

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ФАКА ЄВГЕН ЛЮБОМИРОВИЧ

УДК 351.741(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ
СПОРІВ У ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИНАХ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ Є.Л. Фака

Науковий керівник:
Ріпенко Артем Ігорович,
доктор юридичних наук,
старший дослідник

Кропивницький – 2025

АНОТАЦІЯ

Фака Є. Л. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Центральноукраїнський державний університет імені Володимира Винниченка, Кропивницький, 2025.

Дисертацію присвячено дослідженню правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

Доведено, що поняття публічно-правового спору в загальноправовому розумінні слід тлумачити як вид юридичного конфлікту, учасником якого принаймні з однієї сторони є орган державної влади, місцевого самоврядування або ж відповідна службова особа, що наділена масивом владних повноважень. Сутність поняття влади для публічно-правового спору передбачає привілейованість державної влади наказувати, дозволяти та забороняти певний вид поведінки, що логічно відображає зміст державно-службових відносин, які й ґрунтуються на такому принципі.

З'ясовано, що державно-службові відносини вирізняються особливою сукупністю норм права, що регулюють вступ на державну службу, її проходження та припинення. Оскільки систему державно-службового права становлять: правовий статус; суб'єкти управління; процедури вступу, проходження та припинення державної служби; юридична відповідальність та особливий режим державної служби, – будь-які правопорушення, що виникли під час перебігу зазначених правових взаємин є державно-службовим спором у публічно-правовій сфері.

У дисертації обґрунтовано, що основними умовами виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин є:

наявність правового конфлікту; ініціатива однієї зі сторін щодо розв'язання цього конфлікту в установленому порядку (що фактично передбачає звернення до уповноважених суб'єктів з дотриманням адміністративно-правової процедури); недоліки правового регулювання; правозастосовні проблеми.

Аргументовано, що сутність судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців полягає в тому, що чинне законодавство визначає вичерпні межі компетенції щодо розгляду державно-службових спорів, а отже, створює належні й ефективні засади для забезпечення прав і свобод державних службовців, а також дотримання законодавства України про державну службу в спосіб формування єдності судової практики та правової визначеності.

До кола основних ознак публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин у дисертації віднесено: взаємозв'язок зі сферою державної/публічної влади; порушення норм публічного права; суб'єкт – учасник спору має публічно-владні повноваження; вирізняється ініціативністю виникнення (не може бути розпочатий в інший спосіб, крім як за ініціативою зацікавлених сторін); може бути розв'язаний у судовому чи позасудовому порядку.

З огляду на зазначене, до видів публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин належать ті, що: *знаходяться в компетенції судової влади*: а) віднесені до юрисдикції адміністративних судів; б) вирішуються в порядку кримінального судочинства; в) можуть бути розв'язані виключно Конституційним Судом України; *виникають з питань вирішення конкретного виду порушеного права на*: працю; грошове забезпечення; відпочинок; доступ до державної служби тощо; *виникають на конкретному етапі державної служби*: з питань прийняття громадянина на державну службу; щодо проходження державної служби; стосовно звільнення з державної служби. Також до окремого виду державно-

службових спорів у сфері публічно-правових відносин віднесено спори між суб'єктами владних повноважень щодо компетенції в конкретній сфері. Предметом публічно-правового спору у сфері державно-службових відносинах є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічно-правових відносин (яким може бути як орган державної влади чи місцевого самоврядування, так і конкретна посадова особа відповідного органу) у сфері реалізації норм права, що виникають, змінюються або припиняються у сфері державної служби.

Встановлено, що підставу виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин учені й дослідники визначають у широкому та вузькому значеннях. У широкому такою підставою вважають порушення прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів інших учасників цих правовідносин. У вузькому значенні вчені визначають підстави виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як обґрунтовану ініціативу однієї зі сторін щодо розв'язання конкретного спору.

Доведено, що службовий спір щодо внутрішньоорганізаційних відносин належить до сфери приватно-правової, натомість публічно-службові відносини виникають щодо законності нормативних актів про публічну службу, а отже, охоплюють її перебіг від початку до припинення. Тому до кола сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин входять, з одного боку, конкретна особа (державний службовець або цивільна особа, що оспорує свої права і свободи в період, який обіймала посаду державної служби), а з іншого – орган публічної влади (державної влади чи місцевого самоврядування, що наділений державницькими компетенціями).

Визначено, що переважна більшість європейських країн активно застосовує модель вирішення публічно-правових спорів, пов'язаних із державно-службовими відносинами, у судах адміністративної юрисдикції, проте деякі з них мають у структурі органів державної влади спеціальні

місцеві комісії з розгляду відповідної категорії спорів, що наділені компетенцією припиняти дію окремих організаційно-розпорядчих актів. Крім цього, поширеним є виокремлення категорії державно-службових взаємин у компетенційні повноваження спеціальних судів, які мають можливість скасовувати окремі адміністративні рішення, зобов'язувати органи державної влади до відновлення порушених прав державних службовців, зокрема пов'язаних із фінансово-матеріальними витратами.

Окремо зауважено, що, з огляду на практику правозастосування у Французькій Республіці, є можливість використовувати механізми позасудового вирішення державно-службових спорів, проте такий механізм не можна активно застосовувати через нормативну врегульованість державно-службової діяльності й обмеженість у прийнятті рішення (зокрема його юридичному оформленні) посадовими особами, що вже не дотрималися законодавства України про державну службу, щодо конкретного громадянина.

Акцентовано, що запровадження судів за вузькою предметною характеристикою нераціонально розглядати в контексті правової системи України, однак необхідність виокремлення самостійних, найчутливіших і найважливіших для суспільства сфер в окремій вертикалі судової влади залишається актуальною, передусім це стосується і публічно-правових спорів у сфері державних службових відносин.

У дисертації виокремлено низку напрямів удосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у законодавстві України. Пріоритетним є формування чітких і виважених організаційно-управлінських заходів, а також нормативно-правового забезпечення відповідних процесів.

До кола організаційно-управлінських заходів віднесено потребу утворення окремої судової вертикалі з розгляду державно-службових спорів. Ці суди, з огляду на коло повноважень щодо припинення дії

організаційно-розпорядчих актів органів державної влади, мають вирізнятися стійкою самостійністю та мати коло непорушних гарантій, забезпечити дотримання та реалізацію яких можливо лише підпорядкувавши цю судову вертикаль безпосередньо Верховному Суду. Альтернативним способом удосконалення інституційної спроможності держави щодо вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин є утворення структури комісій зі службових спорів за трирівневою системою, яка забезпечила б не лише первинний розгляд відповідних державно-службових спорів, а й можливість для подання апеляції/касації на вже прийняте рішення комісією попереднього рівня.

Крім цього, ще одним напрямом є вдосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-процесуальних особливостей вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, до кола яких слід віднести потребу: доповнення статті 193 (Строки розгляду адміністративної справи) Кодексу адміністративного судочинства України новими положеннями щодо особливостей розгляду судом адміністративних справ у сфері державно-службових відносин, пов'язаних із публічним правом; доповнення новою статтею Глави 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства України щодо забезпечення можливості розгляду такої судової справи в письмовому порядку, без участі представників сторін; доповнення Закону України «Про звернення громадян», «Про адвокатуру» новими положеннями щодо обов'язковості та строковості надання інформації про суттєві обставини адміністративного прецеденту, що пов'язаний з порушенням прав і свобод державного службовця, отримання таких даних, що є обов'язковими додатками до судового позову (витяги з наказів про призначення на державну службу, пов'язані з її проходженням, зокрема матеріалів службових розслідувань, проведених щодо особи, тощо).

Обґрунтовано висновок, що пропозиція утворення окремої судової вертикалі з метою забезпечення швидкого, повного й усебічного розгляду

публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин потребуватиме внесення змін не лише до Кодексу адміністративного судочинства України, а й до низки Законів України («Про центральні органи виконавчої влади» тощо), а також Регламенту Кабінету Міністрів України, який є вищим органом державної виконавчої влади.

Ключові слова: публічне право, державна служба, службові відносини, державно-службові взаємини, правове регулювання, судовий спір, вирішення спорів, публічно-правовий спір.

ABSTRACT

Faka E.L. Legal regulation of the resolution of public law disputes in public service relations. – *Qualification scientific work as a manuscript.*

Dissertation for the degree of Candidate of Legal Sciences in the specialty 12.00.07 "Administrative Law and Process; financial law; Information Law". – Scientific Research Institute of Public Law, Volodymyr Vynnychenko Central Ukrainian State University. Kropyvnytskyi, 2025.

The dissertation is devoted to the study of legal regulation of the resolution of public law disputes in public service relations.

The author argues that the concept of a public law dispute in the common law sense is primarily understood as a type of legal conflict, the participants of which, at least on one of the sides, are a state authority, local self-government, or a relevant official endowed with an array of powers. The essence of the concept of power, for a public law dispute, is filled, in particular, with the privilege of state power to order, allow and prohibit a certain type of behavior, which logically emphasizes the essence of state-service relations, which are based on this principle.

In addition, attention is drawn to the fact that the essence and content of civil service relations, first of all, is characterized by a special set of legal norms governing entry into the civil service, its passage and termination. At the same time, since the system of civil service law consists of: legal status; subjects of management; procedures for entry, passage and termination of civil service; Legal responsibility and special regime of civil service, any offenses that have arisen during the course of these legal relations are characterized as a civil service dispute in the public law sphere.

The dissertation substantiates that the main conditions for the emergence of public law disputes in the field of public service relations are the following: the presence of a legal conflict; the initiative of one of the parties to resolve this

conflict in accordance with the established procedure (which actually involves appealing to authorized entities in compliance with the administrative and legal procedure); shortcomings in legal regulation; law enforcement problems.

It has been proved that the essence of judicial administrative jurisdiction in the system of jurisdictional activities of subjects of protection of the rights of civil servants lies in the fact that the current legislation determines the exhaustive limits of competence to consider civil service disputes, and, accordingly, creates proper and effective foundations for ensuring the rights and freedoms of civil servants, as well as compliance with the legislation of Ukraine on civil service in order to form the unity of judicial practice and legal certainty.

The main features of a public law dispute in the field of public-service relations in the dissertation include: interconnectedness with the sphere of state/public power; violation of public law; the subject participating in the dispute has public powers; is characterized by initiative (cannot be initiated except on the initiative of interested parties); can be resolved in court or out of court.

Based on the above, the author refers to the types of public law disputes in the field of public service relations those that: *are within the competence of the judiciary*: a) referred to the jurisdiction of administrative courts; b) are resolved in criminal proceedings; c) solutions may be made exclusively by the Constitutional Court of Ukraine; *arise from the resolution of a specific type of violated right to*: labor; financial support; rest; access to public service, etc.; *arise at a specific stage of the civil service*: on the issue of admission of a citizen to the civil service; on the passage of civil service; on dismissal from the civil service. Also, a separate type of public service disputes in the field of public law relations should include disputes between subjects of public authority regarding competence in a specific area, relations (which can be either a body of state power or local self-government or a specific official of the relevant body) in the field of implementation of the norms of law that arise, change or terminate in the field of public service.

It is substantiated that the basis for the emergence of a public law dispute in the field of public service relations is determined by scientists and researchers in a broad and narrow sense. Broadly, such a ground is considered to be a violation of the rights, freedoms or legally protected interests of other participants in these same legal relations. In a narrow sense, scholars characterize the grounds for the emergence of a public law dispute in the field of public service relations as a justified initiative of one of the parties to resolve a specific dispute that has arisen.

In turn, the author proves that an official dispute regarding intra-organizational relations, according to a number of scientists and researchers, belongs to the sphere of private law, while public-service relations arise regarding the legality of regulations on public service, and, accordingly, cover its course from the beginning to its termination. Therefore, the circle of parties to a public law dispute in the field of public service relations includes, on the one hand, a specific person (a civil servant, or a civilian who disputes his rights and freedoms during the period he held a civil service position), and on the other hand, a public authority (state power or local self-government, which is endowed with state competencies).

It has been determined that the vast majority of European countries widely apply the model of resolving public law disputes related to public service relations in courts of administrative jurisdiction, but some of them have special local commissions in the structure of public authorities for consideration of the relevant category of disputes, which are empowered to terminate the effect of certain organizational and administrative acts. In addition, it is common to allocate the category of civil service relations to the competence of special courts, which have the ability to cancel certain administrative decisions, oblige public authorities to restore the violated rights of civil servants, including those related to financial and material costs.

It is separately noted that taking into account the practice of law enforcement in the French Republic, the possibility of using mechanisms for out-of-court settlement of civil service disputes, however, this mechanism cannot be

widely applied due to the regulatory regulation of civil service activities and limited decision-making (including its legal registration) by officials who have not already complied with the legislation of Ukraine on civil service regarding a particular citizen.

Attention is drawn to the fact that the introduction of courts, according to a narrow subject characteristic, is irrational to consider in view of the legal system of Ukraine, however, the need to single out separate, most sensitive and important areas for society in a separate vertical of judicial power has been and remains relevant, in particular, it applies to public law disputes in the field of public service relations.

The dissertation identifies a number of directions for improving the administrative and procedural component of resolving public law disputes in public service relations in the legislation of Ukraine. The main one, according to the author, is the formation of clear and balanced organizational and managerial measures, and the other is the formation of regulatory and legal support for the relevant processes.

Thus, the range of organizational and managerial measures includes the need to establish a separate judicial vertical for the consideration of civil service disputes. These courts, in our opinion and taking into account the range of powers to terminate organizational and administrative acts of public authorities, should be characterized by stable independence and have a range of inviolable guarantees, which can be ensured and implemented only by subordinating this judicial vertical directly to the Supreme Court. Alternative A way to improve the institutional capacity of the state to resolve public law disputes in the field of public service relations is the formation of a structure of commissions on official disputes according to a three-tier system, which would provide not only the initial consideration of the relevant civil service disputes, but would also create an opportunity to file an appeal/cassation against an already adopted decision by the commission of the previous level.

In addition, the author notes that another direction is the improvement of the regulatory and legal support of administrative and procedural features of resolving public law disputes in public service relations, which should include: supplementing Article 193 (Terms of consideration of an administrative case) of the Code of Administrative Procedure of Ukraine with new provisions on the peculiarities of consideration of administrative cases by the court in the field of public service relations, related to public law; supplementation with a new article of Chapter 6 "Peculiarities of Proceedings in Certain Categories of Administrative Cases" of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, to ensure the possibility of considering such a court case in writing, without the participation of representatives of the parties; supplementing the Law of Ukraine «On Citizens' Appeals» and «On the Bar» with new provisions on the obligation and urgency of providing information on the essential circumstances of an administrative precedent related to the violation of the rights and freedoms of a civil servant, obtaining such data that are mandatory annexes to a lawsuit (extracts from orders on appointment to the civil service related to its passage, including materials of official investigations conducted against a person, etc.).

Also, the author substantiates the conclusion that the proposal to create a separate judicial vertical in order to ensure prompt, complete and comprehensive consideration of public law disputes in the field of public service relations will require amendments not only to the Code of Administrative Procedure of Ukraine, but also to a number of Laws of Ukraine («On Central Executive Bodies», etc.), as well as the Rules of Procedure of the Cabinet of Ministers of Ukraine, which is the highest body of state executive power.

Keywords: public law, public service, official relations, public service relations, legal regulation, litigation, dispute resolution, public law dispute.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, у яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Фака Є.Л. Теоретико-правова характеристика видів публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. *Юридична наука*. 2020. № 3, т. 2. С. 191–195.
2. Фака Є.Л. Адміністративно-правова характеристика сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Випуск 3. С. 177–181.
3. Фака Є.Л. Світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин: теоретико-правова характеристика. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2023. № 7. Рр. 380–385.
4. Фака Є.Л. Окремі напрями вдосконалення процедури вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 288–292
5. Фака Є.Л. Поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах: теоретико-правова характеристика. *Право і суспільство*. 2024. № 5. С. 477–481.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Фака Є.Л. Поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 12–13 серпня 2020 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 332–334.
7. Фака Є.Л. Теоретико-правова характеристика умов виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України* : матеріали

міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ 14–15 листопад 2021 року. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 134–136.

8. Фака Є.Л. Сутність і зміст судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців. *Проблемні питання юридичної науки в контексті реформування правової системи України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 19–20 жовтня 2022 р. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 121–123.

9. Фака Є.Л. Види публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 13–14 березня 2023 р. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 211–213.

10. Фака Є.Л. Предмет і підстави виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 04–05 червня 2024 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 98–100.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН ЯК ПРЕДМЕТ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ.....	25
1.1. Поняття публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин.....	25
1.2. Умови виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин.....	39
1.3. Сутність і зміст судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців	
Висновки до розділу 1.....	56
РОЗДІЛ 2. ВИДИ Й СТРУКТУРА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН.....	73
2.1. Види публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин.....	73
2.2. Предмет і підстави виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин.....	87
2.3. Сторони публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин.....	100
Висновки до розділу 2.....	116
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В СПОРАХ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН.....	117
3.1. Світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин і шляхи його імплементації в законодавство України.....	117

3.2. Напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у законодавстві України.....	133
Висновки до розділу 3.....	148
ВИСНОВКИ.....	150
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	156
ДОДАТКИ.....	177

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Питання, безпосередньо пов'язані із захистом прав і свобод людини та громадянина, є найважливішим орієнтиром діяльності органів державної влади. Водночас багатоаспектність правових відносин, їх особливий характер, зміст специфіки зумовлюють потребу в напрацюванні ефективних систем правоохорони та правозахисту в усіх сферах суспільного буття. Один з найважливіших аспектів соціально-правових відносин становлять взаємини в публічно-правовій сфері, оскільки саме держава є тим учасником і регулятором суспільно-політичної діяльності, що не лише спрямовує та визначає вектор державної політики, а й прямо підзвітний суспільству як основному джерелу влади.

Сфера публічно-правових відносин є доволі широкою та складається зі значної кількості аспектів, чільне місце серед яких посідають державно-службові відносини, що виникають, діють і припиняються у сфері державної служби. Сталий розвиток держави, що супроводжується системними суспільно-політичними трансформаціями, збройна агресія, значна кількість порушень прав і свобод людини й громадянина, зокрема прав державних службовців державою (про що й свідчить відповідна судова статистика та практика правозастосування) зумовлюють потребу вдосконалення відповідних механізмів правового регулювання.

