при аналізі судової практики розгляду спорів, що виникають з відносин публічної служби, виявлено велику кількість прогалин і неузгодженостей як у законодавстві про публічну службу, так і в адміністративному судочинстві. Сподіваємося, що до того, як на законодавчому рівні ці недоліки будуть усунуті, запропоновані нами підходи і рекомендації дозволять зменшити неправильне застосування норм матеріального і процесуального права, запобігти виникненню правових колізій у цій сфері, забезпечать єдність судової практики, що в цілому підвищить ефективність та дієвість як самої публічної служби в цілому, так і адміністративного судочинства зокрема.

---

## Висновки

Малоефективна державна влада здатна змарнувати найкращий потенціал суспільства, а неправильна інституційна організація держави унеможливує не тільки конкретні галузеві реформи. Викривлена система державних інституцій не дає змоги поліпшити якість державного управління та зменшити корупцію, перешкоджає громадянському суспільству ефективно реагувати на її недоліки та виправляти їх шляхом швидких змін обраних та призначених керівників у разі їх некомпетентності. Раціональна організація державних інститутів створює умови, за яких суспільство отримує можливість поліпшувати політичну, управлінську та судову еліти, а отже, державну політику, розвиватися.

У монографії запропоновано обґрунтування теоретико-методологічних засад формування інституту публічної служби в Україні та відповідні рекомендації, що забезпечують можливість їх практичного використання. Одержані в процесі дослідження результати дають змогу зробити такі висновки.

1. Під публічною службою запропоновано розуміти регульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах та органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування.

2. Аналізуючи правову природу публічної служби, особливості її правового регулювання та проходження, можна виокремити такі її види: 1) політична служба; 2) державна служба (цивільна, спеціалізована, військова); 3) служба на

посаді судді; 4) служба на посаді в органі місцевого самоврядування.

3. Альтернативна (невійськова) служба як різновид публічної служби має подвійну природу. З одного боку, це публічна служба, оскільки вона здійснюється для забезпечення публічного інтересу, а з другого — це трудова діяльність фізичної особи, оскільки вона здійснюється на підприємствах, в установах, аграрних об'єднаннях та ін., але аж ніяк не в державних органах та органах місцевого самоврядування, що є однією з основних ознак публічної служби. Видається, що віднесення альтернативної служби до державної зумовлено не стільки специфікою статусу особи, скільки можливістю ефективного захисту прав службовця саме в порядку адміністративного судочинства.

4. Організація публічної служби має базуватися на таких основних принципах: верховенство права, законність, публічність, професійність, відкритість, політична нейтральність, лояльність, стабільність, добросовісність. Уважне вивчення іноземного законодавства дозволяє до перелічених принципів засад функціонування публічної служби додати демократизм, системність, комплексність, функціональність, правову типічність, соціально-правову захищеність публічних службовців.

5. Визначаючи сутність поняття «проходження публічної служби», можна виокремити два підходи: а) вузький — згідно з КАСУ; б) розширений — згідно із Законом України «Про державну службу», науково-теоретичними напрацюваннями.

Відповідно до вузького тлумачення цього поняття проходження публічної служби включає такі чинники: а) атестацію; б) відпустки; в) переведення на іншу посаду; г) грошове утримання; ґ) соціальний захист; д) матеріальне забезпечення; е) пенсійне забезпечення; є) дисциплінарну відповідальність. Широке тлумачення цього поняття, крім зазначених елементів, охоплює: а) вступ на публічну службу; б) припинення публічної служби.

6. На підставі аналізу чинного законодавства про публічну службу та наявних теоретичних напрацювань у цій сфері запропоновано визначення поняття публічного службовця 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.

7. Складовими елементами правового статусу осіб публічної служби є вступ на публічну службу, умови та порядок її проходження, звільнення з публічної служби, соціальний статус публічного службовця. До основних способів вступу на публічну службу віднесено: а) вибори і призначення — на політичну службу; б) конкурс, призначення і зарахування — на цивільну і спеціалізовану державну службу; в) призов і контракт — на мілітаризовану службу; г) призначення — на суддівську службу; ґ) конкурс, вибори — на муніципальну службу.

Питання прийняття на публічну службу потребують більш докладного законодавчого врегулювання. Проведення конкурсу, стажування на посадах, відбору та зарахування до кадрового резерву слід здійснювати з позицій незалежного оцінювання рівня фахової підготовленості та ділових якостей кандидатів на посаду публічного службовця, враховуючи: результати професійного навчання; володіння принаймні однією з офіційних мов Європейського Союзу; наявність у кандидата таких якостей, як ініціативність, спроможність до творчості, новаторства тощо.

8. Атестація як елемент публічної служби включає систему правових норм, які регулюють атестаційно-службові відносини, що складаються при проходженні публічної служби, щодо оцінювання ділових, особистих, моральних якостей службовців з метою: а) визначення рівня професійної підготовки та відповідності державного службовця займаній посаді на державній службі; б) підвищення ефективності управління діяльністю публічного службовця.

У той же час слід наголосити на необхідності законодавчого (а не на рівні підзаконних актів) врегулювання інституту атестації. Крім того, існуючий механізм атестації потребує реформування, а саме: впровадження більш простої і гнучкої процедури, яка б, з одного боку, унеможливила суб'єктивний підхід керівника установи, а з другого — стимулюва-

ла професійне зростання та досягнення високих результатів публічними службовцями.

9. Під соціально-правовим захистом пропонується розуміти сукупність економічних, соціальних, побутових і правових гарантій, які передбачаються чинним законодавством і гарантуються державою для забезпечення ефективності виконання ними посадових обов'язків.

Незважаючи на декларування законодавством України необхідності забезпечення достатніх матеріальних умов для належного та незалежного виконання публічними службовцями обов'язків, фактичний стан матеріального забезпечення службовців свідчить про невідповідний рівень їх соціально-правового захисту. На практиці не створено навіть тих економічних, соціальних, побутових і правових гарантій, які передбачені чинним законодавством, не говорячи про те, що існуюча система матеріального і соціального забезпечення публічних службовців потребує реформування, в результаті якого були б створені відповідні умови для залучення на публічну службу високопрофесійних службовців: встановлення належного рівня заробітної платні, запровадження прозорих механізмів медичного та пенсійного страхування тощо. Заробітна плата публічних службовців наразі є неконкурентоспроможною на ринку праці та не забезпечує зацікавленості публічних службовців у просуванні по службі.

