

## ДО ПИТАННЯ ПРО ВИДИ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРАХ З ПРИВОДУ ПРИЙНЯТТЯ НА ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ, ЇЇ ПРОХОДЖЕННЯ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

### TO THE ISSUE OF THE TYPES OF JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE COURTS IN PUBLIC LEGAL DISPUTES REGARDING ADMISSION TO PUBLIC SERVICE, ITS COMPLETION AND DISMISSAL FROM PUBLIC SERVICE

Буханевич О.М., д.ю.н., професор,  
завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
*Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

Галус О.О., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
*Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

Рижук І.В., к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
*Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

Стаття присвячена аналізу видів судового контролю, який здійснюється адміністративними судами в публічно-правових спорах з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби. Зазначається, що судовий контроль адміністративних судів у публічно-правових справах з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби є важливим й необхідним елементом системи гарантій у сфері публічної служби. Для ґрунтовного аналізу судового контролю адміністративних судів в публічно-правових спорах з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби важливого значення набувають питання класифікації, яка здійснюється із врахуванням різноманітних класифікаційних ознак судового контролю, серед яких виокремлено наступні: види судочинства; суб'єкт здійснення судового контролю; форма; часом здійснення; види судових актів (рішень) або об'єкт в порядку адміністративного судочинства. Зазначене дозволило розглянути це питання із врахуванням особливостей кожного виду. Окрім того, в науковому доробку було доведено, що судовий контроль може мати перспективний характер, який полягає у тому, що при прийнятті рішення публічним службовцем мають враховуватись судові рішення у інших справах. Звертається увага на співвідношення понять судового прецеденту та перспективного судового контролю, які на наше переконання, виступають як співвідношення загального та конкретного. Оскільки в межах судового контролю було виокремлено національний судовий контроль та судовий контроль, який здійснюється міжнародними судовими інституціями, наголошено на проблемних питаннях виконання судових рішень Європейського суду з прав людини, щодо яких в національному механізмі наявні суттєві недоліки, що перешкоджають суб'єктам, права яких були порушені та чекають на відновлення своїх прав на справедливую сатисфакцію впродовж тривалого часу. Запропоновано в якості додаткової гарантії захисту прав публічних службовців закріплення в КАС України (ст. 371) ще однієї категорії справ, рішення суду за якими виконуються негайно, зокрема спори, пов'язані з прийняттям громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням з публічної служби.

**Ключові слова:** судовий контроль, публічна служба, державна служба, служба в органах місцевого самоврядування, оскарження, судовий контроль, адміністративне судочинство, публічна адміністрація.

The article is devoted to the analysis of types of judicial control, which is carried out by administrative courts in public legal disputes regarding admission to public service, its completion and dismissal from public service. It is noted that the judicial control of administrative courts in public law cases regarding admission to public service, its completion and dismissal from public service is an important and necessary element of the system of guarantees in the field of public service. For a thorough analysis of the judicial control of administrative courts in public legal disputes regarding admission to public service, its completion and dismissal from public service, the question of classification, which is carried out taking into account various classification features of judicial control, among which the following are distinguished, is of great importance: types of judicial proceedings; the subject of judicial control; form; time of implementation; types of judicial acts (decisions) or an object in the order of administrative proceedings. This made it possible to consider this issue taking into account the peculiarities of each species. In addition, it was proved in the research paper that judicial control can have a promising nature, which consists in the fact that when a public official makes a decision, court decisions in other cases should be taken into account. Attention is drawn to the relationship between the concepts of judicial precedent and prospective judicial control, which, in our opinion, act as a relationship between the general and the specific. Since national judicial control and judicial control carried out by international judicial institutions were distinguished within the scope of judicial control, problematic issues of the implementation of court decisions of the European Court of Human Rights were emphasized, regarding which there are significant shortcomings in the national mechanism, which hinder subjects whose rights have been violated and have been waiting for the restoration of their rights to just satisfaction for a long time. As an additional guarantee of the protection of the rights of public servants, it is proposed to establish in the Civil Code of Ukraine (Article 371) one more category of cases, court decisions on which are executed immediately, in particular, disputes related to the acceptance of citizens into public service, its completion and dismissal from public service.

**Key words:** judicial control, public service, Public Service, service in local self-government bodies, appeal, judicial control, administrative proceedings, public administration.

Однією з найчисленніших категорій спорів, які розглядаються адміністративними судами України, є спори, пов'язані з прийняттям громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням з публічної служби.

Відповідно до пункту 17 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України публічною службою визнається діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна

служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1].