Державно-службові взаємини крізь призму їх оскарження вчені й дослідники розглядають як базову категорію державної служби, основний інструмент її впорядкування та недопущення порушень прав і свобод, а також державних гарантій як конкретного державного службовця, так і відповідного органу державної влади, що діє від імені суспільства. Водночас питання, пов'язані з розв'язанням державно-службових спорів, які безпосередньо стосуються публічно-правової сфери, є не достатньо

дослідженими, зокрема з огляду на новітні правові реалії держави, а також динаміку суспільно-правових відносин.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять праці українських і зарубіжних учених у різних галузях юридичної науки, присвячених проблематиці правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Зокрема, цю проблематику вивчали: І. Антипова, Л. Аркуша, Л. Багрій-Шахматов, О. Бандурка, О. Безпалова, Ю. Битяк, М. Бурбика, І. Булик, О. Бусол, І. Бухтіярова, С. Васюк, О. Винник, О. Волох, І. Голосніченко, В. Гудима, Д. Гудима, В. Грохольський, Ю. Дем'янчук, Л. Доля, О. Доценко, О. Дрозд, Є. Зеленський, С. Єсімов, І. Зозуля, Я. Золотарьова, М. Ковалів, О. Копан, А. Куліш, О. Лупало, М. Логвиненко, А. Макаровець, Д. Мартиненко, В. Мельник, О. Музичук, Т. Міщенко, Є. Невмержицький, І. Орловська, Н. Олефіренко, І. Пастух, М. Плугатир, А. Приведа, Р. Сербин, Л. Савранчук, О. Стрельченко, О. Терехова, С. Шатрава, О. Шевченко та ін.

Проте окреслена проблематика, що полягає в неоднозначності судової практики застосування законодавства, а також нових правових реаліях держави, яка активно прямує до вступу в Європейський Союз й імплементує акти його законодавства у свою правову систему, потребує чіткого й системного бачення щодо розв'язання проблемних питань правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Обрана тема дисертаційного дослідження спрямована на виконання основних положень указів Президента України, якими затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки, а також Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових

наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 року, і відповідає Пріоритетним напрямам наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ. Крім того, тема дисертаційного дослідження відповідає тематиці наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки (наказ МВС України від 11 червня 2020 року № 454). Тема дисертаційного дослідження відповідає зареєстрованій у Науково-дослідному інституті темі науково-дослідної роботи («Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 012U105390).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дисертаційного дослідження є дослідження правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, формулювання науково обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо їх удосконалення.

Поставлена мета зумовлює необхідність виконання таких *завдань*:

- визначити поняття публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин;
- проаналізувати умови виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин;
- сформулювати сутність і зміст судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців;
- з'ясувати види публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин;
- висвітлити предмет і підстави виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин;
- схарактеризувати сторони публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин;

– дослідити світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин і шляхи його імплементації в законодавство України;

– окреслити напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у законодавстві України.

Об’єкт дослідження – сукупність суспільних відносин, що виникають у публічно-правових відносинах щодо державно-службових спорів.

Предмет дослідження – правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

Методи дослідження. У дисертації використано такі загальні методи наукового пізнання, як спостереження, порівняння, аналіз, аналогія, індукція, дедукція, що слугують інструментом відбору фактичного матеріалу. Також застосовано і спеціальні методи: формально-логічний, теоретико-прогностичний, організаційно-правовий, структурно-функціональний.

Так, за допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, зокрема з’ясовано сутність категорій «державно-службові відносини», «публічно-правовий спір» (підрозділи 1.1–1.3, 2.1, 3.1). Системний і структурно-функціональний метод використано під час визначення структури правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2, 2.3, 3.1)

Історико-правовий метод надав можливість проаналізувати генезу формування і становлення інституту правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах (підрозділи 1.1, 2.1, 3.1). Методи групування, системно-функціональний, а також наукової класифікації застосовано для дослідження підстав виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, суб’єктів – учасників таких спорів, міжнародного досвіду в зазначеній сфері, а також

напрямів удосконалення цього вектору правової політики (підрозділи 2.2, 2.3, 3.1, 3.2). За допомогою спеціально-юридичного і статистичного методів з'ясовано зміст і частку державно-службових спорів у публічно-правових відносинах, що є предметом розгляду в адміністративних судах України (підрозділ 3.1).

Методи групування та структурно-логічний допомогли визначити коло сторін публічно-правових спорів у державно-службових відносинах (підрозділ 2.3). Системно-структурний метод уможливив характеристику підходів до розвитку адміністративного законодавства в частині правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах (підрозділи 3.1, 3.2).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що в дисертації забезпечено дослідження можливостей розроблення концептуально нової моделі правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах шляхом опрацювання його змісту, особливостей і процедур, визначених законодавством. У дисертації аргументовано також деякі положення, що становлять наукову новизну, а саме:

уперше:

– запропоновано вдосконалити правовий механізм розгляду державно-службових спорів у публічно-правовій сфері шляхом віднесення їх за предметною характеристикою до компетенції новоутвореної судової вертикалі, підпорядкування якої залишити за Головою Верховного Суду, що забезпечить неупередженість і швидкість розгляду відповідної категорії справ, а також суттєво зміцнить інституційну спроможність відповідної правової системи до стримування корупційних ризиків;

– аргументовано потребу в удосконаленні положень законодавства України, що фрагментарно регулює державно-службові взаємини в публічно-правовій сфері, зокрема доцільність: доповнення ст. 193 (Строки розгляду адміністративної справи) Кодексу адміністративного судочинства

України новими положеннями щодо особливостей розгляду судом адміністративних справ у сфері державно-службових відносин, пов'язаних із публічним правом; доповнення новою статтею глави 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства України щодо забезпечення можливості розгляду такої судової справи в письмовому порядку, без участі представників сторін тощо;

– видами публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин визнано такі, що: знаходяться в компетенції судової влади: а) віднесені до юрисдикції адміністративних судів; б) вирішуються в порядку кримінального судочинства; в) можуть бути розв'язані виключно Конституційним Судом України; виникають з питань вирішення конкретного виду порушеного права на: працю; грошове забезпечення; відпочинок; доступ до державної служби тощо; виникають на конкретному етапі державної служби: з питання прийняття громадянина на державну службу; щодо проходження державної служби; щодо звільнення з державної служби. Також до окремого виду державно-службових спорів у сфері публічно-правових відносин слід віднести спори між суб'єктами владних повноважень щодо компетенції в конкретній сфері;

удосконалено:

– розуміння механізму альтернативного способу вдосконалення інституційної спроможності держави щодо вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин – утворення структури комісій зі службових спорів за трирівневою системою, яка забезпечила б не лише первинний розгляд відповідних державно-службових спорів, а й утворила б можливість для подання апеляції/касації на вже прийняте рішення комісією попереднього рівня;

– наукові напрацювання щодо визначення підстав виникнення публічно-правових спорів, які в широкому значенні тлумачать як фактичне порушення прав і свобод відповідного суб'єкта (державного службовця), а

у вузькому – як обґрунтовану ініціативу однієї зі сторін щодо розв’язання конкретного спору;

– розуміння адміністративно-правового змісту публічно-правових відносин, які регулюють систему державно-службового права та охоплюють такі елементи, як: правовий статус; суб’єкти управління; процедури вступу, проходження та припинення державної служби; юридична відповідальність та особливий режим державної служби, будь-які правопорушення, що виникли під час перебігу таких правових взаємин, є державно-службовим спором у публічно-правовій сфері;

дістали подальшого розвитку:

– положення про роль судової влади в системі юрисдикційної діяльності суб’єктів захисту права державних службовців, що полягає у вичерпному визначенні меж компетенції щодо розгляду державно-службових спорів, а отже, створює належні й ефективні засади для забезпечення прав і свобод державних службовців, а також дотримання законодавства України про державну службу в спосіб формування єдності судової практики та правової визначеності;

– твердження про те, що ознаками публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є: взаємопов’язаність зі сферою державної/публічної влади; порушення норм публічного права; суб’єкт-учасник спору має публічно-владні повноваження; характеризується ініціативністю виникнення (не може бути розпочатий в інший спосіб, крім як за ініціативою зацікавлених сторін); може бути розв’язаний у судовому чи позасудовому порядку.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення, пропозиції, рекомендації та висновки як теоретико-правового, так і прикладного змісту використовуються і можуть бути використані в:

– *науково-дослідній сфері* – як основа для подальших наукових розробок правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах;

– *правотворчості* – для вдосконалення законодавства у сфері правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах;

– *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності організаційного забезпечення діяльності судових органів, що розглядають публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин;

– *освітньому процесі* – під час розроблення навчальних посібників, методичних рекомендацій і викладання навчальних дисциплін «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство» тощо.

Апробація матеріалів дисертації. Ключові положення дисертації, висновки й рекомендації оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: «Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 12–13 серпня 2020 р.), «Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України» (м. Київ, 14–15 листопад 2021 року), «Проблемні питання юридичної науки в контексті реформування правової системи України» (м. Київ, 19–20 жовтня 2022 р.), «Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення» (м. Київ, 13–14 березня 2023 р.), «Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність» (м. Київ, 04–05 червня 2024 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 182 сторінки. Список використаних джерел складається зі 159 найменувань і займає 21 сторінку.

РОЗДІЛ 1

СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН ЯК ПРЕДМЕТ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

1.1. Поняття публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин

Зміст і сутність юридичного спору як одного з видів соціальних прецедентів потребує чіткого нормативного регулювання, оскільки Україна є демократичною та правовою державою, а з огляду на євроінтеграційні процеси, ці інституції як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні потребують уточнення та посилення. Крім цього, від якості нормативно-правового регулювання будь-яких соціально-правових відносин залежить якість життя суспільства загалом та окремих його соціальних верств. Саме тому тематика роботи, пов'язана зі зміцненням функціонування відповідних інституцій, є актуальною та потребує належної наукової уваги для подальшого впровадження в законодавче коло напрацьованих теоретико-правових і прикладних конструкцій.

Також необхідно зауважити, що державно-службові відносини є гібридними за своїм змістом і можуть бути схарактеризовані крізь призму одразу декількох галузей права – адміністративного, трудового, кримінального чи конституційного. Тому наявність чіткого нормативного, науково обґрунтованого розмежування між цими галузями й напрямками нормативно-правового забезпечення, на нашу думку, позитивно позначиться на забезпеченні режиму демократії в державі в широкому значенні дотриманні прав і свобод людини та громадянина, причому як під час участі в таких правовідносинах, так і поза ними [128].

Проблематика врегулювання конфліктів у сфері публічного управління є недостатньо вивченою, адже виникають такі конфлікти у сфері побудови відносин між владою і суспільством, що є складними як за змістом, так і для здійснення регулювання. У край гостро постає така ситуація в побудові та розвитку громадянського суспільства, у якому основні завдання влади щодо суспільства полягають у спрямованості управління на сервісну й обслуговувальну функції. Подальше врегулювання методологічних питань щодо розгляду публічно-правових відносин необхідне для усунення непорозумінь у розподілі влади, повноважень, відповідальності, функцій між державними й суспільними інституціями. Зокрема, 2009 року науковці актуалізували й обґрунтували потребу в нормативному врегулюванні методологічних питань щодо процесів здійснення національної державно-управлінської діяльності [52]. На нашу думку, питання належної правової регламентації державно-владних (зокрема внутрішньоуправлінських) відносин мало постати одразу після здобуття Україною незалежності, оскільки вона є важливою інституційною підвалиною, що формує й забезпечує подальше функціонування механізму стримувань і противаг, а також забезпечує становлення інституцій правової державності. Крім цього, наявність чіткої державно-владної архітектури запобігає необґрунтованим трудовитратам у державному секторі унеможлиблює дублювання (як нормативне, так й інституційне) функцій і повноважень різних органів державної влади, що неминуче призводить до порушення механізму роботи держави як у вузькому значенні, так і в загальнодержавному.

Європейський напрям соціально-економічного розвитку України зумовив надання юридичним і фізичним особам широких правових можливостей для захисту майнових інтересів під час формування відносин з відповідними органами держави на зобов'язальній юридичній основі. Важливим виявом цієї тенденції став судовий захист прав юридичної чи фізичної особи в галузі публічного управління. Чинна правова система

потребує встановлення балансу інтересів публічного та приватного характеру. Однак це не завжди можливо. Відсутність балансу призводить до виникнення публічно-правових спорів у сфері адміністративних правовідносин. Іншою причиною виникнення публічно-правових спорів у сфері публічних правовідносин є недосконалість законодавства. Юридична техніка законів не завжди є досконалою, що спричиняє розвиток конфліктних ситуацій у правовій сфері [76; 108]. Безперечно, слушною видається позиція автора, водночас слід зауважити, що відсутність чіткого нормативно-правового регулювання створює підґрунтя для подальшого виникнення спірних ситуацій, що потребуватимуть судового врегулювання та не сприятимуть ефективному функціонуванню конкретного органу державної влади, що призведе до порушення стабільної роботи такого органу й поставить під сумнів можливість реалізації певного вектору прав і свобод людини й громадянина. Саме тому публічне управління, а також відповідні державно-владні відносини зумовлюють необхідність чіткого та змістовного нормативно-правового регулювання, зокрема правовідносин у сфері публічного права та державної служби. Слід також акцентувати на визначальній ролі норм адміністративного права, що здійснюють регулювання зазначеної сфери [129; 138].

Головною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. Своєю чергою приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового, особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу конкретного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо позивач намагається захистити своє порушене суб'єктивне право шляхом оскарження управлінських дій суб'єктів владних повноважень [73].

Відмежування приватного від публічного в контексті появи та подальших алгоритмів вирішення спорів у правовому полі постає важливим аспектом у дослідженнях учених і має бути досліджено якнайглибше. Проте, на нашу думку, певні норми права, що регулюють відповідні правовідносини, мають різні завдання та використовують різні методи. До прикладу, правове регулювання сфери приватних спорів ґрунтується передусім на принципі «дозволено все, що прямо не заборонено законодавством», натомість регуляторний контекст норм, що впливають на публічно-правові спори у сфері державних органів та їх суб'єктів, керується принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено». Ця екзистенційна відмінність дає змогу сформулювати позицію про те, що більшість таких обставин мають бути унормовані й чітке розмежування між ними забезпечить ефективність роботи правової системи України загалом та її окремого сегменту зокрема, вплине на забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина.

В. В. Тильчик зазначає, що новий зміст адміністративно-правових засад вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, з огляду на міжнародні стандарти судочинства та практику Європейського суду з прав людини, характеризують напрями: розвитку національних правових інститутів оскарження нормативно-правових актів, рішень, дій та бездіяльності; забезпечення прав особи на захист у конкретних видах публічних правовідносин (зокрема, у сфері оподаткування); розвитку забезпечення адміністративного судочинства та правового статусу суддів [120, с. 376; 76]. Аналогічно слід зазначити про безпосередній вплив норм адміністративного права на правовідносини у сфері державної служби, що своєю чергою ґрунтуються на чіткому правовому зв'язку між конкретною особою (її правами, обов'язками й іншими елементами комплексу повноважень) і державою (що полягає в межах компетенції та чітких обмеженнях відповідної сфери службової діяльності). Такий правовий баланс дає змогу ефективно використовувати державну владу й

делегувати певні структурні компоненти правового механізму управління соціально-правовими взаєминами якомога ефективніше та результативніше.

Приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового, особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу здебільшого майнового, конкретного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин. Законодавче закріплення терміна «публічно-правовий спір» передбачено в ч. 2 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, у якій зазначено, що публічно-правовий спір – це спір, у якому: 1) принаймні одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або 2) принаймні одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або 3) принаймні одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [73; 61]. На нашу думку, запропонована дослідником третя характеристика, суттєво звужуючи поняття публічно-правового спору, не дає змоги схарактеризувати його комплексно й системно, натомість попередні дві щодо приналежності однієї зі сторін спору до державної влади в різних формах і варіаціях чітко відповідає сформованому в науковому колі баченню досліджуваного явища. Слід зауважити також, що публічно-правові взаємини у сфері державно-службових відносин також неоднозначно впливають на можливість відповідного органу державної влади ефективно здійснювати свою компетенцію, що призводить до зниження результативності його діяльності. Саме тому не може бути

приватним спір, що виник між суб'єктами владних повноважень і має своїм предметом службову діяльність, оскільки її правова природа є виключно публічно-правовою та походить від змісту наділення конкретними повноваженнями.

Спір про право може виникати як із приводу прав й обов'язків сторін у межах наявних матеріальних правовідносин, так і за їх відсутності, наприклад, якщо особа помиляється щодо їх реальності або особи-контрагента. У зв'язку з цим небезпідставно викликають сумніви щодо твердження, що він характеризує такий стан відносин, коли між сторонами є певні розбіжності з приводу наявності, змісту та обсягу прав й обов'язків, здійснення яких є неможливим без судового втручання [139, с. 47]. Безперечно, питання пов'язані з чітким і змістовним визначенням поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах, прямопропорційно впливає на ефективність здійснення державного регулювання цієї сфери та можливість і спроможність забезпечення дотримання прав і свобод людини й громадянина у співвідношенні з державним інтересом.

Крім того, якщо ще можна припустити, що виникнення спору призводить до появи в однієї особи нового права, яке раніше їй не належало, тобто права на врегулювання спору, це не тягне за собою автоматичного покладення на іншу особу кореспондуючого обов'язку, тобто порушується єдність прав та обов'язків як ознака правовідносин. Обов'язки ж у такої особи з'являються як наслідок початку процедури щодо вирішення спору, зокрема після появи процесуальних правовідносин, які виникнуть унаслідок наявності юридичного складу: спору про право, пред'явлення позивачем позову з метою його вирішення та відкриття судом провадження у справі [109]. Поділяючи цю тезу, слід акцентувати на тому, що питання, пов'язані з визначенням поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах, є багатокomпонентними та потребують коригування цієї сфери правовідносин. Це насамперед полягає в необхідності надання правової

характеристики всім без винятку акторам аналізованого правового механізму. Також слід зауважити, що публічно-правові спори в державно-службових відносинах вирізняються гібридним правовим статусом їх учасників (відповідних суб'єктів), оскільки кожен із них володіє власним індивідуальним адміністративним статусом.

За предметом спору всі спори, що розглядають у порядку адміністративного судочинства, доцільно розділити на два види: спори, що порушують за позовними заявами фізичних і юридичних осіб, предметом яких є вимога про перевірку законності або обґрунтованості рішення, дії (бездіяльності), нормативного чи не нормативно-правового акта особи, наділеної публічними повноваженнями, з метою захисту прав, свобод, законних інтересів; спори, які порушуються за позовними заявами осіб, наділених публічними повноваженнями, предметом яких є вимога про визнання права на примусову реалізацію повноважень. З огляду на істотні ознаки публічних правовідносин, активна роль суду в адміністративному судочинстві має полягати в захисті публічних інтересів, прав, свобод, законних інтересів слабкої, а не сильної сторони публічно-правового спору. В іншому випадку сутності адміністративного судочинства як особливого виду судочинства може бути завдано серйозної шкоди. Якщо суд, вирішуючи публічно-правовий спір, виявлятиме підвищену процесуальну активність виключно для підтримання представників держави, а не осіб, які вступають до правового спору, це може призвести до виникнення в суспільстві сумнівів щодо неупередженості суду, справедливості правосуддя, а з огляду на те, що довіра громадян до правосуддя в адміністративних справах зміцнює довіру суспільства до публічної влади, неправильне бачення та реалізація судом його ролі в адміністративному судочинстві може призвести до серйозних політичних і соціальних криз довіри й нестабільності в суспільстві [76]. Водночас, попри те, що з ідеологічної позиції така ситуація є можливою, процесуальну незалежність судді під час розгляду конкретної судової справи забезпечують низкою

нормативно-правових й організаційно-управлінських засад, до кола яких належить передусім Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Необхідно також зауважити, що основним завданням судочинства є захист прав і свобод людини й громадянина, а інституційно зазначена функція державної влади, що реалізується від імені України конкретною вертикаллю органів та їх посадових осіб, наділених компетенцією забезпечення ефективного та справедливого розгляду публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, знаходиться на високому рівні.