У зв'язку з цим слід змінювати структуру заробітної плати: збільшувати частку посадового окладу, переглянувши існуючу систему надбавок. Водночас підвищення розміру доплати за ранг у межах однієї категорії має стати стимулом для підвищення результативності праці публічного службовця та його кар'єрного зростання.

10. До підстав припинення публічної служби належать: 1) загальні, передбачені КЗпП України (статті 36, 38, 39, 40, 41), та 2) спеціальні, передбачені спеціальними законами: Конституцією України, законами «Про державну службу», «Про Кабінет Міністрів України», «Про прокуратуру», «Про міліцію» та ін.

У разі виникнення спірних питань з приводу припинення перебування публічного службовця на займаній посаді пріор-

ритетними для застосування є норми спеціальних законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо. Однак, ураховуючи, що наразі чинним законодавством про публічну службу докладно не врегульовано питання її припинення і не закріплено вичерпного переліку підстав для звільнення публічного службовця, норми трудового законодавства підлягають застосуванню тільки у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірні правовідносини або коли це безпосередньо зазначено у спеціальному законодавчому акті.

Отже, питання припинення публічної служби потребує більш докладного законодавчого врегулювання, а саме: визначення і закріплення в законах України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» вичерпного переліку підстав для звільнення публічного службовця із займаної посади.

11. Однією з основних є проблема вдосконалення теоретико-правових засад щодо регулювання спірних відносин з публічної служби в Україні.

У монографії зроблено спробу дати визначення поняття «спір щодо публічної служби», висвітлити особливості спорів та окремих категорій адміністративних справ, що виникають з відносин публічної служби.

Під спором щодо публічної служби запропоновано розуміти втілену в юридично значущих діях сторін суперечність з приводу прийняття громадян на публічну службу, проходження публічної служби та її припинення.

До особливостей спорів щодо публічної служби належать такі чинники: а) втілення в юридично значущих діях сторін, що породжують правові наслідки; б) виникнення при здійсненні публічно-владних управлінських функцій; в) теоретична рівність сторін (орган публічного управління в спорі реалізує не владні повноваження, а такі самі права і обов'язки, що має й інша сторона, тобто права і обов'язки, що виражаються у формулюванні, обґрунтуванні і доведенні своїх вимог і заперечень, а тому й не має можливості в односторонньому порядку ліквідувати публічно-правовий спір); г) його розв'язання потребує специфічних, відмінних від розв'язання

приватноправових спорів, правових процедур (зокрема, у порядку адміністративного судочинства); г) фактична нерівність його сторін, незважаючи на законодавчо визначену юридичну рівність; д) предметом спору є публічна служба; е) однією із сторін обов'язково є фізична особа.

12. Конструкція п. 2 ст. 17 КАСУ є визначальною для формулювання предмета позову щодо проходження публічної служби, який може стосуватися рішення керівника державного органу щодо прийняття на публічну службу, грошового утримання, притягнення до відповідальності, надання відпустки, результатів атестації, переведення на іншу посаду, забезпечення права особи на соціальний захист під час проходження служби, звільнення з посади, зміни формулювання підстав звільнення з посади, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу та відшкодування шкоди, завданої неправомірним звільненням, та ін. При цьому визначення обсягу вимог, що підлягають судовому розгляду, є диспозитивним правом позивача.

13. Правила територіальної підсудності не передбачають процесуальних переваг адміністративного суду будь-якої ланки над адміністративним судом того самого рівня, а також виключного права того чи іншого суду на розгляд справ певної категорії. Суд, виявивши, що провадження у справі відкрито без дотримання правил територіальної підсудності, може передати спір на розгляд іншого адміністративного суду лише до початку судового розгляду. Спори між адміністративними судами щодо підсудності справ про проходження публічної служби не допускаються.

14. Одним із найважливіших питань організації адміністративного судочинства є встановлення складу та процесуального становища учасників адміністративного процесу. При висвітленні ролі кожної групи учасників у розгляді адміністративних справ судом визначено особливості процесуального статусу окремих категорій учасників. Так, позивачем у справах щодо публічної служби може бути фізична особа — громадянин України, тобто публічний службовець, оскільки тільки громадяни України мають право на публічну службу. Фізична особа — позивач може й не мати статусу службовця,

якщо йдеться про претендента на відповідну посаду. Відповідачем у адміністративній справі щодо публічної служби може бути тільки суб'єкт публічної влади або публічний службовець, на відміну від тих випадків, коли за загальним правилом, передбаченим у ч. 4 ст. 50 КАСУ, відповідачами в адміністративному процесі можуть бути: громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень. Що стосується третіх осіб, то в адміністративному судочинстві, як і в цивільному процесі, розрізняють третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, і третіх осіб, які не заявляють таких вимог.

15. При розгляді спорів про проходження публічної служби критеріями віднесення особи до категорії публічного службовця є: а) наявність запису в трудовій книжці особи про складання Присяги; б) наявність запису в трудовій книжці про присвоєння відповідного рангу; в) наявність виплати сум за ранг у загальній сумі заробітної плати. Важливо зазначити, що сукупність цих критеріїв не є обов'язковою.

16. Аналіз кількісних показників спорів щодо публічної служби свідчить про те, що найчисленнішою категорією є справи, пов'язані зі звільненням осіб з публічної служби. Цей факт ще раз підтверджує необхідність удосконалення чинного законодавства, а саме: визначення вичерпного переліку підстав для звільнення публічного службовця, а також необхідність узагальнення судової практики, яка б нівелювала різний підхід при розв'язанні спорів у зазначеній категорії справ.

При звільненні публічних службовців із займаних посад пріоритетними для застосування є норми спеціальних законів України: «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про дипломатичну службу», «Про державну виконавчу службу» та ін. Норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірні правовідносини та коли це безпосередньо зазначено у спеціальному законі. У такому разі відповідач у справі має дотримуватися й гарантій, визначених нормами трудового права.