Такі спори стосуються працівників всіх органів, які виконують завдання й функції держави та місцевого самоврядування. Задля визначення чи відноситься та чи інша посада до посад публічної служби, у кожному конкретному випадку необхідно брати до уваги відповідне законодавство, яким врегульовано даний вид діяльності. Такі нормативно-правові акти є загального характеру

(Закон України «Про державну службу»; Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо) та спеціального (Закон України «Про судоустрій і статус суддів»), Закон України «Про прокуратуру» та інші).

У статті 19 зазначається, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. При цьому, згаданий Кодекс справами незначної складності визнає справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище [2]. Частина 5 статті 122 встановлює місячний строк для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Судовий контроль адміністративних судів у публічно-правових справах з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби є важливим і необхідним елементом системи гарантій у сфері публічної служби.

На думку Розмарціної Н. А., контроль в органах публічної влади розглядається як один з важливих механізмів, за допомогою якого забезпечується виявлення порушень чинного законодавства та відхилень від встановлених стандартів і правил, своєчасність внесення корективів в управлінську діяльність. Обсяг контролю за тією чи іншою сферами визначається в залежності від завдань, що стоять перед органом публічної влади [3, с. 4].

Для ґрунтовного аналізу судового контролю адміністративних судів в публічно-правових спорах з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби важливого значення набувають питання класифікації. Науковцями пропонуються різноманітні класифікаційні ознаки судового контролю, що дозволяє розглядати це питання із врахуванням особливостей кожного виду. Зокрема виділяють такі види судового контролю як:

- за видами судочинства: судовий контроль у цивільному судочинстві; судовий контроль у адміністративному судочинстві; судовий контроль у господарському судочинстві; судовий контроль у кримінальному судочинстві; судовий контроль у конституційному судочинстві;

- за суб'єктом здійснення судового контролю: судовий контроль загальних судів, судовий контроль спеціалізованих судів (адміністративних, господарських); судовий контроль Конституційного Суду України;

- за формою: прямий (безпосередній) і непрямий (опосередкований) Прямий судовий контроль здійснюється під час здійснення правосуддя адміністративними судами, а непрямий – під час розгляду кримінальних, цивільних, господарських справ побічно шляхом встановлення законності акту (діяння) органу виконавчої влади у випадку, якщо такий акт (діяння) є юридичною основою судового рішення з розглядуваної справи [4, с. 171];

- за часом здійснення: попередній (судове санкціонування) і подальший судовий контроль;

- судовий контроль за видами судових актів (рішень) або об'єктом в порядку адміністративного судочинства: судовий контроль за виконанням рішень судів; судовий контроль за виконанням ухвал судів; судовий контроль за виконанням постанов судів; судовий контроль за виконанням судових наказів тощо [5, с. 115].

Окрім того, Буханевич О. М. пропонує поділяти контроль відповідно до суб'єктів, які здійснюють контроль у сфері надання адміністративних послуг, на державний, внутрішній та громадський [6, с. 292].

Видом державного контролю у сфері прийняття, проходження та звільнення з публічної служби виступає саме судовий контроль. Так, частина 2 статті 19 Закону України

«Про адміністративні послуги» передбачає, що дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом [7].

На думку С. М. Шила, контроль із боку органів судової влади – це заснована на законі діяльність судів щодо перевірки правомірності актів і дій органів управління, їх посадових осіб із застосуванням (у разі потреби) правових санкцій за спеціальним зверненням відповідної особи чи суб'єкта у визначеному законом порядку [8, с. 267].

Варто погодитися із С. М. Шилом, який стверджує, що «підстави проведення судового контролю щодо діяльності публічної адміністрації повинні мати суто правовий характер (перевірка законності, стану дотримання прав і свобод громадян тощо). Суд не контролює порядок управління чи спосіб діяльності публічної адміністрації з погляду його доцільності, якості, ефективності й ін.» [8, с. 268].

Судовий контроль може мати перспективний характер, який полягає у тому, що при прийнятті рішення публічним службовцем мають враховувати судові рішення у інших справах. Так, відповідно до частини 2 статті 65 Закону України «Про державну службу» дисциплінарним проступком є прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу [9].

Частиною 5 статті 19 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» міністерства, інші центральні органи виконавчої влади забезпечують систематичний контроль за додержанням у рамках відомчого підпорядкування адміністративної практики, що відповідає Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколів до неї та практиці Європейського суду з прав людини [10].

У зв'язку із цим виникає питання про співвідношення понять судового прецеденту та перспективного судового контролю, які на наше переконання, виступають як співвідношення загального та конкретного.