Судова влада як окрема гілка влади, що має горизонтальну та вертикальну побудову, орієнтована насамперед на захист суспільства й держави від тих факторів й обставин, що приводять у дисбаланс систему забезпечення прав і свобод людини й громадянина, яка своєю чергою ґрунтується на наявності в законодавстві чітких нормативних конструкцій, що регламентують правовий статус особи, а з іншого боку – на наявності чіткого кола компетенції у відповідних органах держави, що забезпечують дотримання передбачених прав й убезпечують їх від необґрунтованого та незаконного обмеження.

У сучасних системах публічного управління відбувається зміщення балансу між державними і громадськими інституціями для досягнення спільних мети й завдань. Публічна діяльність усіх суб'єктів здійснення публічної влади потребує інноваційних форм діяльності, визначення сфер і предметів діяльності кожного суб'єкта для ефективної роботи, розподілу функцій та компетенцій суб'єктів владних повноважень, становлення та закріплення їх статусів. Розгляд публічно-правових спорів передбачає наявність здійснення управлінських функцій суб'єктом владних повноважень, наявність статусу суб'єкта владних повноважень та його компетенцію, у межах якої виник конфлікт. Відомо, що державне управління характеризується здійсненням управлінського впливу шляхом використання компетенцій виконавчої влади, а саме органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Такий вплив можна здійснити через виконання

законів, здійснення публічно-управлінських функцій. Державне управління є складовою публічного управління, яке частково є складовою політичного управління, тобто процесом реалізацій публічних і політичних інтересів у суспільстві. Тому публічно-правові спори, у яких одним з учасників має бути суб'єкт владних повноважень, здійснюють захист публічного чи політичного інтересу, який стає предметом публічно-правового спору [63]. Водночас, лише фрагментарно поділяючи позицію автора, вважаємо доцільним зауважити, що питання, пов'язані з вирішенням будь-якого спору, який виник у правовому полі, має на меті забезпечити дотримання прав і свобод людини й громадянина в широкому контексті, убезпечивши їх від протиправних посягань, або фактично припинити таке посягання, що вже відбулося чи відбувається, тож ставить під загрозу звичний плин соціально-правових відносин у державі.

Отже, виконуючи певні акти законодавства України, суб'єкти – учасники правовідносин у сфері публічно-правових спорів щодо державно-службових взаємин зобов'язані керуватися тими нормативними межами, що для них визначені конкретним, як спеціальним, так і загальним, законодавством, що забезпечить дотримання прав і свобод людини й громадянина в широкому значенні та захистить суспільство від необґрунтованих порушень цих прав чи загроз такого порушення.

Державне управління є формою здійснення виконавчої влади, тому потребує розмежування категорій, відповідно до якого визначають категорійний апарат у публічному та державному управлінні. За методологією віднесення категорій згідно з принципом правового застосування державне управління належить до категорій організаційно-правових, а виконавча влада – політико-правових. Тому діяльнісний фактор буде виявлятися в державному управлінні у двох напрямках: як державно-управлінська діяльність і як діяльність виконавчої влади. За інституційним чинником суб'єктна складова в державному управлінні формується як органи виконавчої влади, державні службовці, інші посадові особи, суб'єкти

владних повноважень. За організаційно-правовим підходом основними принципами розгляду публічно-правових спорів є: дотримання норм адміністративного судочинства, захист прав і свобод сторін конфлікту, захист публічного інтересу; ієрархічність; організаційно-правовий характер; юрисдикційність дій суб'єктів [63]. Поділяючи позицію автора, вважаємо, що як державно-управлінська діяльність, так і діяльність у сфері виконавчої влади можуть стати предметом публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, оскільки відповідні суб'єкти, які підпадають під ці характеристики, вже є їх учасниками та забезпечують процес реалізації виконавчої влади, впливаючи на суспільство, або ж, з огляду на службовий статус, є учасниками державно-управлінської діяльності конкретного органу державної влади, який і представляють. Саме тому, на нашу думку, чіткої та об'єктивної потреби в розмежуванні цих напрямів у контексті визначення поняття та змісту публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин немає, хоча він і є багатокомпонентним і складним, що потребує належної управлінської, нормативної, а отже, і наукової уваги.

Проаналізувавши чинне законодавство, слід виокремити такі ознаки публічно-правового спору: виникає з публічно-правових відносин; має особливий суб'єктний склад: принаймні одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або принаймні одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або принаймні одна сторона є суб'єктом виборчого процесу чи процесу референдуму і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-

правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи й інтереси інших суб'єктів; підставою виникнення спору є порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів іншого/-их учасника/-ів правовідносин, а також невиконання ним/-ми обов'язків, встановлених законодавством, або втручання в компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади; таке порушення (втручання) має бути вчинене саме в процесі реалізації суб'єктом публічно-владних повноважень [73]. Цілком поділяючи зміст цих правових конструкцій, акцентуємо на тому, що, з огляду на поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах, що має низку додаткових компонентів, які ускладнюють його правозастосування, перелік його ознак так само може бути розширено.

Зокрема, до вже зазначеного переліку, на нашу думку, може бути додано такі: чітко регулюється не лише законодавством у сфері публічно-правових спорів, а й специфічним, що регламентує конкретну сферу діяльності відповідного органу державної влади; залежно від виду такого спору, виникши між органом і його посадовою особою, може мати змістовне наповнення трудового, що частково буде ототожнений із засадами адміністративного судочинства; результатом такого спору може стати скасування певного прийнятого рішення, що матиме зворотну силу в часі незалежно від того, пом'якшує чи посилює відповідальність, оскільки його зміст має правовий зв'язок із чинним на момент його виникнення законодавством України.

Предметом завжди є суб'єктивні права, свободи чи інтереси, визнані в національному законодавстві, що знаходяться в стані правової невизначеності, подолання якої є визначальним для розуміння їхніх змісту, поновлення та реалізації. Підставами є обставини, що потягли за собою виникнення такого стану. Своєю чергою зміст спору становить когнітивна інтерпретація особою (ініціатором спору) наявності порушення, невизнання чи оспорювання її суб'єктивних прав, свобод чи інтересів протилежною

стороною, що тягне за собою їх невизначеність і перешкоджає їхньому здійсненню. Зовнішньою формою вираження юридичного спору є завжди активні дії ініціатора спору, що виявляються у зверненні до протилежної сторони або юрисдикційного органу з вимогою про поновлення порушеного, невизнаного чи оспорюваного права, свободи чи інтересу. За своєю природою юридичний спір завжди є допроцесуальним і позапроцесуальним явищем, що має матеріально-правовий характер. Під час його передання на вирішення суду він трансформується в позов, який є безпосереднім об'єктом розгляду в межах відповідної цивільної справи [109]. Ми поділяємо позицію автора і вважаємо, що сутність публічно-правового спору в державно-службових правовідносинах може мати не лише судовий, а й позасудовий характер, що наділятиме його за конкретних обставин чи трудовим, чи дисциплінарним змістом, і це, на думку низки дослідників, і є відгалуженням адміністративних правовідносин.

Також слід зауважити, що предмет такого публічно-правового спору в переважній більшості випадків пов'язується з чітко визначеними в законодавстві України нормами й положеннями, що регламентують ті певні права, свободи, обов'язки та (для органів державної влади) чітке коло компетенції. Водночас, з огляду на притаманність національному законодавству характеристик, пов'язаних із неточністю окремих тлумачень (наприклад, «виконання інших завдань у межах компетенції»), зазначений вище спір може виникнути у зв'язку з виконанням чи реалізацією побічних функцій та завдань.

За спорами, порушеними за позовними заявами осіб, наділених публічними повноваженнями, предметом яких є вимога про визнання права на примусову реалізацію повноважень, недоречно заповнення судом недоліків пред'явленої вимоги, вихід суду за межі цієї вимоги виключно на користь позивачів, оскільки адміністративне законодавство постійно розширює обсяг дискреційних повноважень органів виконавчої влади, а різноманітна практика їх виконання нерідко породжує складні ситуації [5,

с. 154]. Це, на нашу думку, чітко впливає на зміст поняття публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, адже порядок такого судочинства є претензійним і, оскільки він сформований ініціатором такого способу вирішення спору, неминуче потребуватиме обґрунтованої реакції від конкретного органу державної влади, що є стороною в цьому процесі.

Юридичний конфлікт у царині адміністративного права має певну специфіку, обумовлену характером відносин у сфері функціонування виконавчої влади, адже ці відносини мають публічно-правовий характер. Якщо вони набувають форми спірних правовідносин, то виникає такий різновид юридичного конфлікту, як адміністративно-правовий спір [13, с. 29; 12]. Суб'єкти зазначених правовідносин різноманітні, унаслідок чого конфлікти можуть виникати між органами виконавчої влади, між органом виконавчої влади та юридичною особою приватного права, громадянами, органами місцевого самоврядування тощо. Перелік справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, визначено в ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України [61; 51]. Слід зауважити, що в Україні також передбачено й позасудовий спосіб вирішення відповідних публічно-правових спорів, а тому цей аспект у контексті висвітлення сутності поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах також потребує фрагментарного окреслення. Звернення до суду обов'язково має ґрунтуватися на юридичних фактах, які підтверджені відповідними документами та іншими суттєвими й належно оформленими фактами. Оскільки воно передує стадії судового розгляду конкретного прецеденту у сфері публічно-правових спорів, на нашу думку, особа, зацікавлена в якнайшвидшому відновленні своїх прав і свобод або недопущенні порушення, що (на думку відповідного суб'єкта) має настати, зобов'язана у власних інтересах застосувати інші форми взаємодії з органом державної влади, з яким виник відповідний спір (звернутися з письмовим зверненням чи надіслати запит про публічну інформацію тощо).

Адміністративне судочинство є складовою правосуддя, його формою та методом. Адміністративно-правовий спір – це адміністративно-правове ставлення комплексного матеріально-правового та процесуального характеру, що полягає в наявності суперечностей сторін, спричинених конфліктом інтересів у сфері публічного управління або розбіжністю поглядів на законність й обґрунтованість дій органів та осіб, наділених публічно-владними повноваженнями. Причини виникнення адміністративно-правових спорів пояснюють з погляду адміністративно-правових колізій, порушень законності під час прийняття адміністративних актів, суперечностей між законністю та доцільністю. У переважній більшості правових систем країн Європейського Союзу, у яких законодавство про адміністративне судочинство діє протягом не одного десятиліття, право на примусову реалізацію повноважень майже не застосовують [76; 13; 55]. Тож, з огляду на системність внесення змін до українського законодавства, ще важливішим є чітке та змістовне наповнення поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах, зокрема й у контексті інтеграції України до Європейського Союзу, що умовлює поступову та виважену трансформацію національного законодавства, зокрема у сфері регулювання публічних спорів і державно-службових правовідносин, з метою інтеграції його до загальноєвропейської правової системи й побудови політики відкритого та безпечного простору.

Під час вирішення відповідних спорів судовий захист прав (повноважень) органів влади, посадових осіб щодо прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб у зв'язку з викладеними вище міркуваннями є аномальним явищем. Значну кількість публічно-правових спорів становлять спори про стягнення обов'язкових платежів і санкцій, ідеї про виключення яких зі сфери судової компетенції обґрунтовано в процесуальній доктрині десятиліття тому й потребують подальшого детального обговорення [76; 33]. Отже, проміжним є висновок про те, що поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах

регулюють насамперед норми законодавства України, що забезпечують дію механізму судової діяльності, а також захисту прав і свобод людини й громадянина в конкретному векторі правовідносин.

Крім цього, публічно-правовим спором є виниклі між суб'єктами правові обставини, за яких один із суб'єктів бажає вчинення певних організаційно-управлінських чи виконавських дій щодо себе, і це приведе до зміни правового становища останнього. Одним з учасників таких правовідносин є орган державної влади з чітко визначеним правовим статусом і нормативно-правовим регулюванням своєї діяльності, що власне й буде предметом такого судового позову. Слід також зауважити, що відповідні публічно-правові спори можуть мати позасудовий характер і бути врегульованими в процесі звернення одного суб'єкта до іншого з конкретними вимогами й добровільним виконанням взаємних обов'язків.

1.2. Умови виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин

Умови виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин є тими нормативними підставами й обставинами, що формують необхідні соціально-правові перемінні для необхідності подальшого реагування в межах чинного законодавства України на відповідні обставини. Законодавство України чітко передбачає, що права і свободи людини й громадянина знаходяться під захистом держави, а отже, оскільки будь-який публічно-правовий спір ставить під загрозу й державно-службові відносини, що виникають між відповідними суб'єктами, ефективне виявлення чітких умов виникнення відповідних спорів зумовлює необхідність реагування на них у межах законодавчого поля. Зазначене є важливою засадою забезпечення режиму правової держави та демократичності суспільно-політичних процесів.

Крім цього, необхідно зазначити, що на підставі попередньо сформованої позиції щодо змісту й сутності публічно-правових спорів у сфері державного службових відносин умови їх виникнення можуть різнитися залежно від тих суб'єктів-учасників, між якими вони відбулися, або залежно від формату соціально-правової ситуації, що потребує відповідного розв'язання. Саме тому чітке розуміння нормативно-правової конструкції умов виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин є одним з пріоритетних завдань нашого дослідження, що уможливить надання виваженої адміністративно-правової характеристики іншим елементам відповідного правового механізму та сприятиме формуванню широкого теоретико-правового підходу до обґрунтування висновків дисертаційного дослідження [134; 147].

З огляду на зміст категорії «умови» та предмет наукової розвідки, слід здійснювати дослідження в напрямі визначення чинників впливу на державно-службові відносини, які обумовлюють виникнення публічно-правових спорів, зокрема чинників, які впливають на конфліктність відносин у цій сфері, обумовлюючи необхідність звернення, у разі трансформації конфлікту в публічно-правовий спір, до адміністративного суду за його вирішенням [90; 17]. З огляду на нормативну врегульованість поняття публічно-правового спору, а також його специфічний контекст у площині державно-службових відносин, необхідно зосередити увагу на тому, що всі ці підвалини мають нормативний характер і зобов'язують відповідних суб'єктів до реагування на них з метою унеможливлення порушення прав і свобод людини й громадянина чи деструктивізації механізму функціонування відповідного органу державної влади, що своєю чергою відповідає за конкретний вектор державної політики.

Підставою виникнення публічно-правового спору Н. Є. Хлібороб вважає сукупність фактичних і юридичних обставин, які свідчать про ймовірне порушення прав, свобод й інтересів фізичних, юридичних осіб у публічно-правових відносинах [136, с. 15]. К. О. Тимошенко тлумачить це

поняття як порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів інших учасників правовідносин, а також невиконання ними обов'язків, встановлених законодавством, або втручання в компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади [121, с. 194]. Публічно-правовий спір, стверджує Ю. С. Педько, – це вид правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права [30, с. 771]. Слід зазначити, що наявність публічно-правового спору в державно-службових правовідносинах справді засвідчує порушення прав і свобод людини й громадянина – одного із суб'єктів – учасників соціально-правових процесів, що мають тісний правовий взаємозв'язок, з огляду на вектор і сегмент своєї професійної чи службової діяльності. Оскільки Конституція України чітко визначає, що права і свободи людини й громадянина, зокрема трудові, захищає держава, до цього кола нормативно-правового регулювання функціонування відповідного інституту безперечно має належати логічно обумовлений та об'єктивно обґрунтований алгоритм взаємодіїв разі виникнення такого спору [66; 57].

Важливість визначення змісту й умов виникнення публічно-правового спору полягає в такому: що швидше в нормативному просторі буде знайдено алгоритм його вирішення, то ефективніше буде функціонувати відповідний орган державної влади, а також забезпечено права і свободи відповідних суб'єктів державно-службових правовідносин у широкому контексті. Оскільки основними учасниками державно-службових відносин і суб'єктами публічно-правового спору, наділеними конкретною та чітко визначеною компетенцією, є суб'єкти владних повноважень, на нашу думку, доцільно надати стисло характеристику відповідній теоретико-правовій категорії.

Інші дослідники виокремлюють частини «суб'єкт», «влада» та «повноваження», зазначаючи, що суб'єкт – це особа, учасник суспільних відносин, яка за своїми особливостями фактично може бути носієм

суб'єктивних юридичних прав й обов'язків; особа, що реально здатна володіти суб'єктивними правами та обов'язками, набула властивостей суб'єкта права відповідно до правових норм. Влада є істотним компонентом соціального управління на всіх ступенях суспільної організації та забезпечує процеси й контроль систем відтворення суспільства, виховання, поведінки, діяльності в різних сферах, способів життя індивідів, соціальних спільнот, суспільства. Повноваження – це система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, державними органами й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп, суспільства загалом. На підставі зазначеного пропонуємо визначати поняття суб'єкта владних повноважень як органа державної влади, органа місцевого самоврядування, що здійснюють владні, управлінські функції на основі чинного законодавства, у межах їх повноважень для забезпечення реалізації політики держави та захисту прав й інтересів людини і громадянина [49, с. 327–329; 7; 142]. Отже, оскільки суб'єкт владних повноважень є учасником публічно-правових відносин і може впливати на виникнення конкретних видів спорів, зокрема пов'язаних із державно-службовою діяльністю, на нашу думку, найважливішим є визначення змісту й сутності конкретного кола повноважень суб'єкта державної влади залежно від обсягу та змісту його компетенції або якою наділено її посадову особу, що своєю чергою і становитиме предмет публічно-правового спору й дасть змогу сформулювати уявлення про обставини його виникнення.

Оскільки публічно-правовий спір як форма відносин між конкретними суб'єктами за результатами вирішення поновлює права ініціатора такого спору та скасовує певне рішення суб'єкта, унаслідок реалізації державної влади якого вони були обмежені, важливість надання характеристики відповідним обставинам його виникнення, на нашу думку, є безумовною.

