

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**  
**Харківський національний університет внутрішніх справ**  
**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики**  
**Факультет № 6**

## **ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

навчальної дисципліни «**Організаційно-правові питання публічної служби в Україні**» вибірових компонент освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої освіти,

### **262 Правоохоронна діяльність**

за темою № 10 – «**Форми захисту прав і законних інтересів публічних службовців**».

**Харків 2023**

## **ЗАТВЕРДЖЕНО**

Науково-методичною радою  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
Протокол від 30 серпня 2023 року № 7

## **СХВАЛЕНО**

Вченою радою факультету № 6  
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

## **ПОГОДЖЕНО**

Секцією Науково-методичної ради  
ХНУВС з юридичних дисциплін  
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики  
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

### **Розробники:**

1. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, Іванов Антон Олександрович.

2. Старший викладач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, Крут Катерина Олегівна

### **Рецензенти:**

1. Доцент кафедри права Міжнародного науково-технічного університету імені академіка Юрія Бугая, кандидат юридичних наук, Карпова Наталія Юріївна.

2. Професор кафедри трудового та господарського права Ф № 2 ХНУВС, доктор юридичних наук, професор Подорожній Є. Ю.

## ПЛАН ЛЕКЦІЇ.

1. Поняття та сутність спорів, що виникають із публічних відносин.
2. Деякі проблемні аспекти вирішення спорів, що виникають із публічних відносин

I. 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». 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.

Поняття «адміністративна юрисдикція» давно відоме адміністративному праву і стосується не тільки адміністративних судів.

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.

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 виражаються у протиборстві сторін. 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 служить 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. 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). 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 обґрунтовано відповідно до встановлених правових норм. Проходження юридичного конфлікту поза встановленим порядком розв'язання здатне призвести до негативних суспільних наслідків та не гарантує легітимності отриманих у такий спосіб результатів.

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.

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. 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 розмежування цього поняття з поняттями «адміністративно-правовий спір», «спір про право адміністративне», «адміністративний спір», «управлінський спір».

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. 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 (внутрішньоапаратне) 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, який доводить, що при дослідженні 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 (МБТІ), 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.

Противорство 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 юридичній 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 виникають з відносин публічної служби.

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. 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 віцепрем'єрміністра, віцепрем'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. 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. 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

чимісцевого 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 представники 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.



## II. Деякі проблеми вирішення 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 протиправними 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 випливає, 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.

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 застосуванні, 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.

**2.** 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 закрити 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. 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 висловлення недовіри голові районної державної адміністрації пов'язане з його перебуванням на публічній службі.

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. 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 працюють 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 виконавчим 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 секретаря 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

нааявності 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 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]. 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. 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. Порухення 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 задоволенні 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.