17. Однією з проблемних категорій справ про звільнення особи з публічної служби є звільнення публічного службовця, який обіймає посаду керівника державного органу за поданням органу місцевого самоврядування. Аналіз чинного законодавства та особливостей проходження державної служби і служби в органах місцевого самоврядування дає підстави стверджувати, що висловлення недовіри керівнику державного органу з боку органу місцевого самоврядування може бути, а в окремих випадках є безумовною підставою для його звільнення з публічної служби.

18. Справи про стягнення заробітної плати (грошового утримання) за час вимушеного прогулу чи виконання нижчеоплачуваної роботи у зв'язку з незаконним звільненням або переведенням за умови, коли така вимога не заявлялась одночасно з вимогою про поновлення на роботі, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, оскільки стосуються проходження особою публічної служби. Водночас вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративними судами тільки за умови, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою розв'язати сам публічно-правовий спір.

Особливістю зазначеної категорії справ є те, що поворот виконання скасованої постанови суду про присудження виплати заробітної плати чи іншого грошового утримання, присудження виплати пенсій чи інших періодичних платежів допускається тільки в єдиному випадку, якщо така постанова була обґрунтована на повідомлених позивачем завідомо неправдивих відомостях або поданих ним підроблених документах.

19. До проблемних питань у розгляді спорів щодо публічної служби належать питання визначення строків звернення до суду та наслідків їх пропущення. Запропоновано встановити, що під час розгляду зазначеної категорії справ слід застосовувати строки звернення до суду, встановлені спеціальними законами. У разі, коли останні не регулюють ці питання,

слід виходити із строків звернення до суду, визначених ч. 1 ст. 233 КЗпП України. Пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін. При цьому важливо зазначити, що суд не наділений правом ініціювати питання про відмову в задоволенні позову з підстав пропущення строку звернення до суду.

20. Серед особливостей розгляду спорів щодо публічної служби слід відмітити неузгодженість мети правового інституту забезпечення позову з тими наслідками, що виникають при його застосуванні адміністративними судами під час розгляду справ про поновлення публічних службовців на займаній посаді. Зупиняючи дію рішення суб'єкта владних повноважень про звільнення з посади публічного службовця, позивач фактично поновлюється на посаді на період розгляду справи, тобто продовжуються його службові відносини з відповідними наслідками: виконанням позивачем службових обов'язків, виплатою відповідачем заробітної плати тощо. Такий підхід, на нашу думку, є неприпустимим.

21. Досліджуючи судову практику про відповідність підстав звільнення судді за порушення присяги при здійсненні ним правосуддя вимогам законодавства, вважаємо, що доказом порушення суддею присяги є тільки скасовані в установленому законом порядку процесуальні документи (судові рішення), які слугували підставою для внесення подання про звільнення судді. Якщо зазначені судові рішення не були скасовані у встановленому законом порядку і були чинними на момент внесення подання про звільнення судді, такі процесуальні документи не можуть слугувати доказом порушення суддею присяги.

22. Значна частина справ з публічної служби стосується оскарження рішення про звільнення особи, до якої застосовано дисциплінарне стягнення. Під час вирішення таких справ ускладнення виникають при визначенні співвідношення норм, що регулюють ці правовідносини, а саме: а) загальних — КЗпП України; б) спеціальних — законів, статутів, положень, які визначають спеціального суб'єкта, спеціальні види дисциплінарних стягнень, особливу процедуру накладення дис-

циплінарного стягнення та оскарження. При розгляді зазначеної категорії справ адміністративні суди повинні насамперед урахувувати, що виключно законами визначаються діяння, які є дисциплінарними проступками, та відповідальність за них, і виходити з того, що дисциплінарна відповідальність публічного службовця є предметом адміністративного права, а трудове право у цьому разі застосовується субсидіарно. Це зумовлено тим, що відносини публічної служби регулюються тільки на рівні законодавства у централізованому порядку, а тому відсутня сфера для домовленостей, що характерно для трудового договору.

Посиленню відповідальності публічних службовців сприятимуть встановлення дисциплінарної відповідальності за порушення правил поведінки, а також удосконалення законодавчого врегулювання процедури притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Таким чином, проведений нами аналіз судової практики показав, що функціонування публічної служби регулюється великою кількістю несистематизованих законодавчих актів. Це створює значні ускладнення для їх застосування, а також можливості для вчинення корупційних дій та інших зловживань у публічній службі.

Вважаємо, що підготовка і прийняття окремих законів про заохочення і дисциплінарну відповідальність публічних службовців, їх грошове утримання, загальні правила взаємодії державних службовців з громадянами, етику і конфлікт інтересів у державній службі тощо не дозволять запобігти виникненню правових колізій і гальмуватимуть процес створення ефективної, дієвої публічної служби загалом.

У зв'язку з цим пропонуємо на основі існуючих нормативно-правових актів з питань публічної служби розробити і прийняти кодифікований акт — Кодекс публічної служби України.

Запровадження Кодексу публічної служби України, на нашу думку, дасть змогу створити правові засади функціонування публічної служби: чітко визначити поняття та основи публічної служби, її місце в системі публічного управління, коло осіб, які належать до публічних службовців, критерії

віднесення їх до відповідних посад, рівень посадової відповідальності, системи добору, призначення на посади, просування по службі, ротації публічних службовців, їх професійного навчання тощо, а також посилити соціальні гарантії публічних службовців, у тому числі в разі звільнення з посади з незалежних від них причин.

Прийняття системоутворюючого кодифікованого нормативно-правового акта започаткує процес реформування і модернізації публічної служби, а також забезпечить адаптацію інституту публічної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу з урахуванням національних особливостей відповідно до Конституції України, законів, загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів України.