Слід зауважити, що в дисертаційних дослідженнях К. О. Тимошенко, Н. Є. Хлібороб підставу виникнення публічно-правового спору вважають його елементом. Однак умова виникнення, з огляду на визначення цього поняття, сформульоване вище, виходить за межі публічно-правового спору й не може бути виокремлена як його елемент. Отже, загальне поняття умов виникнення публічно-правових спорів передбачає їх визначення як обставин, що створюють можливість виникнення таких спорів і можуть бути пов'язані з порушенням норм публічних галузей права, правозастосовною діяльністю або діяльністю щодо тлумачення цих норм. Крім того, до зазначених обставин доцільно віднести юридичну конфліктну ситуацію [90]. Коментуючи запропоноване науковцями визначення, слід спрямувати увагу на те, що спір як форма взаємин у соціально-правових відносинах виникає там, де є можливість його виникнення, а отже, оскільки предметом оспорювання має бути порушення прав і свобод людини й громадянина чи компетенції органу державної влади, у цьому випадку відповідні суб'єкти правовідносин мають бути наділені такими правовими характеристиками. Поняття «підстава виникнення публічного правового спору в державно-службових відносинах» може бути схарактеризовано як складову системи відповідних правовідносин і незалежний соціально-правовий фактор, що безпосередньо впливає на їх початок, плин та припинення.

До прикладу, у рішенні Верховного Суду, ухваленому в складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 4 вересня 2018 року у справі № К/9901/47078/18 за позовом до державного реєстратора про визнання дій протиправними, зобов'язання вчинити певні дії, зазначено, що головною ознакою справи адміністративної юрисдикції є наявність публічно-правового спору. Участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий. Однак участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір з публічно-правовим і відносити його до справ адміністративної

юрисдикції [105]. Водночас, на нашу думку, така позиція хоч і обґрунтована логікою, проте не може бути застосована до всіх без винятку випадків, оскільки в тій частині, де предметом публічно-правового спору та його змістом є компетенція конкретного органу державної влади, такий спір, на нашу думку, має бути визнаний публічно-правовим. Крім цього, необхідно зауважити, що додаткова характеристика публічно-правового спору як сфера державно-службових відносин дає змогу віднести його до відповідного кола за ознакою участі в таких взаєминах суб'єктів зі специфічним правовим статусом.

А. О. Ткаченко, поділяючи позицію Ю. О. Тихомирова щодо безпосереднього визначення підстав виникнення компетенційних спорів – винні дії або бездіяльність органу чи посадової особи, втручання інших органів у діяльність, що спричиняє перешкоди для подальших дій. Водночас А. О. Ткаченко додає, що до таких підстав слід віднести також недостатню врегульованість у нормативно-правових актах розподілу компетенції між суб'єктами владних повноважень. Не завжди законодавець чітко прописує владні повноваження кількох суб'єктів управління щодо одного об'єкта управління, також є випадки встановлення спільної компетенції кількох органів управління, але не здійснено розподілу їхніх функцій [122; 90]. Ми поділяємо позицію авторів і зауважимо, що визначення змісту й сутності компетенції конкретного органу державної влади, а отже, посадових осіб зазначеного органу, прямопропорційно співвідносяться з можливістю чи неможливістю виникнення певного публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, і залежно від чітких адміністративно-правових засад конструкції такого виду спору його може бути віднесено до різних видів правовідносин, а шляхи його розв'язання можуть корелюватися залежно від можливості вирішення їх у позасудовому порядку чи необхідності судового розгляду за правилами галузевої підсудності.

У наукових колах немає єдиного підходу до визначення поняття суб'єкта владних повноважень. Зокрема, досліджуючи поняття «суб'єкт владних повноважень» у межах КАС України, деякі вчені зосереджують увагу саме на видах можливих суб'єктів, розмежуванні та необхідності законодавчого визначення понять службової та посадової особи задля уникнення неоднозначності та різного тлумачення дефініції [113, с. 19–23; 43]. На нашу думку, зазначене поняття пов'язано насамперед з поняттям і змістом проходження державної служби, що безпосередньо застосовується як форма працевлаштування в органах державної влади, які працюють на бюджетних засадах. Водночас серед кола державних органів є й ті, працівники яких здійснюють свою діяльність на засадах вільного найму, що суттєво розширює їхній правовий статус і на підставі відповідного роз'яснення унеможлиблює існування державно-службових відносин, а отже, й існування публічно-правового спору щодо них. На нашу думку, ця позиція потребує подальшого дослідження, з огляду на позиції та думки вчених, а також нормативно-правове підґрунтя, що діє у відповідній правовій сфері.

З огляду на філософське розуміння умови як того, що створює можливість, підґрунтя виникнення чогось, слід зауважити, що недоліки правового регулювання компетенції слід віднести до умов виникнення спорів, а не до підстав. Зазначений підхід обумовлений тим, що недоліки чинного законодавства не тягнуть за собою виникнення компетенційних спорів у кожному конкретному випадку, коли виникає колізія компетенцій, а лише створюють підґрунтя для виникнення таких спорів. Однак поняття публічно-правового спору, на відміну від юридичного конфлікту, пов'язано з відкриттям процедури щодо захисту прав, свобод, законних інтересів його учасників. Відкриття такої процедури в низці випадків залежить від волевиявлення конкретного суб'єкта публічно-правових відносин. І не завжди конкретний випадок виявлення зазначеної колізії зумовлює таке волевиявлення [89]. На підставі позиції, окресленої автором, необхідно

зауважити, що, з огляду на механізм порушення прав і свобод людини і громадянина, у контексті виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин однією з найлогічніших та об'єктивно обґрунтованих обставин є його ініціативний характер. У такому випадку виникнення правового спору відбувається передусім за ініціативою одного із суб'єктів – учасників відповідних правовідносин. Такий суб'єкт має належно обґрунтувати, у чому полягає сутність порушення його прав і свобод, а також сформулювати бачення алгоритму поновлення його прав, оскільки цей прецедент може бути врегульовано як у позасудовому, так і судовому порядку.

Слушною видається позиція В. Ю. Поплавського про те, що прогалини законодавства України в певній формі не тягнуть за собою виникнення публічно-правових спорів, оскільки вони вирізняються ініціативністю відповідних суб'єктів, на переконання яких недосконалість цього законодавства чи низька результативність практики його застосування призвели до порушення його прав і свобод людини й громадянина чи поставили під загрозу інтерес держави.

Коли йдеться про особливості механізмів урегулювання спорів, що мають публічно-правову природу, слід зважати на те, що діяльність публічної адміністрації, з одного боку, пов'язана з прийняттям швидких і гнучких заходів реагування, а з іншого – є предметом постійного сумніву щодо відсутності корупційної складової, передусім в Україні, де рівень довіри до влади вкрай низький. З огляду на те, що компроміс із публічною адміністрацією можливий тільки в межах її дискреційних повноважень, для ефективного впровадження альтернативних судочинству механізмів врегулювання публічно-правових спорів слід нормативно закріпити розуміння дискреції, встановити її межі й умови застосування. Досі це питання не вирішено, але вже набуває цілком реальних обрисів у найближчій перспективі у зв'язку з активізацією законотворчого процесу щодо Закону України «Про адміністративну процедуру» [91, ст. 6; 62]. Саме

тому слід зазначити, що врегулювання окремих процедурних особливостей плинину публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин позитивно вплине на забезпечення дотримання прав і свобод людини й громадянина в загальнодержавному контексті та сприятиме зміцненню правової держави. Крім цього, діяльність будь-якої публічної адміністрації, з огляду на специфіку державної влади як явища, має бути чітко обмежена законом й охоплювати всі без винятку віднесені до компетенції конкретного органу функції та повноваження, реалізація та виконання яких формує підстави для виникнення публічно-правового спору, зокрема у сфері державно-службових відносин.

М. Г. Кобилянський обґрунтовує положення про те, що умовами виникнення компетенційного спору слід вважати правові явища, від яких залежить виникнення спору й завдяки яким стає можливим такий спір. Умовою виникнення компетенційних спорів у публічно-правовій сфері суспільних відносин є насамперед конфліктна ситуація, що складається під час реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування своєї компетенції – компетенційний конфлікт. Умовою виникнення компетенційного спору є певне конфліктне явище, пов'язане з процедурами реалізації суб'єктами компетенції у сфері публічно-правових відносин, спрямованої на здійснення державних функцій. Причиною компетенційного спору пропонується вважати власне компетенційний конфлікт, оскільки саме він породжує виникнення спору. Компетенційний конфлікт є загальним явищем у сфері діяльності суб'єктів, що виконують державні функції, і не завжди негативне, оскільки за певних обставин конфлікт може бути джерелом організаційних перетворень якісного характеру. Компетенційний конфлікт окреслено як конфлікт юридичний, тобто такий, що виникає в межах певних правовідносин [60, с. 12]. Водночас, на нашу думку, для уточнення складових поняття «підстава» виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин беззмисловним є виокремлення з цього терміна таких його

складових, як підстава та причина, оскільки в процесі правозастосування 43 відповідних категорій, така класифікація не має конкретного юридичного змісту та не впливає на перебіг правовідносин. Крім цього, слід зауважити, що важливість чіткого нормативного регулювання взаємовідносин усіх учасників публічно-правових відносин у сфері державно-службових взаємин прямопропорційно співвідноситься з можливістю реагування на інциденти, що виникли в цій площині.

На нашу думку, не кожен публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин є компетенційним, оскільки предметом оскарження можуть бути також інші правові конструкції, хоча йому переважно притаманна така характеристика, а отже, судовий процес розв'язання такого спору ґрунтуватиметься виключно на законних засадах і обставинах, що мають чіткі й визначені компетенційні межі.

Інші форми посередницьких процедур, які передбачають залучення незалежного приватного медіатора для публічно-правових спорів, навряд чи набудуть поширення, викликатимуть недовіру в суспільстві, навіть якщо медіатором буде громадськість в особі громадських організацій, ситуативних комісій із представників громадськості тощо. Водночас залучення громадськості до вирішення публічно-правових спорів буде позитивно сприйняте суспільством. Громадськість фактично вже активно долучається в разі виникнення різного роду конфліктів, зокрема публічно-правового характеру. Водночас слід визнати, що така участь переважно спонтанна, часто стає деструктивним фактором, що поглиблює конфлікт, після чого залишається єдиний вихід – звернення до суду. Залучити громадськість до врегулювання публічно-правових спорів з одночасним упорядкуванням її участі, спрямуванням її в конструктивне русло можливо шляхом визнання її зацікавленою стороною під час здійснення прозорих і відкритих адміністративних процедур, як це передбачено в ст. 62 проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» [91; 62]. На нашу думку, важливість застосування медіаційних процедур обґрунтовується

насамперед можливістю вирішення публічно-правового спору в позасудовому порядку, що своєю чергою засвідчує ініціативність обставин його виникнення. Спір, що виник як результат фактичного порушення прав і свобод людини й громадянина та свідчить про наявність у таких діях факту вчинення адміністративного чи кримінального правопорушення, слід вирішувати лише в нормативному та визначеному порядку адміністративної процедури чи кримінального провадження. Диспозитивний контекст таких взаємин спостерігається в можливості подання додаткового цивільного позову чи розв'язання певних претензій у сфері публічно-правового спору щодо державно-службових відносин у позасудовому порядку.

З огляду на те, що компетенційний спір розглядають у контексті захисту прав, свобод, законних інтересів в адміністративному судочинстві, його підставою пропонується вважати звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом. На відміну від умов, поняття «джерело компетенційних спорів» висвітлюють у контексті доктринального визначення категорії «джерело права» та огляду на соціальний, юридичний аспекти цього терміна, зміст відповідної діяльності [60, с. 8]. Використання здобутків юридичної конфліктології доцільне саме в разі характеристики компетенційних спорів. Проте цей підхід не можна вважати таким, що може бути основою характеристики інших категорій публічно-правових спорів. Логічна ланка «джерело – умова – причина – підстава» дає змогу схарактеризувати соціальні витoki певного правового явища, зокрема публічно-правового спору. Проте відповідний аналіз має значення для проведення наукового пошуку в напрямі опрацювання превентивних правових заходів попередження негативної конфліктної ситуації. Дослідна розвідка в суто процесуальному аспекті передбачає виокремлення передусім юридичних явищ та їх предметний аналіз [90]. Водночас, розглядаючи питання, пов'язане з необхідністю розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, слід акцентувати на тому, що їх зміст і сутність міститься в чіткій нормативній зарегульованості

та не дає змоги оминати будь-які норми прямої дії, що містяться в законодавстві України, й у такому випадку можливість пошуку соціальних витоків суттєво звужується, оскільки зміст і сутність імперативної форми нормативного регулювання правовідносин у сфері державно-службових відносин полягає в необхідності застосування іншого підходу. Водночас підходи до з'ясування причин виникнення публічно-правових спорів, зокрема з огляду на імперативний характер його регулювання, можуть суттєво варіюватися. Крім цього, соціально-правовий контекст застосування поняття джерела публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин розглядають як нормативну можливість його існування.

Аналіз питання участі громадськості у відшуканні компромісу під час урегулювання публічно-правового спору засвідчує необхідність розгляду відомих українській правовій системі адміністративних процедур з інших позицій. Зокрема, адміністративне оскарження – процедура, що здійснюється не в судовому порядку, вирізняється швидкістю, економічністю, порівняно низьким ступенем формалізації, передбачає винесення владного індивідуального рішення щодо особи – сторони спору. Самостійність і самодостатність процедури адміністративного оскарження, а також її цілковита відокремленість від адміністративного судочинства стали підставою для С. С. Білуги визнати її альтернативним судочинству способом урегулювання публічно-правових спорів [22, с. 55; 23; 62; 85; 70; 71]. Водночас, на нашу думку, важливість уточнення змісту й сутності поняття державно-службових відносин безпосередньо пов'язана з виникненням обставин, за яких можлива їх поява. Тож стійкий правовий зв'язок і наявність взаємообумовлених прав і дзеркальних обов'язків між учасниками публічно-правових відносин створюють обставини та предмет можливого спору, що може бути вирішений як у судовому, так і позасудовому порядку. Роль і місце адміністративного оскарження може

бути визначена лише за обставин, у яких такі правовідносини можливі, – державно-службовій діяльності та відповідному правовому полі.

Один з аспектів сутності права полягає в тому, що воно є владним, нормативним регулятором суспільних відносин і поведінки людей, узгодження їхніх інтересів, примирення, подолання конфліктів шляхом компромісу. З цього безпосередньо випливає висновок про нерозривну пов'язаність права із життям, знецінення права без його реалізації в житті. За наявності норм права, стверджує О. Ф. Скакун, без юридичного факту правовідносини неможливі. Юридичні наслідки розглядають як виникнення, зміну та припинення правовідносин. Серед підстав виникнення правовідносин розрізняють матеріальні та юридичні. Серед юридичних розрізняють норму права та юридичний факт [112, с. 386; 90]. Отже, наявність тісного правового зв'язку між суб'єктами – учасниками публічних правовідносин свідчить про ймовірність виникнення правового спору під час реалізації та втілення в життя цих теоретико-правових конструкцій. Крім цього, підстави виникнення правовідносин одночасно є перспективними підставами виникнення такого спору, оскільки відповідні соціально-правові обставини становлять його предмет й об'єкт. Також слід зазначити, що з окреслених юридичних обставин виникнення публічно-правових відносин є норма права та юридичний факт, які нерозривно пов'язані з наявністю факту чи перспективи порушення права особи або ж органу державної влади, що діє в інтересах держави.

Конфігурація суб'єктного складу під час адміністративного оскарження зі значною кількістю осіб передбачає визнання сторонами спору суб'єкта публічної адміністрації та заявника – приватну особу з додатковими учасниками – зацікавленими особами, якими можуть бути, зокрема, представники громадськості, інші приватні особи, чий інтереси належать до предмета спору. Попри те, що публічна адміністрація є стороною спору, на неї покладають обов'язок сприяти узгодженню інтересів між заявником і зацікавленими особами, чий інтереси суперечать інтересам

заявника. Отже, в процесі адміністративного оскарження відбувається не лише пошук балансу між публічним і приватним інтересом, а й компромісу між суперечливими інтересами приватних осіб, які зацікавлені у вирішенні справи (наприклад, забудовника і жителів прилеглої до будівництва території). Отже, процедура адміністративного оскарження може містити ознаки компромісного врегулювання спору й за таких умов має позначатися як процедура внутрішнього перегляду [62; 40; 83]. Особливості адміністративного оскарження певних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, зокрема особами, що перебувають з ними в тісному та взаємному правовому зв'язку, відбувається виключно в межах законодавства України та відповідно до його норм і приписів. Необхідність урахування як приватного, так і публічного інтересу в процесі врегулювання виниклого в публічно-правовому просторі спору державно-службового характеру є одним із пріоритетів такого процесу, що забезпечує подальший розвиток і регламентацію інститутів правової держави й демократизує публічно-правові відносини.

Зазначене дає підстави для висновку, що наявність недоліків правового регулювання в певній сфері не може бути достатньою умовою для виникнення публічно-правового спору. Важливе значення мають також фактичні дії осіб у межах конфлікту, що ґрунтуються на правових приписах, які містять недоліки. Неможливим є виникнення публічно-правового спору, якщо певні недоліки правового регулювання наявні, але сторони досягли примирення або конфлікт було вичерпано іншим шляхом. Це актуалізує необхідність виокремлення не тільки юридичної умови виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, а й фактичної, яка пов'язана з поведінкою майбутніх сторін публічно-правового спору [90]. Ми поділяємо позицію В. Ю. Поплавського, а також зауважимо, що найважливішою та основною причиною появи публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як форми взаємодії відповідних правомочних суб'єктів з метою врегулювання певного

правового конфлікту є переконання про наявність такого конфлікту, що тягне за собою потребу його юридичного обґрунтування та встановлення причиново-наслідкових зв'язків між правами, обов'язками, компетенцією та змістом адміністративно-правового статусу відповідного органу державної влади, що згодом сформує правову архітектуру як позасудового, так і судового формату вирішення цього спору.

Загальне поняття умов виникнення публічно-правових спорів можна сформулювати як обставини, що створюють можливість виникнення зазначених спорів. Такі обставини можуть бути пов'язані з порушенням норм публічних галузей права, правозастосовною діяльністю або діяльністю щодо тлумачення цих норм. Крім того, до зазначених обставин можна віднести юридичну конфліктну ситуацію. Це загальне поняття конкретизоване з огляду на предмет спору у державно-службових відносинах. Тож умовами виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах є обставини, що створюють можливість виникнення зазначених спорів і пов'язані з порушенням норм права, які регулюють державно-службові відносини, помилками в правозастосовній діяльності або юридичній кваліфікації дій сторін спору [89]. Правове регулювання сфери державно-службових відносин і його співвідношення з публічно-правовими обставинами здійснюють, зокрема, і в умовах конфлікту компетенції відповідних суб'єктів, що впливає на законність дій посадових осіб і може становити предмет відповідного спору, що потребуватиме вирішення в законному порядку. Водночас невиконання наказу посадової особи іншим підпорядкованим йому суб'єктом державно-службових відносин також є предметом для публічно-правового спору. Такий спір має бути також вирішений у позасудовому чи судовому (у цьому випадку – адміністративному) порядку. В умовах державно-службових відносин передбачено дисциплінарний порядок урегулювання відповідних правових конфліктів.