У частині 4 статті 1 Закону України «Про правотворчу діяльність» передбачено, що дія цього Закону не поширюється на правові акти, що не містять норм права, серед яких: рішення і висновки Конституційного Суду України та судові рішення. Відповідно до згаданого закону судова практика виступає джерелом інформації та даних, необхідних для оцінки нормативно-правових актів в процесі здійснення правового моніторингу (стаття 68) [11]. Стаття 71 Закону України «Про правотворчу діяльність» безпосередньо стосується особливості правового моніторингу за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики. Так, Верховний Суд за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики може звернутися до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозицією щодо необхідності прийняття, внесення змін, зупинення або дострокового відновлення дії структурного елемента відповідного нормативно-правового акта, визнання його таким, що втратив чинність.

Як стверджує О. З. Хотинська, судовий контроль за виконанням судових рішень є складовою єдиного процесу захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, який відбувається у рамках однієї справи, незалежно від того, в якій сфері – публічній чи приватній, виникли спірні правовідносини [12, с. 7].

Окремим аспектом судового контролю в Україні виступає виконання судових рішень Європейського суду з прав людини, щодо яких в національному механізмі наявні суттєві недоліки, які перешкоджають суб'єктам, права яких були порушені та чекають на відновлення своїх прав на справедливий сатисфакцію впродовж тривалого часу. Актуальним залишається питання розробки механізму оперативного

виконання заходів загального характеру, який би гарантував виконання конвенційних положень на рівні національного законодавства. Окрім того, не вирішеним залишається питання внутрішньої відповідальності держави за невиконання чи несвоєчасне виконання рішень Європейського суду з прав людини, задля вирішення якого доцільним є запровадження дисциплінарної та адміністративної відповідальності за невиконання, неналежне виконання чи перешкодження виконанню рішень ЄСПЛ органами та посадовими особами органів публічної влади, а також закріплення обов'язку відшкодування шкоди внаслідок затримання виконання судового рішення. Детальний аналіз окресленого виходить за межі нашого дослідження та потребує окремої уваги.

Статтею 371 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що негайно виконуються рішення суду про присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення (зокрема за один місяць) та поновлення на посаді у відносинах публічної служби [1].

Вважаємо, що додатковою гарантією захисту прав публічних службовців стане закріплення в КАС України (ст. 371) ще однієї категорії справ, рішення суду за якими виконуються негайно, зокрема спори, пов'язані з при-

йняттям громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням з публічної служби.

Підсумовуючи підкреслимо важливість судового контролю, який здійснюється адміністративними судами у публічно-правових справах, які пов'язані з прийняттям на публічну службу, проходженням та звільненням з неї. Цей вид судового контролю визначає певною мірою правовий статус та гарантії осіб, які обіймають посади в публічній службі, відіграє важливу роль у забезпеченні законності та справедливості в даному сегменті суспільства.

Судовий контроль вказує на необхідність дотримання прозорих та чесних процедур при вступі на публічну службу, підкреслює важливість дотримання принципів справедливості та рівності перед законом. Він гарантує, що рішення, прийняті відповідними органами, відповідають законодавству та захищають права громадян.

Зазначимо також, що сучасні виклики та динаміка розвитку суспільства вимагають постійного удосконалення системи судового контролю, який виступає ефективним й необхідним інструментом правового регулювання. Він сприяє впровадженню принципів законності, справедливості та гарантує захист прав і свобод осіб, які працюють у сфері публічної служби.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 23.12.2023).
2. Про запобігання корупції: Закон України від 26 жовтня 2014 р. № 1700-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.12.2023).
3. Розмаріцина Н. А. Контроль за наданням адміністративних послуг в умовах реформування органів публічного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1507> (дата звернення: 22.12.2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.10.100
4. Савчук О. Судовий контроль за законністю адміністративної діяльності органів Державної фіскальної служби України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. Випуск 876. № 1. С. 170–174.
5. Жукевич І.В. Поняття, види та форми судового контролю за виконанням рішень у цивільних справах. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. Серія: *Право*. № 4. 2017. С. 110–117.
6. Буханевич О. М. Контроль у сфері надання адміністративних послуг: сутність та особливості здійснення. *Evropsky politicky a pravni diskurz («Європейський політико-правовий дискурс»)*. 2015. Svazek 2. 4. vydani. С. 291–296.
7. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 13.12.2023).
8. Шило С. М. Особливості судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Випуск 3 (9). Том 3. С. 267–271.
9. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 23.12.2023).
10. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата звернення: 13.12.2023).
11. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 5203-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення: 23.12.2023).
12. Хотинська О. З. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.10 / Академія адвокатури України. Київ, 2006. С. 7.