## Список використаних джерел

1. Абрамов, С. Н. В советском праве не может быть административного иска [Текст] / С. Н. Абрамов // Соц. законность. – 1974. – № 3.
2. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) [Текст] / І. Б. Коліушко, В. Б. Авер'янов, В. П. Тимошук та ін. – К. : Факт, 2001.
3. Адміністративне право України [Текст] : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003.
4. Адміністративне судочинство України [Текст] : підручник / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 444.
5. Алексеев, С. С. Право и управление в социалистическом обществе (общетеоретические вопросы) [Текст] / С. С. Алексеев // Сов. государство и право. – 1973. – № 6. – С. 13.
6. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации [Текст] / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М. : Зерцало, 1996.
7. Атаманчук, Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика [Текст] : монография / Г. В. Атаманчук. – М. : Изд-во РАГС, 2004.
8. Бандурка, О. М. Адміністративний процес [Текст] : підруч. для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001.
9. Бахрах, Д. Н. Административное право [Текст] / Д. Н. Бахрах. – М., 1997.
10. Битяк, Ю. П. Державні секретарі в системі органів виконавчої влади [Текст] / Ю. П. Битяк, О. В. Петришин // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2001. – Вип. 1. – С. 91–98.
11. Битяк, Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : монографія / Ю. П. Битяк. – Х. : Право, 2007.
12. Біла, Л. Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання [Текст] / Л. Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. – Одеса : Юрид. л-ра, 2007. – Вип. 35.
13. Біла, Л. Р. Основні етапи проходження державної служби та їх правове забезпечення [Текст] / Л. Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Ю. М. Оборотов. – Одеса : Юрид. л-ра, 2001. – Вип. 11. – С. 358–363.
14. Большой юридический словарь [Текст] / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – М. : Инфра-М, 2001.
15. Боннер, А. Т. Некоторые вопросы производства по делам, возникающим из административно-правовых отношений [Текст] / А. Т. Боннер // Правоведение. – 1964. – № 1.

16. Бринцев, В. Д. Адміністративне судочинство: нормативна база, судові прецеденти, коментарі, зразки процесуальних документів [Текст] / В. Д. Бринцев. – Х. : Ксилон, 2002.
17. Бутнев, В. В. Спор о праве – организационно-охранительное отношение [Текст] / В. В. Бутнев // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль, 1981.
18. Бутнев, В. В. Спор об ответственности как категория правовой науки [Текст] / В. В. Бутнев // Актуальные вопросы укрепления правовой основы государственной и общественной жизни. – Л., 1982.
19. Василенко, И. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Текст] : учеб. пособие / И. Василенко. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Логос, 2000. – 200 с.
20. Великий тлумачний словник української мови [Текст] / голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
21. Габричидзе, Б. Н. Службное право [Текст] : учеб. для юрид. вузов / Б. Н. Габричидзе, А. Г. Чернявский. – М. : Изд.-торг. корпорация «Дашков и К», 2003.
22. Голосніченко, І. П. Значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень [Текст] / І. П. Голосніченко // Право України. – 1998. – № 11. – С. 21–22.
23. Голосніченко, І. П. Напрямки реформування адміністративного права України [Текст] / І. П. Голосніченко // Право України. – 1998. – № 8. – С. 9–13.
24. Голосніченко, І. П. Попередження корисливих проступків заходами адміністративного права [Текст] / І. П. Голосніченко. – К. : Вища шк., 1991. – 207 с.
25. Гражданский процессуальный кодекс Украины [Текст] : науч.-практ. comment. – Х. : Консум, 1999.
26. Грошевой, Ю. М. Профессиональное правосознание судьи и социалистическое правосудие [Текст] / Ю. М. Грошевой. – Х., 1986.
27. Гуменюк, В. А. Становлення публічної служби в Україні [Текст] / В. А. Гуменюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – Вип. 2 (29).
28. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 1999. – 272 с.
29. Державне управління: проблеми публічно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003.
30. Державне управління: теорія і практика [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998.

31. Державне управління в Україні [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 1999.
32. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні [Текст] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчана. – К., 2002. – 95 с.
33. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування [Текст] / за заг. ред. О. Ю. Оболенського. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 570 с.
34. Деякі питання оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів, що фінансуються з бюджету [Текст] : Постанова КМУ від 20 трав. 2009 р. № 482 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 37. – Ст. 1253.
35. Дисциплінарний статут прокуратури України [Електронний ресурс] : Постанова Верхов. Ради України від 06.11.1991 р. № 1796-ХІІ // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
36. Дмитриев, Л. И. Введение в общую теорию конфликтов [Текст] / Л. И. Дмитриев, В. Н. Кудрявцев, Н. В. Кудрявцев. – М., 1993.
37. Дубенко, С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні [Текст] / заг. ред. Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 1999.
38. Елисейкин, П. Ф. О классификации дел, рассматриваемых в порядке гражданского производства [Текст] / П. Ф. Елисейкин // Учен. зап. Дальневост. ун-та. – Владивосток, 1965. – Вып. 12.
39. Елисейкин, П. Ф. Процессуальное понимание спора о праве и его критика [Текст] / П. Ф. Елисейкин // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль, 1981.
40. Елисейкин, П. Ф. Спор о праве как общественное отношение [Текст] / П. Ф. Елисейкин // Вопросы эффективности судебной защиты субъективных прав. – Свердловск, 1978.
41. Етика поведінки державних службовців [Текст]. – К. : Асоц. держ. службовців, 1999.
42. Жеребин, В. С. Правовая конфликтология [Текст] / В. С. Жеребин. – Владимир, 1998.
43. Жеруолис, И. А. Сущность советского гражданского процесса [Текст] / И. А. Жеруолис // Учен. зап. высш. учеб. завед. Лит. ССР. – Сер. Право. – Вильнюс, 1969. – Т. 7, вып. 2. – С. 94–98.
44. Загряцков, М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве [Текст] / М. Д. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1995.