Характеризуючи зазначену поведінку, повернемося до аналізу поняття юридичного конфлікту. У розглядуваному аспекті юридичний конфлікт становить інтерес передусім як протиборство двох чи кількох суб'єктів [30, с. 415]. У джерелах з конфліктології конфлікт визначають як зіткнення протилежних інтересів і поглядів, напруження та крайнє загострення суперечностей, яке призводить до активних дій, ускладнень, боротьби, що супроводжуються складними колізіями. Невід'ємними ознаками конфлікту є зіткнення або боротьба, ворожі стосунки [67]. У контексті розглядуваного питання видається, що діями, які можна вважати фактичною умовою виникнення публічно-правового спору, є активні дії сторін конфлікту, що може стати основою такого спору. Водночас, оскільки публічно-правовий спір виникає із суто правових відносин, то такий конфлікт також слід розглядати як юридичний. Адже публічно-правовий спір не може виникати з дій, які не мають правового характеру [90]. Слід зауважити, що за своїм змістом публічно-правовий спір виникає незалежно від наявності активних дій сторін такого конфлікту, оскільки норми законодавства України та спосіб формулювання відповідних конструкцій зумовлюють появу правового прецеденту без ініціативи до його вирішення. Водночас кожна зі сторін має право звернутися до протилежної з метою врегулювання відповідного публічно-правового спору в установленому законодавством України порядку або ж подати судовий позов з метою доведення законності своїх вимог і примушення до відновлення порушених прав і свобод людини й громадянина.

Отже, умови виникнення публічно-правового спору, зокрема у сфері державно-службових відносин, слід характеризувати з юридичної та фактичної сторін. З юридичної сторони ними постають недоліки правового регулювання суспільних відносин у сфері державної служби. З фактичної сторони це активні дії майбутніх сторін такого спору в межах наявного між ними юридичного конфлікту. Визначення конфлікту як юридичного здійснюють передусім його сторони шляхом юридичної кваліфікації

наявних правовідносин. Під час такої кваліфікації можна припуститися помилок, тоді виявиться, що конфлікт насправді не є юридичним. Звісно, стосовно публічно-правових спорів така ситуація є малоімовірною, оскільки однією зі сторін публічно-правового спору є суб'єкт владних повноважень, а державній службі притаманна така ознака, як здійснення на професійних засадах [89; 84; 56; 58]. Саме тому, на нашу думку, важливою стадією виявлення та надання характеристики публічно-правовому спору є наявність його юридичного змісту, що встановлюють спеціально уповноважені суб'єкти відповідного органу державної влади, що є відповідачем та ймовірним порушником прав і свобод людини й громадянина, яка є ініціатором розв'язання відповідного конфлікту. У разі відсутності юридичного змісту в такому публічно-правовому спорі, єдиною можливою альтернативою для особи може видатися позасудове вирішення відповідної проблеми та врегулювання всіх проблемних питань, пов'язаних із імовірним порушенням прав і свобод людини й громадянина в порядку взаємної згоди відповідних суб'єктів.

Зазначене не виключає помилок повністю. Крім того, можуть трапитися помилки під час визначення правової природи відносин, що склалися між сторонами конфлікту. Зокрема, одна зі сторін або обидві сторони можуть керуватися тим, що відносини є публічними, хоча насправді правова природа їх інша. У разі виникнення публічно-правового спору, що передано до адміністративного суду, наслідком такої помилки є закриття провадження у справі. Узагальнення результатів проведеного теоретико-правового аналізу дає підстави виокремити такі умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: а) наявність юридичної конфліктної ситуації; б) недоліки правового регулювання; в) помилки в правозастосуванні, зокрема внаслідок помилок у тлумаченні правових норм судами. Поглиблене дослідження цих умов як окремо, так і у взаємозв'язку, є важливим напрямом досліджень щодо формування наукового підходу до визначення публічно-правового спору у сфері

державно-службових відносин, а також надання загальної характеристики таких спорів [90]. Проміжним є висновок про те, що серед умов виникнення публічно-правового спору наявна як формально-юридична складова, так й ініціативно-вольова, які пов'язані між собою. Зміст і форма юридичної складової полягають у наявності можливості вирішення зазначеного спору в судовому порядку або застосування певних адміністративно-юрисдикційних інструментів органом державної влади для відновлення прав і свобод конкретної людини й громадянина, що має претензії. Ініціативна вольова характеристика полягає в необхідності ініціювання питання про розв'язання публічно-правового спору конкретною фізичною чи юридичною особою, чиї права були порушені та потребують відновлення.

Водночас, поділяючи зазначені підстави на ті, що створюють умови, за яких публічно-правовий спір може бути розглянуто в судовому порядку, і ті, що допускають вирішення цього правового конфлікту в позасудовому порядку, на нашу думку, слід проаналізувати сутність і зміст судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців.

1.3. Сутність і зміст судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців

Адміністративна юрисдикція як теоретико-правова категорія охоплює низку характеристик, що визначають її та змістовно наповнюють. Її сутність у системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців прямопропорційно впливає на ефективність захисту прав і свобод людини й громадянина в широкому значенні. Крім цього, захист прав державних службовців у розрізі функціонування механізму

юрисдикційної діяльності відповідних суб'єктів вчені розглядають як окрему категорію залежно від того, до якої галузі права належить цей вид правовідносин.

Необхідність деталізації сутності й змісту судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців є очевидною, що також зумовлює потребу опрацювати дотичні до цього правового інституту поняття і категорії, які позначаються на його належному функціонуванні.

Справи, які виникають на підставі різних категорій публічно-правових спорів, є доволі поширеними, їх розглядають у межах адміністративного судочинства в порядку Кодексу адміністративного судочинства України [61; 11; 80; 16; 47]. Кодекс адміністративного судочинства України загалом регулює відповідну сферу правовідносин, пов'язану з діяльністю конкретних суб'єктів захисту прав державних службовців, а також дією відповідного механізму на практиці.

Поняття судової юрисдикції (лат. *jurisdictio* – судочинство, від *jus* (*juris*) – право і *dictio* – проголошення) – сфера компетенції судових органів, що зумовлює зміст їхньої діяльності. У науці процесуального права поняття судової юрисдикції є одним із найскладніших і багатоаспектних питань. Це пов'язано з неоднозначністю підходів як науковців, так і законодавця до цього питання. Проблемними є питання узгодженості термінів «юрисдикція», «судочинство», «процес», «компетенція судів», «підвідомчість судів», «підсудність» [54]. Зауважимо, що до проведення реформи адміністративного судочинства 2016 року співвідношення зазначених термінів і понять так само жваво аналізували дослідниками. З огляду на широкий спектр наукового опрацювання зазначеної проблематики, ці питання не втратили актуальності.

Слід зазначити, що намагання законодавця формально в статтях Кодексу адміністративного судочинства України перелічити належні до юрисдикції адміністративних судів справи в публічно-правових спорах, є

справою марною. Суспільні відносини виникають, розвиваються і видозмінюються значно стрімкіше, ніж національне законодавство. Неможливо і недоцільно в нормах КАС України намагатися описувати й перераховувати публічно-правові спори. Тому для практики адміністративного судочинства принципово важливо застосовувати однозначні критерії оцінювання публічності юридичного спору, його належності до юрисдикції адміністративних судів. Такі критерії – постійне і незмінне універсальне мірило (інструмент визначення) належності спору до юрисдикції адміністративного суду.

Про належність (неналежність) конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду, її відмежування від інших видів судової юрисдикції можна стверджувати за сукупної наявності зовнішніх ознак публічно-правових відносин, з яких цей спір виник. Саме такі ознаки і є критеріями адміністративної юрисдикції. Відсутність принаймні одного з критеріїв унеможлиблює висновок про належність конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду. Критеріями адміністративної юрисдикції є: 1) публічно-правові (адміністративно-правові) відносини; 2) рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень або виконання носіями публічних повноважень обов'язків, передбачених законодавством; 3) присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень або носія публічних повноважень; 4) здійснення суб'єктом адміністративного повноваження спору про право чи обов'язок у сфері публічного адміністрування; 5) законодавство, яке закріплює повноваження суб'єктів у сфері публічного адміністрування (адміністративне законодавство чи адміністративна норма, якими врегульовано спірні правовідносини). Ці критерії адміністративної юрисдикції – первісні відомості про спір, категорії матеріального (адміністративного) права, які необхідно оцінити учасникам адміністративної справи, їх представникам, адміністративному суду. Тому,

готуючись до адміністративного процесу, ці суб'єкти мають бути ґрунтовно обізнані з принциповими положеннями адміністративного права й законодавства [15].

Публічно-правовий спір є видом правового спору, якому притаманні такі ознаки: спір виникає з публічно-правових відносин; сторонами спору є суб'єкти публічно-правових відносин, серед яких особливим правовим статусом наділені органи публічної адміністрації; сфера виникнення спору зумовлена реалізацією публічного інтересу; предметом спору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи й інтереси інших суб'єктів [53, с. 125]. Слід зауважити, що на зміст і сутність юрисдикції впливає наявність чи відсутність характерних ознак публічно-правового спору. Водночас, у разі відсутності таких ознак, спір не можна вважати публічно-правовим, оскільки буде формальних критеріїв віднесення його до такої категорії. Формальний підхід до визначення характерних ознак публічно-правового спору є надзвичайно важливим у контексті практичної діяльності судової гілки влади, оскільки за умови визнання всіх без винятку правових спорів публічно-правовими їх кількість значно збільшиться, що завантажить відповідні суб'єкти судової гілки влади й унеможливить об'єктивний та швидкий їх розгляди [132].

Це засвідчує і аналіз судової практики діяльності адміністративних судів України. Наприклад, 2021 року загальна кількість розглянутих місцевими адміністративними судами справ і матеріалів становила 496 093, на противагу 2020 року, коли їх налічувалося 291 041. Відносний показник розглянутих справ і матеріалів, у яких вимоги заявників задоволено, 2021 року, порівняно з 2020 роком, підвищився на 8 % і становив 71 % загальної кількості розглянутих справ і матеріалів (352 298) проти 63 % (184 379) 2020 року. Упродовж цього періоду окружні адміністративні суди розглянули 459 354 справи та матеріали, на противагу 2020 року – 249 120. За підвищення в 1,8 раза абсолютного показника розглянутих справ і матеріалів відносний

показник справ і матеріалів, у яких вимоги заявників задоволено, порівняно з 2020 роком, підвищився на 7 % і становив 72 % (332 563) проти 65 % (161 074) [9; 11]. Слід зауважити, посилаючись на дані судової адміністрації минулорічної давнини, відсоткове співвідношення та динаміка збільшення кількості таких судових справ не змінилася, а лише підвищилася, що, на нашу думку, потребує релевантних заходів теоретико-правового характеру, що оптимізують функціонування зазначеного адміністративно-правового механізму.

Суди, визначаючи правовий статус особи як публічного службовця, зважають на такі факти, як: наявність у трудовій книжці особи запису про складення Присяги державного службовця та присвоєння відповідного рангу державного службовця, а також виплат сум за ранг у загальній сумі заробітної плати. До таких критеріїв не можна ставитися як до універсальних, як, наприклад, на включення законодавцем до переліку публічних службовців політичних діячів. Також слід окреслити проблеми, які постають під час розв'язання судами спорів щодо публічної служби, а також випадків неправильного застосування приписів законодавства. Під час висвітлення означених питань вважаємо за необхідне зосередити увагу на конкретних судових рішеннях у справах з приводу прийняття на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби й зазначити деякі правові позиції вищих судових інстанцій, які мають усунути чи принаймні мінімізувати випадки неоднокового або неправильного застосування законодавства під час вирішення цієї категорії справ [79]. З огляду на той факт, що найбільшу частку серед означених справ становлять справи за позовами про поновлення на публічній службі, розглянемо саме особливості та проблеми, які виникають під час їх вирішення. Передусім зауважимо, що в таких спорах об'єктом правової оцінки є правовий акт індивідуальної дії, виданий суб'єктом владних повноважень, його дія або бездіяльність, які зачіпають права, свободи, законні інтереси осіб, звільнених з публічної служби. На переконання Верховного Суду України, відповідачем у справах

досліджуваної категорії є орган, з якого службовця було звільнено, а не посадова особа, що прийняла відповідне владне рішення [8]. Останню, відповідно до ч. 2 ст. 53 КАС України, може бути залучено до розгляду справи як третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог, на стороні відповідача, якщо рішення в цій справі може вплинути на її права, свободи, інтереси або обов'язки[79].

Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. Справою адміністративної юрисдикції може бути переданий на розгляд до адміністративного суду спір, який виник між конкретними суб'єктами щодо їхніх прав та обов'язків у конкретних публічно-правових відносинах, у яких один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою інших суб'єктів. Приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу, здебільшого майнового, конкретного суб'єкта, що підлягає захисту в спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо до порушення приватного права чи інтересу призвели управлінські дії суб'єктів владних повноважень. До компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), прийнятих або вчинених ними під час здійснення владних управлінських функцій [115; 152; 26]. Позиція автора видається слушною, крім того, зміст і сутність адміністративної юрисдикції в публічно-правових спорах полягає в специфічності прав, обов'язків і меж компетенції конкретного органу державної влади відповідної юридичної особи, а також тих правових

формах, які були застосовані нею щодо конкретного працівника, тобто фізичної особи. Певні дії чи бездіяльність, що виявляються в прийнятті конкретних рішень щодо працівника – фізичної особи і створюють предмет публічно-правового спору, що є змістом юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту прав державних службовців, що провадиться в адміністративному суді відповідного рівня.

У науці адміністративного права акцентовано передусім на двох підходах до визначення сутності поняття «проходження публічної служби»: вузькому (з позиції КАС України) і широкому (з огляду на науково-теоретичні напрацювання). Відповідно до вузького тлумачення цього поняття, проходження державної служби передбачає такі чинники: 1) атестація; 2) відпустки; 3) переведення на іншу посаду; 4) грошове утримання; 5) соціальний захист; 6) матеріальне забезпечення; 7) пенсійне забезпечення; 8) дисциплінарна відповідальність. Широке тлумачення, крім зазначених елементів, охоплює також вступ на публічну службу та припинення публічної служби. На думку деяких учених, формула «спори з приводу прийняття на публічну службу, проходження публічної служби, звільнення з публічної служби», яка передбачена нормами КАС України, передбачає більший обсяг спорів, крім зазначених вище, зокрема спори щодо поновлення на публічній посаді, зміни формулювання підстав звільнення з посади, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу, тобто ця формула визначена тільки для завдань КАС України [141; 114].

О. В. Бачун зазначає, що в разі розгляду юридичної природи права на звернення до адміністративного суду як правоздатності фізичних і юридичних осіб для його наявності непотрібно жодних умов. Якщо юридичну природу права на звернення до адміністративного суду розглядають з позицій реалізації суб'єктивного права, то КАС встановлює необхідні обставини, за яких особа може звернутися до суду, а також певний процесуальний порядок звернення [14, с. 20–21]. Наявність конкретних обставин у Кодексі адміністративного судочинства України, що

співвідносяться з ознаками публічно-правового спору, уможлиблюють звернення відповідної посадової особи (державного службовця) до органів судової влади для вирішення спору. Реалізацію права на звернення до суду конкретним громадянином України розглядають відособлено від організаційно-управлінських обов'язків, які така людина може здійснювати структурі та перебуваючи на посаді конкретного органу державної влади України.

Аналіз зведених аналітичних даних судової практики з розгляду цієї категорії справ засвідчує низку складнощів, пов'язаних насамперед з визначенням їх підсудності, предмета позову, процесуального статусу суб'єктів провадження тощо. Крім цього, національній системі судочинства, яка є порівняно молодшою на європейському просторі, бракує досвіду розгляду такої категорії справ, якого набувають шляхом перейняття найкращих практик розгляду публічно-правових спорів у системі адміністративного судочинства провідних світових держав, історія діяльності адміністративних судів у яких налічує не десятиліття, як в Україні, а століття (наприклад, у Франції та Німеччині адміністративні суди функціонують із середини ХІХ століття) [11]. На нашу думку, одним із найефективніших інструментів оптимізації судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців є чітке виокремлення всіх структурних елементів відповідного правового механізму, диференціація його складових, що полягає в необхідності з'ясування змістовного наповнення кожного з елементів цієї структури. Крім цього, судова практика щодо захисту прав державних службовців у спосіб реалізації механізму адміністративної юрисдикції чітко свідчить про те, що динаміка цих правовідносин лише підвищується з роками, що потребує релевантних дій як від науковців і практиків, так і законодавця.

Доцільним є виокремлення загальної та спеціальної адміністративної правоздатності під час реалізації права на звернення до адміністративного

суду. Загальна правоздатність стосується реалізації права на звернення до адміністративного суду за захистом будь-якої фізичної особи права, свободи якої порушені, чи будь-якої юридичної особи в разі порушення прав і законних інтересів. Спеціальна ж адміністративна правоздатність стосується реалізації суб'єктивного права на звернення до адміністративного суду й визначається чинним законодавством, зокрема законодавством, що регламентує особливості набуття статусу державного службовця (тобто вступу на державну службу – цивільну чи мілітаризовану), її проходження, звільнення з державної служби. Отже, громадянам України, які реалізують право на державну службу (цивільну чи мілітаризовану) і звертаються до адміністративного суду з адміністративним позовом, притаманна спеціальна адміністративна правоздатність [89; 74; 135]. Діяльність суб'єктів захисту права державних службовців у судовій адміністративній інстанції пропорційно співвідносяться зі спеціальною адміністративною правоздатністю, яка як базова характеристика уможливорює такий формат комунікації з судом, що дасть змогу вирішити соціально-правовий спір, який виник між відповідними суб'єктами. Аналізуючи ці аргументи в контексті публічно-правового спору, доходимо висновку, що його виникнення неможливе без наявності спеціальної адміністративної правоздатності у відповідних суб'єктів, оскільки лише особи з правовим статусом державного службовця (цивільного чи мілітаризованого) серед кола своїх прав мають право на звернення до адміністративного суду з метою вирішення відповідного публічно-правового спору.