45. Зайцев, И. М. Гражданская процессуальная форма: понятие, содержание, значение [Текст] / И. М. Зайцев, Н. А. Рассохатская // Государство и право. – 1995. – № 2.
46. Зайцев, И. М. Сущность хозяйственных споров [Текст] / И. М. Зайцев. – Саратов, 1974.
47. Зайцев, И. М. Хозяйственный спор как охранительное правоотношение [Текст] / И. М. Зайцев // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль, 1981.
48. Здравомыслов, А. Г. Социология конфликта [Текст] / А. Г. Здравомыслов. – М., 1996.
49. Зеленцов, А. Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) [Текст] / А. Б. Зеленцов // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 79.
50. Інструкція про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ [Електронний ресурс] : Наказ МВС України від 22.03.2005 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
51. Іншин, М. І. Правові питання розвитку службово-трудових відносин в сфері державної служби України [Текст] / М. І. Іншин // Право і безпека. – 2002. – № 4. – С. 67–71.
52. Ківалов, С. В. Державна служба в Україні [Текст] : підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – 368 с.
53. Ківалов, С. В. Закон про державну службу [Текст] : наук.-практ. комент. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса : Фенікс, 2007. – 316 с.
54. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : наук.-практ. комент. / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К., 2009.
55. Кодекс добросесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави [Електронний ресурс] : Проект Закону України // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
56. Кодекс законів про працю [Текст] : від 10.12.1971 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.
57. Кодекс професійної етики суддів [Текст] // Вісн. Верхов. Суду України. – 2000. – № 2 (18). – С. 46.
58. Коліушко, І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні [Текст] / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – С. 208.
59. Коліушко, І. Про запровадження у сферу виконавчої влади посад державних політичних діячів [Текст] / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2000. – № 2. – С. 10–14.
60. Комзюк, А. Т. Застосування заходів дисциплінарного впливу до працівників органів внутрішніх справ, які вчинили адміністративні проступки [Текст] / А. Т. Комзюк // Вісн. ун-ту внутр. справ. – 1999. – Вип. 8. – С. 101–104.

61. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28.06.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
62. Концепція реформи адміністративного права України [Текст] : (проект) / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла // Адміністративне право України. – Одеса, 2001.
63. Костюк, С. А. Теорія права [Текст] : курс лекцій / С. А. Костюк. – К. : Вентурі, 1996.
64. Кримінальний кодекс України [Текст] : від 05.04.2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
65. Кудрявцев, С. В. Конфликт и насильственное преступление [Текст] / С. В. Кудрявцев. – М. : Наука, 1991.
66. Куйбіда, Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи [Текст] : монографія / Р. О. Куйбіда. – К. : Атіка, 2004.
67. Курилов, В. И. Аттестация и личность работника в советском трудовом праве [Текст] / В. И. Курилов. – Владивосток, 1983.
68. Ликург. Речь против Леократа [Текст] / Ликург // Вестн. древ. истории. – 1962. – № 2. – С. 79.
69. Лупарев, Е. Б. Понятие и признаки административно-правового спора [Текст] / Е. Б. Лупарев // Журн. рос. права. – 2002. – № 2. – С. 48.
70. Лупарев, Е. Б. Административно-правовые споры с участием органов местного самоуправления [Текст] / Е. Б. Лупарев // Гос. власть и местное самоуправление. – 2002. – № 4. – С. 28–31.
71. Малиновський, В. Я. Державна служба: теорія і практика [Текст] : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003.
72. Манохин, В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование [Текст] / В. М. Манохин. – М. : Юристь, 1997.
73. Матиевский, М. Д. Заявление в суде административно-правового спора как реализация конституционного права на защиту [Текст] / М. Д. Матиевский // Процессуальные средства реализации конституционного права на судебную и арбитражную защиту. – Калинин, 1982.
74. Матузов, М. И. Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права [Текст] / М. И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972.
75. Мицкевич, А. В. Субъекты советского права [Текст] / А. В. Мицкевич. – М. : Юрид. лит., 1962.
76. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : від 11.07.2002 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
77. Муніципальне право України [Текст] : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 348 с.
78. Негру, Ф. П. Научно-технический прогресс и трудовой договор [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ф. П. Негру. – М., 1972.

79. Нижник, Н. Політична культура державних службовців [Текст] / Н. Нижник // Вісн. держ. служби України. – 1998. – № 1. – С. 64–70.
80. Николаева, Л. А. Судебный надзор за законностью в государственном управлении [Текст] / Л. А. Николаева. – Л., 1973.
81. Новоселов, В. И. Правовое положение граждан в отраслях государственного управления [Текст] / В. И. Новоселов. – Саратов, 1977.
82. Общая теория государства и права [Текст] / отв. ред. М. Н. Марченко. – М. : Зерцало, 2000.
83. Общая теория права и государства [Текст] : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристь, 2001.
84. Осадчий, А. Ю. Публічно-правовий спір [Текст] / А. Ю. Осадчий // Право України. – 2005. – № 3. – С. 22.
85. Осадчий, А. Ю. Публічно-правовий спір як предмет адміністративного судочинства [Текст] / А. Ю. Осадчий // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – Вип. 32. – С. 46.
86. Основы государства и права [Текст] / под ред. О. Е. Кутафина. – М. : Юристь, 2001.
87. Пахомов, І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР [Текст] / І. М. Пахомов. – К. : Вид-во Київ. ун-ту, 1971. – 128 с.
88. Пахомов, І. М. Адміністративна реформа: як її розуміти? (Роздуми над книгою) [Текст] / І. М. Пахомов // Право України. – 2001. – № 3. – С. 144–146.
89. Петренко, О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. С. Петренко. – Дніпропетровськ, 2008. – С. 9.
90. Петришин, А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ [Текст] : монография / А. В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
91. Петришин, А. В. Статус должностного лица: природа, структура, специализация [Текст] : учеб. пособие / А. В. Петришин. – К. : УМК ВО при Минвузе УССР, 1990.
92. Петров, Ю. А. Соотношение понятий гражданства, правоспособности, правового положения граждан [Текст] / Ю. А. Петров // Вестн. Ленингр. ун-та. – 1974. – № 5. – С. 119.
93. Петухов, А. П. Административный процесс в юрисдикционной деятельности органов советского государственного управления [Текст] / А. П. Петухов. – Л., 1981.
94. Питання Адміністрації Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 04.03.2003 // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
95. Питання Секретаріату Президента України [Текст] : Указ Президента України від 27.01.2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.

96. Погребной, И. М. Теория права [Текст] : учеб. пособие / И. М. Погребной. – Х. : Основа, 2003.
97. Положення про Секретаріат Президента України [Текст] : Указ Президента України від 27.01.2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 7. – Ст. 390.
98. Попович, С. Административное право [Текст] / С. Попович. – М., 1968.
99. Постанова Верховного Суду України від 13.03.2007 р., реєстр. № судового рішення в ЄДРСР – 580887.
100. Постанова Верховного Суду України від 25.03.2008 р., реєстр. № судового рішення в ЄДРСР – 1766973.
101. Постанова Верховного Суду України від 03.04.2007 р., реєстр. № судового рішення в ЄДРСР – 3399590.
102. Постанова Вищого адміністративного суду України від 22.01.2008 р., реєстр. № судового рішення в ЄДРСР – 1538136.
103. Право і влада в афоризмах і висловах [Текст] // Право України. – 1996. – № 7. – С. 90.
104. Присяга [Текст] // Малая энциклопедия конституционного права / М. В. Баглай, В. А. Туманов. – М., 1998.
105. Присяга [Текст] // Энциклопедический словарь Русского библиографического института Гранат / П. Люблинский. – М., 1954. – Т. 33.
106. Присяга [Текст] // Этимологический словарь русского языка / А. Г. Прибраженский. – М., 1959. – Т. II.
107. Присяга [Текст] // Юридичний словник. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К., 1983.
108. Про альтернативну (невійськову) службу [Електронний ресурс] : Закон України від 18.02.1999 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
109. Про Антимонопольний комітет України [Текст] : Закон України від 26.11.1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.
110. Про боротьбу з корупцією [Текст] : Закон України від 05.10.1995 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
111. Про ведення обліку державних органів, установ і організацій, керівні працівники та спеціалісти яких віднесені до категорій державних службовців, та реєстру посад державних службовців [Текст] : Наказ Голодержслужби від 18.12.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 52. – Ст. 2299.
112. Про відпустки [Текст] : Закон України від 15.11.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 2. – Ст. 5.
113. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] : Закон України від 06.04.2004 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

114. Про вибори народних депутатів України [Текст] : Закон України від 25.03.2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 27–28. – Ст. 366.
115. Про вибори Президента України [Текст] : Закон України від 05.03.1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.
116. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень [Текст] : Закон України від 11 черв. 2009 р. № 1507-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 692.
117. Про Вищу раду юстиції [Текст] : Закон України від 15.01.1998 р. // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 6. – Ст. 206.
118. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України [Текст] : Закон України від 07.03.2002 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.
119. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення [Текст] : Закон України від 11 черв. 2009 р. № 1508-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 46. – Ст. 699.
120. Про внесення змін до Порядку оформлення документів для розгляду питань щодо погодження продовження терміну перебування на державній службі [Текст] : Наказ Головдержслужби від 26.12.2003 р. // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52. – Ст. 2795.
121. Про громадянство [Електронний ресурс] : Закон України від 13.11.1991 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
122. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів [Текст] : Закон України від 23.12.1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
123. Про державну виконавчу службу [Текст] : Закон України від 24.03.1998 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.
124. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні [Текст] : Закон України від 26.01.1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
125. Про Державну кримінально-виконавчу службу України [Текст] : Закон України від 23.06.2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 30. – Ст. 409.
126. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб [Електронний ресурс] : Закон України від 04.03.1998 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
127. Про державну податкову службу в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 24.12.1993 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

128. Про Державну прикордонну службу України [Текст] : Закон України від 3.04.2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.
129. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 16.12.1993 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
130. Про державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України [Текст] : Закон України від 23.02.2006 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 258.
131. Про державну таємницю [Електронний ресурс] : Закон України від 21.09.1999 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
132. Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців [Текст] : Указ Президента України від 11.06.2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 24. – Ст. 1070.
133. Про дипломатичні ранги [Текст] : Закон України від 28.11.2002 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 4. – Ст. 30.
134. Про дипломатичну службу [Текст] : Закон України від 20 верес. 2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 41. – Ст. 1881.
135. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України [Текст] : Закон України від 24.03.1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 197.
136. Про Дисциплінарний статут митної служби України [Текст] : Закон України від 06.09.2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 42. – Ст. 467.
137. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України [Текст] : Закон України від 22.02.2006 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 12. – Ст. 791.
138. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування [Текст] : Закон України від 09.07.2003 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 47. – Ст. 2032.
139. Про загальний військовий обов'язок і військову службу [Текст] : Закон України в ред. від 18.06.1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 33. – Ст. 270.
140. Про засади запобігання та протидії корупції [Текст] : Закон України від 11 черв. 2009 р. № 1506-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.
141. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Текст] : Наказ Голодержслужби від 23.10.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 45. – Ст. 1971.
142. Про затвердження Загального порядку проведення іспиту кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців [Текст] : Наказ Голодержслужби від 10.05.2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 22. – Ст. 1076.
143. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ [Текст] :

- Наказ М-ва внутр. справ України від 22.03.2005 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 21. – Ст. 1159.
144. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службового розслідування в органах прокуратури України [Електронний ресурс] : Наказ Генер. прокурора України від 21.02.2001 р. № 69 // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
  145. Про затвердження Положення про конкурсний відбір талановитої молоді для навчання за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців освітньої галузі «Державне управління» та професійними програмами функціональної спеціалізації «Державна служба» [Текст] : Наказ Голодержслужби від 12.12.2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 3. – Ст. 111.
  146. Про затвердження положення про Міністерство оборони України [Текст] : Постанова КМУ від 03.08.2006 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 31. – Ст. 2237.
  147. Про затвердження Положення про порядок стажування у державних органах [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 01.12.1994 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
  148. Про затвердження положення про проведення атестації державних службовців [Текст] : Постанова КМУ від 28.12.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 1. – Ст. 27.
  149. Про затвердження загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 31.05.2002 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
  150. Про затвердження Положення про ранги державних службовців [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 19.06.1996 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
  151. Про затвердження Порядку ведення особових справ державних службовців в органах виконавчої влади [Текст] : Постанова КМУ від 25.05.1998 р. // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 21. – Ст. 764.
  152. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [Текст] : Постанова КМУ від 15.02.2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 8. – Ст. 351.
  153. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 13.09.2000 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

154. Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 02.08.1996 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
155. Про затвердження форми і Порядку видачі медичної довідки про стан здоров'я претендентів на посади керівників, заступників керівників центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих держадміністрацій [Текст] : Наказ М-ва охорони здоров'я від 10.01.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 4. – Ст. 132.
156. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 20.09.2007 р. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
157. Про Збройні Сили України [Текст] : Закон України від 06.12.1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
158. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 16.05.2008 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
159. Про комітети Верховної Ради України [Текст] : Закон України від 04.04.1995 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
160. Про Комплексну програму забезпечення житлом військово-службовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної кримінально-виконавчої служби, службових осіб митних органів та членів їх сімей [Текст] : Постанова КМУ від 29.11.1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 48. – Ст. 90.
161. Про Конституційний Суд України [Електронний ресурс] : Закон України від 16.10.1996 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
162. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу від 5 березня 2004 року № 278/2004 [Текст] : Указ Президента України // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – Ст. 578.
163. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 20.02.2006 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
164. Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентіві України [Текст] : Указ Президента України від 21.03.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 12. – Ст. 451.
165. Про державну митну службу України [Текст] : Указ Президента України від 29.11.1996 р. // Уряд. кур'єр. – 1996. – 5 груд. (№ 228).
166. Про міліцію [Текст] : Закон УРСР від 20.12.1990 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

167. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 20.05.1997 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
168. Про місцеві державні адміністрації [Текст] : Закон України від 09.04.1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 18. – Ст. 774.
169. Про Національний банк України [Текст] : Закон України від 20.05.1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 24. – Ст. 1087.
170. Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців [Текст] : Указ Президента України від 19.11.2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 47. – Ст. 2057.
171. Про оплату праці [Текст] : Закон України від 24.03.1995 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
172. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб [Текст] : Закон України від 09.04.1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 399.
173. Про підвищення ефективності системи державної служби [Текст] : Указ Президента України від 11.02.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 7. – Ст. 263.
174. Про пожежну безпеку [Електронний ресурс] : Закон України від 17.12.1993 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
175. Про пенсійне забезпечення [Текст] : Закон України від 05.11.1991 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 46. – Ст. 2039.
176. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, попереднього слідства, прокуратури та суду [Електронний ресурс] : Закон України від 01.12.1994 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
177. Про порядок і норми грошового та матеріального забезпечення військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань, осіб начальницького складу органів внутрішніх справ, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної кримінально-виконавчої служби, відряджених до органів виконавчої влади та інших цивільних установ [Текст] : Постанова КМУ від 07.02.2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 6. – Ст. 225.
178. Про порядок обчислення стажу державної служби [Електронний ресурс] : Постанова КМУ від 03.05.1994 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
179. Про порядок складення присяги суддею, вперше призначеним на посаду [Текст] : Указ Президента України від 11.05.1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 19. – Ст. 227.

180. Про правовий і соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей [Текст] : Закон України від 20.12.1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.
181. Про прокуратуру [Текст] : Закон України від 05.11.1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
182. Про Раду національної безпеки і оборони України [Текст] : Закон України від 05.03.1998 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
183. Про Рахункову палату [Текст] : Закон України від 11.07.1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137.
184. Про Службу безпеки України [Текст] : Закон України від 25.03.1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
185. Про службу в органах місцевого самоврядування [Текст] : Закон України від 07.06.2001 р. // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 26. – Ст. 1151.
186. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту [Текст] : Закон України від 22.10.1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.
187. Про статус депутатів місцевих рад [Електронний ресурс] : Закон України від 11.07.2002 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
188. Про статус народного депутата України [Текст] : Закон України від 17.11.1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
189. Про статус суддів [Текст] : Закон України від 15.12.1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.
190. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України [Текст] : Закон України від 24.03.1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 194.
191. Про стратегію реформування системи державної служби [Текст] : Указ Президента України від 14.04.2000 р. // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 16. – Ст. 665.
192. Про структуру Ради Міністрів АРК, систему органів виконавчої влади АРК та внесення змін у деякі нормативно-правові акти Верховної Ради АРК [Електронний ресурс] : Постанова Верхов. Ради АРК від 12.05.2005 р. № 1283-4105 // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
193. Про судову експертизу [Текст] : Закон України від 20.02.1994 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 28. – Ст. 232.
194. Про судоустрій України [Текст] : Закон України від 07.02.2002 р. // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 10. – Ст. 441.
195. Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів [Текст] : Постанова КМУ від 9 берез. 2006 р. № 268 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 10. – Ст. 632.

196. Про Центральну виборчу комісію [Текст] : Закон України від 30.06.2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.
197. Проблемы теории государства и права [Текст] : учеб. пособие. – М., 1999.
198. Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки [Текст] : затв. постановою КМУ від 8 черв. 2004 р. № 746 (746-2004-п) // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 23. – Ст. 1554.
199. Прокопенко, Л. Л. Публічна служба в країнах ЄС [Текст] / Л. Л. Прокопенко, І. А. Шабатіна // Публічне адміністрування: теорія та практика: електр. зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 1 (1).
200. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України [Текст] / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
201. Рачинський, А. П. Статус державних службовців в Україні: теоретико-правовий аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / А. П. Рачинський. – К., 2000.
202. Рішення Конституційного Суду України від 11.12.2007 р. № 12-рп/2007 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: [csu.gov.ua](http://csu.gov.ua).
203. Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: [csu.gov.ua](http://csu.gov.ua).
204. Рішення Конституційного Суду України від 29.01.2008 р. № 2-рп/2008 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: [csu.gov.ua](http://csu.gov.ua).
205. Рішення Конституційного Суду України від 14.12.1999 р. № 10-рп/99 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: [csu.gov.ua](http://csu.gov.ua).
206. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.2007 р. № 6-рп/2007 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: [csu.gov.ua](http://csu.gov.ua).
207. Рішення Конституційного Суду України від 18.04.2000 р. № 5-рп/2000 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: [csu.gov.ua](http://csu.gov.ua).
208. Рішення Конституційного Суду України від 01.12.2001 р. № 16-рп/2001 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: [csu.gov.ua](http://csu.gov.ua).
209. Рішення Конституційного Суду України від 08.07.2003 р. № 15-рп/2003 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: [csu.gov.ua](http://csu.gov.ua).
210. Рішення Конституційного Суду України від 13.10.2005 р. № 9-рп/2005 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: [csu.gov.ua](http://csu.gov.ua).