Окремим предметом розгляду публічно-правових спорів є правові відносини, що виникають з певного приводу [92]. Зокрема, в інформаційному листі Вищого адміністративного суду України «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби» від 26 травня 2010 року № 753/11/13-10 зазначено, що суди, розглядаючи спори щодо звільнення публічних службовців, мають урахувати правову

позицію Верховного Суду України, викладену в справі за позовом гр. Ж. до Президента України про скасування Указу Президента України стосовно звільнення та поновлення на посаді, яка полягає в тому, що під час вирішення спорів зазначеної категорії пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин і коли про можливість такого застосування прямо зазначено в спеціальному законі [98]. Отже, ідеться про поліваріантність способів вирішення публічно-правового спору у сфері державної служби, оскільки відповідний державний сектор налічує широке коло органів державної влади. До прикладу, деякі центральні органи виконавчої влади, що підпорядковані Кабінету Міністрів України, мають спеціальне (індивідуалізоване) законодавство й відповідно визначають зміст і сутність поняття проходження державної служби, зокрема її мілітаризованого варіанту (Національна поліція, Національна гвардія, прокуратура тощо).

Ця категорія справ є однією з незначної кількості адміністративних справ, підставою для розгляду якої є позов не фізичної особи чи юридичної особи до суб'єкта владних повноважень, а навпаки, суб'єктом подання позову є саме суб'єкт владних повноважень. Кількість розглянутих апеляційними адміністративними судами справ цієї категорії 2023 року становила близько 200 справ, що, порівняно з понад 4 тис. справ, розглянутих апеляційною інстанцією, є незначною [48]. Водночас висока результативність розгляду цієї категорії судових справ підтверджена залишками на кінець року справ, у яких рішення прийнято не було, яка становить менше ніж 10 % від загальної їх кількості. Суд, а також відповідні суб'єкти, що звертаються за захистом своїх прав, ініціюючи виникнення публічно-правового спору, спрямовують увагу на те, що цей механізм не є досконалим і потребує подальшої оптимізації.

У межах аналізу наукових здобутків учених, присвячених вивченню сутності категорії «суб'єкт владних повноважень», слід виокремити

дисертаційне дослідження К. Ю. Пуданс-Шушлебінної, присвячене вивченню процесуального статусу суб'єкта владних повноважень як відповідача у справах адміністративної юрисдикції. Дослідниця зауважує про відсутність єдиного підходу до визначення сутності цієї категорії. Такий висновок сформульований на підставі критичного аналізу правового регулювання відповідних відносин у законодавстві зарубіжних держав, коли застосовують такі терміни, як «адміністративний орган», «орган публічної влади», «суб'єкт публічного права» чи відсутнє будь-яке термінологічне позначення обов'язкової сторони публічно-правового спору. Учена запропонувала застосовувати функціональний критерій під час визначення владної сторони публічно-правового спору, а також застосувати замість поняття «суб'єкт владних повноважень» інше поняття – «орган публічної влади». Орган публічної влади визначено як суб'єкт загальнодержавного або місцевого рівня, який у публічно-правових відносинах діє в межах, наданих йому законом, або в порядку делегування публічно-владних повноважень щодо правового регулювання, надання адміністративних послуг, здійснення нагляду та контролю, а також здійснення інших виконавчо-розпорядчих повноважень щодо вирішення питань про права, свободи й інтереси фізичних і юридичних осіб [101, с. 8–9; 102]. Провідна роль суду в контексті здійснення судового провадження щодо публічно-правового спору до конкретного органу державної влади, ініційованого відповідною службовою особою, чиї права було порушено, полягає в необхідності виокремлення низки ознак, що притаманні цьому виду спору, з метою його віднесення до зазначеної категорії, а також чітке окреслення мети й змісту відповідного виду судової юрисдикції, що прямопропорційно впливає на можливості та здатність суду певні види прав, що були порушені, а також забезпечити їх відновлення надалі.

Тож ми поділяємо запропоновану науковцями теорію про те, що суб'єктів публічно-правового спору слід поділяти на такі види: суб'єкт владних повноважень, який є відповідачем, і посадова особа цього суб'єкта

владних повноважень, права якої було порушено. З огляду на специфіку судового процесу, інтереси суб'єкта владних повноважень так само буде представляти посадова особа, проте від імені органу вона уповноважена на участь у судовому процесі в межах своєї компетенції.

Україна обрала шляхом реалізації континентальної моделі адміністративної юстиції, тобто запровадження інституту адміністративної юстиції у вигляді діяльності системи спеціалізованих адміністративних судів, розвиток якої має привести до виокремлення внутрішньосистемної градації компетенції щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ, що рештою, за слушною думкою С. В. Бакуліної, має підвищити рівень законності їх розгляду та в перспективі виключить або принаймні мінімізує спір про судову підвідомчість цієї категорії справ [11, с. 33; 42; 115]. Водночас ми, цілком поділяючи позицію автора, зауважимо про те, що виокремлення внутрішньоінституційної предметної підсудності окремої категорії адміністративних справ зі структури адміністративного судочинства є недоцільним, оскільки предметами й об'єктами цих правовідносин залишаються взаємини між особою та державою, а тому така категорія адміністративних спорів, як публічно-правові, огляду на те, що їх суб'єктами-учасниками є представники юридичної особи, тобто органу державної влади, й особа – державний службовець, чиє право було порушено, слід розглядати в загальному порядку адміністративного судочинства.

Необхідно зазначити, що конкретизацію сутності терміна «суб'єкт владних повноважень» пропонували В.М. Бевзенко, Ю.М. Ільницька. На переконання В. М. Бевзенка, суб'єкт владних повноважень – це уповноважений державою суб'єкт (політичний діяч, орган, посадова, службова особа, підприємство, установа, організація тощо), який на основі та відповідно до чинного законодавства здійснює управлінський чи регулятивний вплив як на суспільство загалом, так і на його окремі складові [18]. Своєю чергою Ю. М. Ільницька пропонує таким суб'єктом визначати

орган державної влади, орган місцевого самоврядування, що здійснюють владні управлінські функції на основі чинного законодавства, у межах їх повноважень для забезпечення реалізації політики держави та захисту прав й інтересів людини та громадянина [49]. Доповнюючи зазначені інтерпретації, необхідно зауважити, що важливою характеристикою органу державної влади (суб'єкта публічно-правового спору) є наділення його конкретними державними функціями, які він від її імені реалізує. Наділення юридичної особи конкретними організаційно-управлінськими компетенціями та їх чіткий розподіл між працевлаштованими державними службовцями формує предмет публічно-правового спору, що співвідноситься з можливістю та чіткою потребою виконання покладених завдань у конкретних соціально-правових умовах. Така соціально-правова ситуація не може виключати можливості порушення прав і свобод відповідного державного службовця з боку зазначеного органу державної влади, оскільки їх трудові та адміністративно-управлінські правовідносини регулюють не лише акти спеціального призначення, а й загальнонаціональне законодавство.

Українське законодавство дає змогу підвладним особам захищатися від зловживань з боку представників влади шляхом оспорювання правомірності їх діяльності в адміністративному (позасудовому) й судовому порядку. Останній видається виразнішим, на чому акцентує і зарубіжна практика, адже описаний у кодифікованому акті, що дає змогу мінімізувати неузгодженість правових норм, ліквідувати прогалини в регулюванні тощо. Водночас інституційні механізми судового розгляду публічно-правових спорів потребують удосконалення, зокрема шляхом: урахування надбань позитивної зарубіжної практики, насамперед щодо створення належних умов для врегулювання публічно-правовими позасудовими способами як за участю судді, так і за участю спеціально уповноваженого суб'єкта – медіатора. Такий принцип здійснення судочинства закріплено в Рекомендації Ради Європи № R(86)12 про заходи з попередження і

скорочення надмірного навантаження судів [103, с. 216–218], де акцентовано на нагальності впровадження процедур мирного «дружнього» врегулювання спорів позасудовою системою або за участю судді-медіатора [78, с. 544–546; 106]; визначення чітких процедурних правил підготовки, ухвалення рішення про викуп та примусове відчуження земельних ділянок, адже законодавчі норми визначають право державних органів влади або органів місцевого самоврядування в загальних положеннях, що може призвести до значних втрат, передусім від подальшого відчуження сільськогосподарських земель; оптимізації здійснення правосуддя, з огляду на рекомендаційну практику органів Ради Європи, Європейського Суду з прав людини, а також інших міжнародних громадських і міждержавних організацій [115]. Поділяючи позиції міжнародно прийнятих стандартів у сфері здійснення адміністративного судочинства та посилаючись на практику медіаційних процесів, які активно імплементують у соціально-правову систему України, необхідно зауважити, що застосування певних інструментів медіації, тобто позасудової процедури вирішення публічно-правового спору, що виник між конкретним органом державної влади й державним службовцем, який у ньому працевлаштований, передбачає низку ризиків. Однією з найсерйозніших засторог є те, що тягар прийняття рішення по суті щодо виниклого публічно-правового спору покладено на сторонню особу, хоча сторони – учасники такого спору наділені конкретною та чітко сформульованою нормативно регламентованою державною владою.

Крім цього не всі публічно-правові спори можуть бути вирішені в медіаційному порядку, оскільки зверненню до адміністративного суду з питання конкретно порушеного права державного службовця логічно мав би передувати внутрішньокommунікаційний процес на рівні керівництва відповідного органу державної влади, що виникає з моменту заявлення претензій про ймовірне чи фактичне порушення конкретного права державного службовця. В обставинах, коли досягти взаємної згоди для

врегулювання конкретного публічно-правового спору не вдалося, ми вважаємо, що такий правовий конфлікт має розглядати виключно адміністративний суд, що забезпечить захист прав і свобод конкретного державного службовця від необґрунтованого адміністративно-управлінського тиску, а також унеможливить звуження змісту й сутності прав і компетенції відповідного органу державної влади, що є відповідачем.

На думку В. Б. Авер'янова, предмет адміністративного права становлять суспільні відносини у сфері функціонування управлінських інститутів публічної влади. Тож мета полягає в забезпеченні організації та впорядкованості дій суб'єктів управлінської діяльності, створенні умов для реалізації та захисту прав і свобод громадян, щодо яких таку управлінську діяльність здійснюють [6, с. 109]. Отже, суб'єктом владних повноважень доцільно визначити учасника публічно-правових відносин, пов'язаних із функціонуванням управлінських інститутів публічної влади, який діє з метою створення умов для реалізації та захисту прав і свобод громадян, щодо яких таку управлінську діяльність здійснюють. Стосовно участі в судовому адміністративному процесі щодо аналізованої категорії справ адміністративної юрисдикції суб'єкта владних повноважень як позивача слід зазначити, що таким суб'єктом завжди є фізична особа, яка набула статусу державного службовця (цивільної чи мілітаризованої державної служби), тобто є посадовою особою, а предмет позову пов'язаний з неналежною реалізацією компетенції, відповідної займаній посаді [89]. Сутність і зміст судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців полягає в чітко сформованій та нормативно врегульованій предметній підсудності окремої категорії соціально-правових конфліктів, у цьому випадку – публічно-правового спору. Суб'єкти захисту прав державних службовців як елемент адміністративно-правового механізму вирішення публічно-правового спору є самостійним структурним елементом цього

утворення і діють з метою забезпечення відновлення порушених прав державного службовця органом державної влади, що це допустив.

Висновки до розділу 1

На підставі аналізу позицій і думок учених щодо поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах, умов їх виникнення, а також сутності та змісту судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців сформульовано низку проміжних висновків з досліджуваної тематики, зміст яких полягає в такому.

Теоретико-правові підходи до визначення публічно-правового спору як виду правових взаємин між суб'єктами, що виникли внаслідок конкретного делікту, різняться. Такий спір визначено як конкретний юридичний конфлікт, що виникає ініціативно, з одного боку й може бути вирішений в судовий чи позасудовий спосіб. Основною характеристикою цього конфлікту є залученість до нього органу, що наділений владними повноваженнями.

За таких обставин сутність державно-службових взаємин у публічно-правовій площині полягає в тому, що предметом такого спору є порядок проходження державної служби, що починається з моменту вступу на неї й завершується припиненням. Фактично такий спір можна вважати внутрішньоправовим із публічно-правової позиції, оскільки він виникає між державою з одного боку та особою, що була наділена владними повноваженнями або й залишається такою на момент оскарження певного владного рішення.

Визначальною та чи не єдиною умовою виникнення публічно-правового спору є ініціативність. Одна зі сторін такого спору має заявити про порушення свого права іншою стороною, що стає точкою відліку його

вирішення. Формат вирішення публічно-правового спору в державно-службових відносинах різниться за своєю суттю, оскільки може бути врегульований сторонами, а так само бути розв'язаним у судовому порядку.

Виключною судовою компетенцією в розв'язанні публічно-правових спорів наділені адміністративні суди, уповноважені на розв'язання правових суперечностей, що виникли між суб'єктами, одним з яких є орган державної влади. Відмітною особливістю адміністративної судової юрисдикції є дискреція відповідного суду (конкретного судді) щодо прийняття рішення про правомірність чи неправомірність винесення організаційно-управлінського рішення щодо особи, яка перебувала в державно-службових відносинах. Відповідні рішення створюють стійкі інституційні обставини для поновлення прав і свобод людини й громадянина, якщо такі були порушені органом державної влади.

РОЗДІЛ 2

ВИДИ Й СТРУКТУРА ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

2.1. Види публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин

Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як комплексний адміністративно-правовий інститут мають належні йому ознаки. Серед них учені-адміністративісти виокремлюють низку видів таких спорів, що, на нашу думку, потребують аналізу перед окресленням їх структури. Вид публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин безпосередньо впливає на те, який нормативно-правовий алгоритм буде застосовано для його розв'язання, саме тому визначення певного кола видів публічно-правових спорів і з'ясування змістовного їх наповнення є одним із пріоритетних завдань дисертаційного дослідження [133].

Важливо зазначити, що всі види публічно-правових спорів у державно-службових відносинах мають певний набір характеристик і можуть бути поділені за конкретними критеріями, що змістовно впливають на формат їх утворення, перебіг і розв'язання, саме тому в межах цього підрозділу підлягають виокремленню види таких спорів, а також з'ясування змістовного їх наповнення. На нашу думку, доцільно окреслити коло наукових напрацювань учених, які досліджували види публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин.

Виокремлюючи види публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, можна запропонувати підхід, за яким критерієм систематизації спорів є правовий статус уповноваженої посадової особи в таких відносинах як державного службовця. Цей підхід обрано з огляду на обставину, що державний службовець як уповноважена посадова особа є

обов'язковим учасником державно-службових відносин, а тому набуває особливого значення момент їх виникнення, зміни та припинення. Такий підхід дає змогу виокремити декілька видів публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: публічно-правові спори, де обома сторонами спору (позивачем і відповідачем) є спеціальні суб'єкти – державні службовці як уповноважені посадові особи в державно-службових відносинах; публічно-правові спори, у яких спеціальний суб'єкт – державний службовець – наділений повноваженнями приймати юридично владні рішення, що є предметом оскарження, є тільки однією стороною спору – відповідачем [89; 72]. Предметно-функціональна характеристика публічно-правового спору полягає в тому, що одним з учасників цього процесу, безперечно, є особа, наділена функціями держави й уповноважена на представництво її інтересів у цьому виді правовідносин, що врегульовують у судовому чи позасудовому порядку. З огляду на особливості адміністративного судочинства, особа має бути прямо уповноважена на представництво інтересів органу в конкретному судовому процесі, що підтверджується віднесенням до кола її компетенції відповідного завдання, відображеного в посадовій інструкції чи іншому аналогічному документі [126].

Логічно припустити, що публічно правовий спір безпосередньо пов'язаний з виконанням певних функцій держави, перелік яких у контексті можливості його появи не є вичерпним і також потребує аналізу. Оскільки особа, виконуючи від імені держави певні функції, безпосередньо впливає на звичний перебіг конкретного виду правовідносин, на нашу думку, необхідно окреслити конкретний перелік функцій держави, ураховуючи позиції учених і дослідників, і співвіднести його зі змістом та сутністю об'єктів державно-службових відносин, що виникають у процесі появи публічно-правового спору.

У юридичній літературі виокремлюють такий перелік функцій держави: забезпечення функціонування та розвитку економіки (економічна

функція); забезпечення миру й стабільності суспільних відносин (громадська безпека, охорона суверенітету) – політична функція; забезпечення існування ідеології, культури, функціонування освіти, науки (ідеологічна функція); підтримання навколишнього природного середовища (екологічна функція); охорона та захист приватних інтересів (охоронна функція) [118, с. 73]. Визнаючи основоположний характер зазначеної позиції, слід констатувати, що виконання практичних завдань, зокрема розроблення пропозицій щодо окреслених вище та інших проблемних питань правозастосовної діяльності, потребує уточнення його в межах цього дослідження. Крім того, зазначені функції не становлять об'єкт відносин державної служби, а є об'єктом відповідної діяльності, яка й формує об'єкт цих відносин. Тому подальшу класифікацію необхідно проводити з огляду на визначені в юридичній науці види державної служби [143]. На нашу думку, класифікація видів державної служби в контексті формування службових відносин і подальшого розвитку процесу розв'язання публічно-правового спору може позитивно вплинути на оптимізацію відповідного процесу, водночас, з огляду на єдність державної політики у сфері державної служби, ці позиції є уніфікованими та схожими, оскільки врегульовані одними й тими самими актами законодавства України. Отже, першочергова характеристика видів публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин на ті, у яких участь бере службова особа від імені органу (тобто відповідач), і службова особа, що наполягає на розв'язанні певного спору (тобто позивач), а також ті, де лише однією зі сторін відповідного процесу є суб'єкт владних повноважень, на нашу думку, видається найобґрунтованішою.

Отже, якщо спершу осмислення природи поняття «публічно-правовий спір з оскарження рішень чи діянь колегіального суб'єкта публічної адміністрації» передбачало вивчення характеру та природи спору як такого та його юридичних вимірів, то подальше онтологічне окреслення меж досліджуваного явища і його ментальної форми означало залучення до його

змісту суб'єктів права – «суб'єкта публічної адміністрації» і «колегіального суб'єкта публічної адміністрації» – за схемою: «спір – правовий спір – публічно-правовий спір – адміністративно-правовий спір – публічно-правовий спір за участю суб'єкта публічної адміністрації – публічно-правовий спір за участю колегіального суб'єкта публічної адміністрації». Спір є самостійно не вирішеними між особами суперечностями щодо конкретного предмета суспільних відносин. Правовим він стає тоді, коли ці відносини знаходяться в межах дії права. Адміністративно-правовим спір стає тоді, коли спірне питання юридичного змісту належить до предмета адміністративного права і тісно пов'язаних із ним галузей права за умови збереження ознак влади підпорядкування між суб'єктами спору. Зарахування адміністративно-правових спорів до категорії публічно-правових означає, що такі спори пов'язані зі сферою здійснення публічно-владних управлінських функцій, хоча за позитивістського праворозуміння суть публічно-правового спору в Україні виявлено щонайменше в трьох сферах суспільних відносин, а саме: реалізації публічно-владних управлінських функцій, наданні адміністративних послуг, порушенні прав суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму [137].