211. Российское законодательство X–XX веков [Текст] : в 9 т. Законодательство древней Руси. – М., 1984. – Т. 1.
212. Савенко, М. Проблеми встановлення юрисдикції адміністративних судів [Текст] / М. Савенко // Укр. право. – 2003. – № 1. – С. 157–158.
213. Салищева, Н. Г. Административный процесс в СССР [Текст] / Н. Г. Салищева. – М., 1964.
214. Салищева, Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция. [Текст] / Н. Г. Салищева. – М., 1961.
215. Скакун, О. Ф. Теория государства и права [Текст] : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000.
216. Стариков, Ю. Н. Курс общего административного права [Текст] : в 3 т. – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М. : Норма-Инфра, 2002. – 600 с.
217. Стариков, Ю. Н. Служебное право [Текст] / Ю. Н. Стариков. – М., 1996.
218. Стариков, Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы [Текст] / Ю. Н. Стариков. – М., 2001.
219. Стариков, Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование [Текст] / Ю. Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во Воронеж. у-та, 1996.
220. Стефанюк, В. Адміністративний процесуальний кодекс України. Яким йому бути? [Текст] / В. Стефанюк // Право України. – 1999. – № 12. – С. 17.
221. Студеникина, М. С. Государственный контроль в сфере управления [Текст] / М. С. Студеникина. – М., 1974. – С. 139.
222. Сырых, В. М. Теория государства и права [Текст] : учебник. – М. : Юстицинформ, 2001.
223. Тарусина, Н. Н. Конфликт и конфликтность – понятия юрисдикционного процесса [Текст] / Н. Н. Тарусина // Проблемы понятийного аппарата наук гражданского и процессуального права. – Ярославль, 1987.
224. Тарусина, Н. Н. О теоретических предпосылках исследования понятия «спор о праве» [Текст] / Н. Н. Тарусина // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль, 1981.
225. Теория государства и права [Текст] / под ред. В. М. Корельско-го, В. Д. Перевалова. – М. : Норма-Инфра, 1998.
226. Теория государства и права [Текст] : учеб. для вузов / под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. – М.: Юнити-Дана : Закон и право, 2001.
227. Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України [Текст] / [уклад. Н. П. Матюхіна] ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000.

228. Тихомиров, Ю. А. Коллизионное право [Текст] : учеб. пособие / Ю. А. Тихомиров. – М., 2000.
229. Тихомиров, Ю. А. Юридическая коллизия, власть и правопорядок [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 11.
230. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 01.03.2007 р.
231. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 р.
232. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 02.04.2008 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 2660210.
233. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 03.07.2008 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 2905316.
234. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 04.12.2008 р.
235. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 05.03.2008 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 1884592.
236. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 05.07.2007 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 1093907.
237. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 1883294.
238. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 08.02.2007 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 559258.
239. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 10.04.2008 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 2123581.
240. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11.11.2008 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 3027389.
241. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 14.12.2006 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 413682.
242. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17.04.2007 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 906217.
243. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17.07.2008 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 3175911.
244. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17.07.2008 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 2895726.
245. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 18.10.2007 р.
246. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 18.12.08 р.
247. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 20.09.07 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 1153306.
248. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 22.05.2008 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 2515746.
249. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 23.08.2007 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 1120374.
250. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 24.10.2006 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 413382.
251. Фойницький, И. Я. Курс уголовного судопроизводства [Текст] / И. Я. Фойницький. – СПб., 1996. – Т. 1.
252. Хаманева, Н. Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора [Текст] / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 30-31.

253. Харитоновна, О. І. Адміністративне право як прояв публічного права [Текст] / О. І. Харитоновна // Наук. пр. Одес. нац. юрид. акад. – 2002. – С. 230.
254. Цельєв, Д. В. Міліція як інститут громадянського суспільства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Цельєв. – К., 1998.
255. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] : від 16.01.2003 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
256. Цивільно-процесуальний кодекс України [Електронний ресурс] : від 18.03.1004 р. // Офіц. сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
257. Чечот, Д. М. Неисковые производства [Текст] / Д. М. Чечот. – М., 1973.
258. Щеглов, В. Н. Иск в судебной защите гражданского права [Текст] : лекции для студентов / В. Н. Щеглов. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1987.
259. Энциклопедический юридический словарь [Текст] / под общ. ред. В. Е. Крутеник. – М. : Инфра-М, 1998.
260. Юридическая конфликтология [Текст] / РАН, Центр конфликтолог. исслед. – М., 1995.
261. Юридический конфликт: процедуры разрешения [Текст] / РАН, Центр конфликтолог. исслед. – М., 1995.
262. Юридический словарь [Текст] : в 2 т. – М. : Юрид. лит., 1956. – Т. 1.

## **Зміст**

<b>Передмова</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ПУБЛІЧНА СЛУЖБА: ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ, ВИДИ</b> .....	5
1.1. Поняття та правова природа публічної служби і публічного службовця.....	5
1.2. Публічна служба як категорія адміністративного процесуального права .....	28
1.3. Публічний службовець: поняття, види, особливості правового статусу .....	43
<b>РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ. ПРАВОВИЙ АСПЕКТ</b> .....	52
2.1. Прийняття на публічну службу.....	52
2.2. Атестація публічного службовця.....	70
2.3. Соціально-правовий захист публічного службовця .....	88
2.4. Припинення публічної служби .....	110
<b>РОЗДІЛ 3. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗГЛЯДУ СУДОВИХ СПОРІВ ЩОДО ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ</b> .....	123
3.1. Спори щодо публічної служби як вид публічно-правового спору .....	123
3.2. Види та процесуальний статус учасників судового провадження у справах з публічної служби.....	136
3.3. Практичні аспекти розгляду спорів, що виникають з відносин публічної служби .....	152
<b>Висновки</b> .....	187
<b>Список використаних джерел</b> .....	198

*Наукове видання*

**ЦУРКАН**  
**Михайло Іванович**

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.  
ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПОРІВ**

Монографія

Редактор *К. К. Гулий*  
Коректор *М. М. Поточняк*  
Комп'ютерна верстка  
і дизайн обкладинки *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 16.04.2010 р.  
Формат 84×108 <sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 9,35. Обл.-вид. арк. 10. Вид. № 492.  
Тираж 500 прим.

Видавництво «Право» Академії правових наук України  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції.  
Серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.

Виготовлено у друкарні СПДФО Білетченко  
8 (057) 758-35-98