Серед особливостей публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, пов'язаних із законністю притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, слід виокремити: особливий предмет спору – законність притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення чи законність притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією; правова визначеність предмета спору Законом України «Про запобігання корупції» з особливостями, передбаченими Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом України «Про державну службу», Кодексом законів про працю України, дисциплінарними статутами; визначення сторін спору залежно від предмета спору: у разі оскарження законності

притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, сторонами спору – позивачем і відповідачем є особи, уповноважені на виконання функцій держави; у разі оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення чи правопорушення, пов'язане з корупцією, позивачем може бути також громадянин України, державно-службові відносини якого припинені у зв'язку із звільненням [89]. На нашу думку, слід констатувати, що види публічно-правових спорів також можуть бути поділені за конкретними формами правовідносин, що виникають між відповідними суб'єктами. За таким критерієм до цієї категорії можна віднести: ті, що пов'язані з управлінськими правовідносинами; ті, що пов'язані із законністю вчинення певних дій щодо притягнення до відповідальності (дисциплінарної, адміністративної тощо). Кожен із зазначених видів відповідальності регулюють різні акти законодавства України, а тому певні особливості, встановлені ними щодо процедури утворення, плинку та врегулювання відповідного публічно-правового спору, має бути враховано під час його розв'язання та вирішення.

У цьому контексті доцільно зазначити позицію Л. Р. Білої-Тіунової щодо виокремлення основних ознак державного службовця: заміщення посад; професійний характер діяльності; реалізація основних завдань і функцій держави; наявність у державного службовця повноважень, якими він наділений державою і які можуть мати владний характер; публічний характер інтересів, які забезпечує; державна служба здійснюється від імені держави і забезпечується державою; кар'єрний характер проходження державної служби; державний бюджет як єдине джерело заробітної плати державного службовця [20, с. 205–207]. Не піддаючи сумніву обґрунтованість положень ученої та повноту наданої характеристики, слід констатувати певну обмеженість її висновків в умовах сьогодення, що зумовлено втратою чинності законодавством про державну службу, що є їх базою. Саме брак оновлених теоретичних здобутків і можна розглядати як

причину деяких порушених вище питань, що виникають у правозастосовній діяльності (наприклад, щодо оцінювання юридичних наслідків контракту як підстави виникнення відносин державної служби) [143]. З огляду на те, що законодавство України про державну службу формується не лише з відповідного Закону України, що врегульовує цю сферу правовідносин, правове регулювання інституту адміністративно-правових спорів у відповідних державних службових відносинах передбачає також інші акти законодавства України. Наприклад, публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин військовослужбовців додатково врегульовують відповідні нормативно-правові акти, зокрема закони України «Про оборону України» та «Про Збройні Сили України». Аналогічно публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин поліції регулюють закони України «Про Національну поліцію» та «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України». Усі ці акти утворюють нормативно-правове поле регулювання публічно-правових спорів у відповідній сфері державно-службових відносин і логічно формують їх види.

Сфера публічно-правових відносин та державно-службових взаємин вирізняється низкою особливостей та критеріїв, що притаманні лише їй. Одним із таких критеріїв є управлінський зміст цих правовідносин, оскільки як публічно-правовий спір виникає з процедури реалізації управлінських повноважень органом державної влади, так і сфера державно-службових відносин вирізняється управлінським змістом.

Аналіз правових позицій вищих судів надає можливість визначити тлумачення судами змісту категорії «управлінський». У постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» зазначено, що для завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно трактувати як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

Додатковим критерієм визначення функції як владної управлінської запропоновано визначити види правовідносин – управлінські правовідносини та правовідносини, пов’язані з публічним формуванням суб’єкта владних повноважень [97; 89; 45]. Одними із видів публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин за характером взаємин є управлінські правовідносини, а також ті взаємини, що пов’язані з публічним формуванням відповідного органу державної влади.

Наприклад, так зазначено щодо зайняття особою державної політичної посади як структурної одиниці державного апарату, за якою законодавством закріплено певні повноваження владного характеру. Аналогічно – щодо державних колегіальних органів, а також посад судді, прокурора. Щодо інших видів публічної діяльності визначено лише її вид (військова, альтернативна, патронатна служба тощо). Водночас немає прив’язки до характеру місця роботи й повноважень, обов’язків, що за ним закріплені, – владний чи невідладний. Тож доходимо висновку, що у випадку охоплення певного місця роботи певним правовим режимом (військова служба, альтернативна (невійськова) служба, патронатна служба) відповідні відносини у зв’язку з прийняттям на таку роботу, перебуванням на такій роботі, звільненням з неї необхідно вважати відносинами, на які поширюється юрисдикція адміністративного суду незалежно від владного характеру виконуваних повноважень. Прийняття на державну службу, проходження, звільнення з державної служби може бути об’єктом державно-службових відносин як предмета юрисдикції адміністративних судів у випадках, якщо це стосується: державних політичних посад і посад у державних колегіальних органах; посад судді та прокурора; місць роботи в межах військової, альтернативної невійськової служби (невладний характер функцій, які виконує особа за цим місцем роботи) [143]. Водночас, на нашу думку, ми не поділяємо запропоновану І. Е. Черняховичем інтерпретацією, оскільки зміст і сутність державної служби полягає у виконанні конкретних функцій та завдань від імені держави, а в

протилежному випадку така праця взагалі не підпадає під поняття відповідного виду служби. Крім цього, питання, пов'язані з прийняттям на державну службу, її проходженням і застосуванням інституту звільнення з державної служби, є предметом оскарження відповідними зацікавленими особами в конкретно визначеному законодавством України публічно-правовому порядку. Наявність чи відсутність дії конкретного правового режиму так само не впливає на обставини утворення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, проте може деталізувати, а також спрощувати чи ускладнювати окремі процедурні елементи його розгляду, відкривати альтернативні способи розв'язання.

Зазначені положення не дають змоги однозначно відповісти на запитання про те, чи здійснює суб'єкт владних повноважень управлінські функції, адже виконання покладених на таких суб'єктів чинним законодавством завдань пов'язане зі здійсненням не тільки управлінських, а й інших функцій, зокрема функції правосуддя. Здійснений аналіз засвідчує доцільність виокремлення єдиної категорії публічно-правових спорів у державно-службових відносинах – спори з приводу прийняття на державну службу, її проходження та звільнення з державної служби. Виокремлення спорів з приводу прийняття на державну службу недоцільне, оскільки такі справи є поодинокими, а їх предмет пов'язаний переважно з чинністю Закону України «Про очищення влади». Щодо спорів щодо поновлення на державній службі їх предмет стосується визнання неправомірним рішення про припинення служби [89]. Однак, на нашу думку, лише частково слушною є позиція В. Ю. Поплавського, оскільки публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин, зокрема в частині прийняття осіб на державну службу, а також їх звільнення в спеціальних порядках не вичерпують кола правовідносин, що складаються в публічно-правовій сфері державно-службових відносин. Оскільки більшість посад державної служби є конкурсними, хоча їх проведення і припинене на період дії правового режиму воєнного стану в Україні, більшість публічно-правових спорів

виникають у сфері порушення окремих конкурсних процедур перед призначенням на посади державних службовців. Зокрема, конкурси на посади державних службовців в органах прокуратури України, судових органах та інших центральних органах виконавчої влади тривають системно.

На шляху до систематизації теоретичних підходів у зазначений період слід акцентувати на домінуванні конфліктного підходу до розв'язання проблеми визначення такого виду спорів. Обраний напрям дослідження ускладнений зверненням учених-юристів (адміністративістів) до неюридичної категорії «конфлікт», використання якої зводиться лише до констатації «протистояння», «протиборства», «боротьби», «зіткнення» тощо. Лише поодинокі дослідники у своїх працях вказують на відсутність конфлікту під час вирішення спору. Однак убачаються певні неузгодженості щодо використання методологічного інструментарію, адже встановлювати співвідношення категорій «конфлікт» і «спір» слід за допомогою системного методу. У більшості досліджень учені доходять висновку про тотожність зазначених понять, що призводить до певної плутанини, передусім механічної підміни таких категорій [119]. На нашу думку, слушною є позиція В. В. Тильчика, що будь-який публічно-правовий спір має початком певний юридичний конфлікт, що виникає як результат невдоволення однією зі сторін форматом вирішення певного проблемного питання, що стосується її безпосередньо, а тому методологічний інструментарій розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин незалежно від його виду однозначно має передбачати наявність чітко окресленого судового чи позасудового порядку.

Виокремлюючи категорії публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, слід розглянути Класифікатор категорій адміністративних справ. Розділ 12 Класифікатора охоплює спори з відносин публічної служби, крім справ, передбачених розділом 13 Класифікатора. Категорія «спори щодо прийняття громадян на публічну службу» (п. 12.1

Класифікатора) серед інших спорів містить, зокрема, спори щодо: рішення конкурсної комісії за результатами конкурсу, бездіяльності у вигляді неприйняття жодного рішення за результатами розгляду пропозицій конкурсної комісії, рішення про відмову призначити громадянина на посаду. Категорія «спори щодо проходження служби» (п. 12.2 Класифікатора) передбачає, зокрема, спори щодо: незабезпечення службовця житлом, порушень під час нарахування та здійснення виплат за проходження служби, рішення про застосування до службовця дисциплінарного стягнення, рішення атестаційної комісії за результатами атестації, результатів щорічного оцінювання виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань. Категорія «спори щодо звільнення з публічної служби» (п. 12.3 Класифікатора) містить спори щодо: поновлення на службі, стягнення на користь особи несплачених коштів, які належало їй виплатити під час звільнення зі служби (військової служби) [94]. Проте ця класифікація доцільна для правозастосувача, оскільки деякі категорії публічно-правових спорів стосуються не стільки проходження служби чи звільнення з неї, як питань іншої правової природи (наприклад, соціальні питання, такі як забезпечення житлом, нарахування та здійснення виплат державним службовцям). Адміністративно-правова природа відносин у сфері державної служби визначає необхідність виключень зазначених категорій спорів, які, на думку авторів Класифікатора категорій адміністративних справ, належать до спорів з відносин публічної служби, хоча такими не є [89]. На нашу думку, очевидно, що класифікатор адміністративних справ охоплює декілька видів судових адміністративних спорів, що можуть мати характеристики публічно-правових, а тому зазначені види правовідносин мають бути виокремлені як конкретні види публічно-правового спору за нормативно-класифікаційним критерієм.

Наукова думка щодо сутності спірних правовідносин у публічно-правовій сфері, розв'язання яких здійснюють у порядку реалізації судової

адміністративної юрисдикції, представлена надбаннями, у яких доведено доцільність виокремлення адміністративно-правових або публічно-правових спорів. У першому випадку вчені акцентують на такому понятті, як сфера виникнення спірних правовідносин – адміністративно-правова. У другому випадку, коли обґрунтовано поняття публічно-правового спору, дослідники керуються публічно-правовою природою спірних правовідносин. Учені мають єдиний підхід до визначення такого спору (адміністративно-правового чи публічно-правового) як юридичного конфлікту, а також визнання обов'язковим учасником такого спору органу державної влади, органу місцевого самоврядування як суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Спори управлінського характеру можуть виникнути й поза межами адміністративно-правових відносин, проте мати публічно-правову природу, а тому потребувати особливого порядку вирішення. Саме тому видається доцільним застосування терміна «публічно-правовий спір», однак з уточненням наявних теоретико-правових положень і подальшим пошуком універсальної формули, що має відображати його сутність і зміст [145]. З огляду на запропоновані класифікаційні критерії, на нашу думку, доцільним є виокремлення декількох видів публічно-правового спору, з огляду на характер і процедури його врегулювання. До цього кола, на нашу думку, належать ті публічно-правові спори, що можуть бути врегульовані виключно в судовому порядку, а також публічно-правові спори, врегулювання яких можливе та безпосередньо відбувається в позасудовій процедурі.

Публічно-правові спори в державно-службових відносинах за критерієм предмета спору систематизовано в спори щодо: оскарження застосування заборон відповідно до Закону України «Про очищення влади»; оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності (крім звільнення); звільнення з державної служби, зокрема поновлення на службі; оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення чи правопорушення,

пов'язане з корупцією; оскарження законності притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією; забезпечення державних службовців житлом; невивплати компенсації замість речового майна та про стягнення з відповідача грошової компенсації замість речового майна. На перший погляд, систематизація публічно-правових спорів у державно-службових відносинах передбачає виокремлення таких спорів щодо: а) прийняття на державну службу; б) звільнення з державної служби; в) поновлення на державній службі; г) проходження державної служби. Водночас слід зазначити, що такий поділ за деякими категоріями справ має умовний характер, адже за окремими категоріями публічно-правових спорів складно розмежувати питання проходження і звільнення з державної служби [89]. Тож за критерієм етапу державної служби, на нашу думку, слід також виокремити такі види публічно-правового спору, як ті, що виникають з питань прийняття на державну службу; з питань її проходження; з питань звільнення та припинення державної служби. Також слушною видається думка В. Ю. Поплавського щодо виокремлення такого виду, як поновлення на державній службі, як її конкретного етапу, що наділений особливостями відповідних правовідносин і потребує ініціативи від одного із суб'єктів такого публічно-правового спору.

Ю. С. Педько визначає такі характеристики публічно-правового спору, що можуть стати критеріями його видів: спірний характер, зумовлений конфліктністю ситуацій, які складаються в управлінні, де суб'єктами, з одного боку, є громадяни, а з іншого – органи державної влади, органи місцевого самоврядування; передбачає форму, у межах якої здійснюють судовий захист порушених прав унаслідок дій, бездіяльності органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; є судовий процесуальний порядок вирішення справ, який реалізується незалежним державним органом – адміністративним судом; захист в адміністративних судах супроводжується перевіркою на предмет

дотримання законності прийняття управлінських актів, завдяки чому акти, які не відповідають вимогам законності, мають бути скасовані або замінені; предмет судової адміністративної юрисдикції стосується результатів реалізації управлінських повноважень, а порушення здійснюють у межах публічно-правових відносин [87, с. 7; 32, с. 74].

У спірних правовідносинах у державно-службовій сфері громадянин України завжди є позивачем. Водночас у будь-якому випадку, незалежно від виду публічно-правового спору в державно-службових відносинах обов'язковою його стороною переважно відповідачем у справі) є уповноважена посадова особа. З огляду на визначення справи адміністративної юрисдикції, такі повноваження мають стосуватися тільки здійснення владних управлінських функцій. Характеризуючи спір з приводу забезпечення службовців публічної служби службовим житлом як публічно-правовий, доцільно зазначити, що забезпечення осіб публічної служби житлом Вищий адміністративний суд України розглядає у взаємозв'язку з відносинами щодо проходження публічної служби. Таку правову оцінку змісту правовідносин у сфері надання службового житла можна сприймати неоднозначно, оскільки ці питання доцільно віднести до соціально-побутових, а не до державно-службових. Проте статус житла як службового визначений зв'язком із виконанням службовцем публічної служби обов'язків за посадою, а надання службового житла можна розглядати як гарантію належного виконання обов'язків службовцем, передбачену законом [89]. Тож, з огляду на зазначений приклад, на нашу думку, слід виокремити ще один класифікаційний критерій видів публічно-правового спору, який полягає в їх розподілі за предметним принципом. За предметом публічно-правові спори поділяються на ті, що: виникли щодо невиконання обов'язків; виникли щодо зловживання правами; виникли за результатами взаємного недотримання чітко окреслених меж компетенції.

Для визначення змісту спору використовують такі його елементи, як «зовнішні ознаки», що визначають «архітектуру» спору: сторони (суб'єкт

владних повноважень, інші суб'єкти, що реалізують владні управлінські повноваження, фізична особа, юридична особа), адміністративні правовідносини, з яких виник спір (порушення, що спричинили адміністративно-правові наслідки), норма адміністративного права. За логікою дослідників, необхідно розширити цей перелік категорією «правовий конфлікт» (податковий, публічно-правовий, адміністративний тощо). Однак стає зрозумілим, що доведення «переконання особи» в порушенні її прав, свобод і законних інтересів можливе лише після вирішення такого спору відповідно до такого випадку [119]. Отже, слушною вважаємо позицією автора про те, що конкретні змістовні характеристики будь-якого юридичного спору, визначаючи його зміст і сутність, безпосередньо впливають на видові ознаки в контексті його публічно-правового змісту у сфері державно-службових відносин. Тому необхідно, спираючись на позиції вчених, обґрунтувати позицію про те, що видів публічно-правових спорів є чимало. На нашу думку, усі вони мають бути класифіковані за конкретними видовими критеріями, які власне й висвітлюють зміст і сутність їх групової приналежності.

Перший вид публічно-правових спорів виникає в державно-службових відносинах, пов'язаних із проходженням державної служби. Другий вид публічно-правових спорів виникає під час прийняття на державну службу або звільнення чи поновлення на державній службі. У публічно-правових спорах у державно-службових відносинах, пов'язаних із прийняттям на державну службу, однією зі сторін є громадянин України, наділений чинним законодавством правоздатністю реалізувати конституційне право на державну службу, але який не набув статусу державного службовця. У публічно-правових спорах у державно-службових відносинах, предмет яких стосується правових вимог щодо забезпечення законності під час звільнення з державної служби, зокрема шляхом поновлення на службі, однією із сторін є громадянин України, який втратив статус державного службовця внаслідок припинення державно-службових

відносин. Отже, серед категорій публічно-правових спорів у державно-службових відносинах виокремлено спори щодо: прийняття на державну службу; проходження та припинення державної служби; поновлення на державній службі. До особливостей публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, пов'язаних зі звільненням з державної служби, слід виокремити насамперед регламентацію чинним законодавством підстав звільнення. Такі підстави визначені не тільки Кодексом законів про працю України, а й Законом України «Про державну службу», спеціальними законами, якими встановлені особливості дисциплінарної відповідальності службовців мілітаризованої державної служби [89]. Отже, з огляду на сформовані підходи до видового розподілу публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, на нашу думку, доцільним є подальший аналіз предметів і підстав виникнення таких спорів у відповідній сфері, оскільки ці змістовні характеристики прямопропорційно пов'язані із формуванням їх видової приналежності.

2.2. Предмет і підстави виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин

Публічно-правовий спір як один із видів правового спору в широкому значенні має чіткий предмет і вичерпне коло підстав його виникнення. Залежно від рівня дослідженості зазначених структурних елементів ми можемо обґрунтувати низку пропозицій та доповнень до законодавства України з удосконалення впровадження публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. Оскільки підстави виникнення публічно-правового збору є доволі специфічними, а їх коло – чітко окресленим, на нашу думку, додаткового аналізу потребують інші структурні компоненти відповідних правових відносин.

Крім цього, оскільки предмет публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин так само може бути багатограним, з огляду на особливості певного виду державно-службових відносин, цей аспект нашого дослідження так само потребує глибокого аналізу й вивчення відповідних думок учених. Слід зауважити, що галузеві особливості публічно-правового споручітко відображені в структурних компонентах його правової побудови, а саме в підставах і предметі, оскільки такий спір належить до зазначеної категорії саме за предметною ознакою [130].

Розвиток суспільства є неможливим без виникнення суперечностей між його членами, окремими групами, органами управління і приватними особами тощо. Найважливіші суспільні відносини регулюють норми права, тому такі конфлікти належать до категорії правових спорів. Визначаючи місце правових спорів у сфері соціального регулювання відносин, необхідно акцентувати, що їх вирішення покладено на спеціально встановлені механізми впливу й забезпечення реалізації інтересів учасників конфлікту. До ознак правового спору належить, зокрема, настання відповідних юридичних наслідків, що застосовують до осіб, через діяльність чи бездіяльність яких відбулося або може відбутися порушення права чи інтересів [27]. До підстав виникнення публічно-правових спорів належать сукупність фактичних і юридичних обставин, що є свідченням можливого порушення прав, свобод й інтересів фізичних, юридичних осіб у відносинах публічного права [136, с. 15]. Крім цього, публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин мають внутрішньо протилежний зміст, оскільки всі без винятку органи державної влади та їх посадові особи діють так, як прямо зазначено в законодавстві України, у натомість приватні та інші фізичні особи мають право діяти будь-як, крім так, як прямо заборонено відповідними нормативно-правовими актами. У зв'язку із цим вважаємо доцільним зазначити, що підстави виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин охоплюють ті фактичні обставини, що свідчать про порушення прав і свобод конкретної службової

особи, які безпосередньо пов'язані з її обов'язками та компетенцією відповідного органу державної влади.

Слід зауважити, що така неоднозначність стосується як вихідного поняття публічно-правового спору, так і галузевих його особливостей. Вирішення цієї суперечності слід спрямувати через призначення цієї правової категорії. Зокрема, підстава публічно-правового спору як його елемент дає змогу виконати такі завдання: ідентифікувати конкретний спір з-поміж інших; визначити юрисдикцію зазначеного спору. Процес виникнення відповідного спору не стає вирішальним, а таке значення має саме аргументація сторонами своїх вимог і заперечень, а саме щоб такі вимоги й заперечення ґрунтувалися на нормах саме публічного права. Тому за основу для подальшого дослідження необхідно обрати передусім позиції, що визначають підставу саме публічно-правового спору, якою є сукупність даних, що свідчать про ймовірне порушення суб'єктивного права або втручання в реалізацію компетенції суб'єкта публічної влади [136, с. 5]. Надаючи характеристику публічно-правовому спору як сукупності суспільних відносин, що пов'язані із фактичним втручанням у життєдіяльність певних осіб, що пов'язано з виконуваними ними службовими повноваженнями, слід акцентувати, що виникнення такого спору не свідчить про необхідність його розв'язання саме в адміністративній процедурі, оскільки він може бути вирішений як у судовому, так і позасудовому порядку. Крім цього, зазначені суттєві обставини безпосередньо впливають на утворення публічно-правового спору, а також його перебіг і формати розв'язання.

Доцільно виокремити ще один підхід до визначення сутності публічно-правового спору, що ґрунтується на розумінні, за яким обов'язковою ознакою є наявність оспорюваного публічного інтересу, а спір може виникнути як за участю суб'єкта владних повноважень, так і без такої особи. Публічний інтерес розглядають як інтерес, що виявляється у визнанні державою інтересів соціуму або окремих його груп. Визнання

публічного інтересу вбачається в забезпеченні механізму не лише його встановлення, а й визначення шляхів забезпечення його реалізації [35, с. 32–33]. Необхідно зазначити про взаємозв'язок не лише інтересів конкретної групи соціуму (чи його загалом), а й наявність чіткого кола компетенції органу державної влади, у структурі якого працює відповідна службова особа, а також пов'язаність здійснюваної службової діяльності з порушенням службових прав і гарантій такої особи, що суперечить не лише інтересам служби, а й шкодить правам і свободам людини та громадянина. Водночас наявність конкретного предмета оспорювання в контексті державно-службових відносин є обов'язковою ознакою таких взаємин, без наявності якої їх утворення, подальший перебіг і розв'язання є неможливим.

Форми адміністративного процесу залежать від наявності чи відсутності конфлікту в матеріальних правовідносинах. О. В. Кузьменко та Т. О. Гуржій розглядають наявність чи відсутність конфлікту в правовідносинах як «першооснову кваліфікаційної ознаки адміністративного процесу», що приводить до висновку про наявність неконфліктних і конфліктних проваджень. Основою змісту групи «конфліктних проваджень» адміністративного процесу, на думку цих науковців, є «конфлікт між учасниками кореспондуючих матеріальних правовідносин» [69, с. 128–129; 25]. В іншій публікації О. В. Кузьменко відносить до проваджень «конфліктного характеру» «провадження з розгляду скарг» й «адміністративно-позовне провадження», що здійснюють адміністративні суди [68, с. 27; 25].

Підстава спору як предмета юрисдикції адміністративних судів охоплює три елементи: правову позицію державного службовця; правову позицію суб'єкта публічної влади; взаємно суперечливий характер зазначених позицій. Обґрунтовано, що достатніми доказами наявності зазначених елементів є: звернення позивача у встановленій процесуальним законом формі; підтримання ним свого позову протягом розгляду справи. Сторонами досліджуваного публічно-правового спору є державний

службовець (особа, яка претендує на отримання або повернення такого статусу) і суб'єкт публічної влади [144]. На нашу думку, необхідно зазначити, що не лише наявність протилежних думок є підставою публічно-правового спору. Юридичною точкою відліку початку процедури його розв'язання в законодавстві України чітко визначено ініціативу, що виявляється в письмовому зверненні з метою розв'язання такого правового конфлікту в позасудовому порядку чи безпосередньо позов до органів судової влади. Наявність правової позиції державного службовця та невідтримання ним ініціативи щодо направлення такого позову до суду чи звернення в робочому порядку до керівництва відповідного органу державної влади не створює обставин, за яких публічно-правовий спір має бути розв'язаний.

Пропозиції щодо вдосконалення системи підстав виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин та його предмета протягом періоду незалежності України формувалися в низці проєктів нормативно-правових актів.

Відповідно до ч.1 ст.5 Кодексу адміністративного судочинства України в редакції проєкту Закону України від 23 березня 2017 року № 6232 [68] як спосіб відновлення порушеного права чи інтересу є визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень. Особливою главою передбачено особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень (глава 6 Кодексу адміністративного судочинства України [61] і відповідно глави 11 редакції Кодексу адміністративного судочинства України, визначеної в проєкті Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 23 березня 2017 року № 6232 [93; 27]). Порядок оскарження рішень, дій чи

бездіяльності конкретних посадових осіб органів державної влади визначений не лише Кодексом адміністративного судочинства України, а й іншим профільним законодавством. Тому вважаємо за доцільне зазначити, що суттєві обставини способів розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин різняться своєю варіативністю, проте вирізняються чіткою унормованістю, а тому найоб'єктивнішим і найнадійнішим способом відновлення порушеного в публічно-правовому спорі права державного службовця є звернення особи до суду з відповідною заявою. Рішення судів на території України мають беззаперечну юридичну силу, яка безпосередньо впливає на зобов'язання певних органів державної влади щодо скасування прийнятих незаконних рішень, натомість керівники таких державних органів не завжди мають можливість і повноваження щодо скасування власного наказу.

І. Б. Колішко, Р. О. Куйбіда обстоюють позицію, згідно з якою елементами адміністративного позову можна визнати підставу, предмет і зміст позову. Предмет позову становитимуть матеріально-правові вимоги особи, яка звертається до адміністративного суду, до відповідача (наприклад, вимоги вчинити певну дію на користь позивача). Зміст позову – це адресоване адміністративному суду прохання позивача процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача (наприклад, прохання до суду зобов'язати відповідача до вчинення певної дії). Практичне значення матимуть тільки підстава й предмет адміністративного позову, оскільки вони допоможуть визначити тотожність позову. Повторне подання позову між тими самими сторонами, з тих самих підстав і з того самого предмета, якщо його вже розглядав суд, згідно з правилами судового процесу не допускається. В адміністративному судочинстві важливо передбачити, щоб від фізичної чи юридичної особи, яка не є суб'єктом владних повноважень, не вимагали обов'язково зазначити в позовній заяві правову підставу її вимог, тобто конкретну норму права. Достатньо було б зазначити, яке суб'єктивне право чи інтерес особа вважає порушеним [3, с.

113; 39]. Необхідно зазначити, що підстава та предмет позову, зокрема публічно-правового, пов'язаного з державно-службовими правовідносинами, є взаємопов'язаними. Без наявності чіткого кола юридичних обставин, що характеризують такий спір як публічно-правовий, та за умови відсутності чітких характеристик його предмета неможливими будуть поява такого спору, його подальший перебіг, а отже, розв'язання.

Ми поділяємо позицію дослідників про те, що предметом публічно-правового спору, зокрема у сфері державно-службових відносин, є чітка нормативна вимога позивача до відповідача щодо вчинення конкретних організаційно-управлінських чи будь-яких інших передбачених законодавством України дій, що відновлять порушені права й свободи людини і громадянина.

Узагальнюючи наукові підходи до визначення підстав виникнення публічно-правових спорів, необхідно зауважити, що останні виникають унаслідок порушення встановлених законодавством прав та охоронюваних державних, громадських і приватних інтересів [27]. Юридична конфліктологія спрямована на забезпечення ефективності врегулювання правових суперечностей. З'ясування їх сутності дає змогу визначити межі юрисдикції їх розгляду. Поширеним критерієм є поділ правових спорів залежно від їх предмета на: 1) спори, що виникають у зв'язку з виникненням перешкод, пов'язаних із реалізацією закріплених у нормах права суб'єктивних прав, законних інтересів, повноважень, обов'язків тощо; 2) спори з приводу тлумачення норм права, їх відповідності нормам Конституції України; 3) спори про притягнення до відповідальності [86, с. 186–192]. Слід додати, що залежно від предмета спорів змінюються також обставини їх виникнення та відповідні підстави.

Наприклад, щодо спорів, що виникають у зв'язку з виникненням перешкод, пов'язаних із реалізацією права, є фактичні дії чи бездіяльність, що сприяли порушенню, й ініціатива позивача щодо відновлення у визначеному законодавством України порядку цих прав.

Спори з тлумачення норм права в державно-службових відносинах здебільшого виникають під час застосування норм пенсійного законодавства, проте предметом у цьому випадку є межі компетенції конкретного органу державної влади щодо тлумачення певних актів законодавства та їх окремих положень, оскільки органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти виключно в межах і в спосіб, прямо визначені законодавством України.

Будь-який адміністративно-правовий спір є публічно-правовим, адже по суті є спором з органом виконавчої влади, що виникає з адміністративно-правових відносин, проте не будь-який публічно-правовий спір є адміністративним (наприклад, ст. 20 КАС України встановлює порядок вирішення спору з приводу оскарження рішення та дій суб'єктів, що порушують законодавство про вибори та референдум). Якщо ж такий спір називати «адміністративним спором», незрозуміло, чому йдеться про виборчі спори, адже останні виникають з конституційних правовідносин і не мають жодного відношення до управління. Крім того, доведеться щоразу зазначати, що адміністративний спір пов'язаний з правовідносинами будь-якої галузевої належності [10].

Предметна характеристика спорів про притягнення до відповідальності конкретних посадових осіб полягає у фактичному вчиненні дій уповноваженою на це посадовою особою щодо притягнення до відповідальності іншої службової особи, а також наявності обґрунтованої позиції особи, притягнутої до такої відповідальності, про неправомірність дій керівництва.

Вчені визначають предмет спору як публічні права й обов'язки учасників спірних адміністративно-правових відносин і законність адміністративних актів, певна правова процедура вирішення спорів. Види адміністративно-правових спорів залежать від предмета спору: спори про об'єктивне право (про законність адміністративного акта) і суперечки про суб'єктивні права (наприклад, суперечка про законність адміністративно-

правових дій) [41]. О. А. Ведепянін переконаний, що предмет публічно-правового спору можна схарактеризувати як законність правових актів. У переважній більшості випадків це акти індивідуальної дії, але інколи – нормативні акти. Такі елементи публічно-правового спору, як зміст, відображають саме «спірний» характер публічно-правового спору, його сутність; «сторони» та «предмет» характеризують основні юридичні складові такого спору, що дають підстави називати його саме правовим і публічним. Тому з усіх перелічених вище елементів саме зміст має центральне значення [29, с. 116–117]. Водночас, на нашу думку, слід доповнити зазначену позицію тим, що не лише зміст нормативно-правового акта має важливе юридичне значення для перебігу та розв'язання публічно-правового спору в державних службових відносинах. Оскільки на появу й ініціювання процесу розв'язання публічно-правового спору безпосередньо впливає ініціатива особи, чиї права були порушені, найважливішим у цьому контексті є обмежувальний ефект відповідного нормативного акта щодо позивача.

За обставин, коли предметом публічно-правового спору в державно-службовій сфері є оскарження дії чинного нормативно-правового акта, неможливим буде його розв'язання в позасудовому порядку, оскільки для зміни нормативно-правового акта та його регульовального ефекту необхідним є судове рішення.

Підставами виникнення публічно-правових спорів законодавець вважає: 1) порушення прав осіб у зв'язку з виконанням суб'єктами публічного управління покладених на них публічно-владних управлінських функцій; 2) недотримання стандартів якості надання адміністративних послуг; 3) недотримання вимог організації та проведення виборчого процесу [27]. До умов виникнення публічно-правових спорів у сфері службових відносин В. Ю. Поплавський відносить наявність юридичної конфліктної ситуації; недоліки правового регулювання; помилки в правозастосуванні, зокрема внаслідок помилок у тлумаченні правових норм

судами [89, с. 95]. Тож у широкому значенні підставами виникнення публічно-правового спору в будь-якому випадку є порушення прав і свобод людини й громадянина. Форми таких порушень мають найрізноманітніші підстави та можуть бути поділені за предметною характеристикою, а саме на ті, що: виникли у зв'язку з виконанням покладених функцій і завдань; виникли за фактом притягнення особи до дисциплінарної відповідальності; виникли за результатами неправильного тлумачення актів законодавства України тощо.

Водночас буде хибним вважати, що предмет службового спору обмежується виключно порушеними правами, свободами й законними інтересами осіб. Він залежить від виду спору: про суб'єктивні службові права й обов'язки чи об'єктивне право публічної служби (у випадках оскарження нормативно-правових актів). У першому випадку предметом спору будуть саме права, свободи, законні інтереси особи, у другому – законність (крім конституційності) адміністративних актів суб'єктів владних повноважень у формі судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. В останніх спорах вирішують тільки питання законності й відповідності правовим актам про публічну службу вищої юридичної сили нормативно-правових актів. Відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням цього акта щодо позивача й пов'язані із цим питання порушених прав, свобод і законних інтересів, не є предметом судового розгляду. Суд за наслідками розгляду справи може визнати нормативно-правовий акт із питань публічної служби незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, цілком або в окремій його частині, не вирішуючи питання про суб'єктивні права позивача [81]. Слід підсумувати, що предметом публічно-правового спору в державно-службових відносинах є чітке коло правовідносин, що були порушені або відбулися всупереч актам законодавства, що регулює відповідну сферу. Залежно від форми та виду такого порушення, а також предметної складової варіативним може бути й формат розв'язання цього спору. Відносини між

посадовою особою конкретного органу державної влади та керівництвом цього органу мають чітке нормативно-правове регулювання й у випадку, якщо це нормативне коло суперечить вищим за юридичною силою актам законодавства України, такий публічно-правовий спір за предметною ознакою підлягає розв'язанню виключно в судовому порядку.

Загальним поняттям предмета публічно-правового спору є те, з приводу чого виникає спір, зокрема вирішення питання щодо правового статусу особи. Таким предметом можуть бути охоплені права, обов'язки, повноваження тощо [30, с. 771; 144]. Відповідно до КАС України, ознаками справи, що підпадає під юрисдикцію адміністративного суду, є те, що принаймні одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій (п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України). З огляду на положення ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу», право на державну службу можна розглядати в тісному взаємозв'язку з правом на працю. З позицій, які обстоюють С. В. Ківалов і Л. Р. Біла-Тіунова, можна дійти висновку, що право на державну службу можна розглядати в широкому сенсі, за якого таке право охоплює конкретні суб'єктивні права, пов'язані з проходженням державної служби [59, с. 4–5; 144]. За предметною характеристикою публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин слід зазначити, що у сфері державної служби будь-який спір визнають публічно-правовим, проте залежно від суттєвих юридичних обставин його утворення згодом може бути вирішено питання про судовий чи позасудовий порядок його врегулювання. Водночас, у разі суперечності нормативно-правових актів між собою або з вищими за юридичною силою нормативно-правовими актами, позасудовий формат вирішення такого публічно-правового спору є неможливим.

Оскільки предмет публічно-правового спору відіграє важливу роль у процесі розгляду справ адміністративними судами та, як наслідок,

відновленні порушеного права, свобод чи інтересів позивача, Вищий адміністративний суд України надав роз'яснення з приводу проблем визначення юрисдикції. Відповідно до постанови Пленуму ВАС України від 20 травня 2013 року № 8, для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що основою розмежування спорів є поділ права на публічне та приватне. Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору – до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії [97; 107]. Водночас надання такої характеристики предметній складовій публічно-правових спорів органами судової влади, на нашу думку, є недостатньо точним і фрагментарно суперечить принципу правової визначеності, оскільки врахування загальнотеоретичних уявлень про зміст, а також предмет і підстави виникнення публічно-правового спору в правозастосовній практиці є доволі неоднозначним явищем і може суперечити актам законодавства України. Крім цього, слід зауважити, що всі без винятку органи державної влади, зокрема органи судової влади, зобов'язані функціонувати виключно в межах і спосіб, прямо визначені законодавством України, що унеможлиблює застосування загальнотеоретичних напрацювань у сфері інституту публічно-правових спорів.

Загальновідомою є теза щодо кореспондуючого характеру прав й обов'язків у межах конкретного правовідношення. Застосовуючи цей висновок щодо питань державної служби, можна стверджувати, що, приймаючи рішення щодо звільнення державного службовця або інше рішення, що стосується права конкретної особи на державну службу, суб'єкт влади реалізує свої повноваження. Однак такі повноваження в конкретному випадку не можна вважати предметом досліджуваного спору, оскільки вони є лише засобом вирішення питання щодо наявності права

особи на державну службу в конкретному випадку. Кінцевою категорією в цьому випадку постає право особи на державну службу. За таким підходом предметом публічно-правового спору, що виникає з державно-службових відносин і належить до юрисдикції адміністративних судів, є право особи на державну службу [144]. Ми поділяємо таку позицію і зауважимо, що у випадку, коли обставини, за яких утворився публічно-правовий спір, становлять порушення права людини на проходження у встановленому законодавством України порядку державної служби, за умови виконання нею всіх вимог і проходження відбору, такий спір за предметною характеристикою належить до категорії тих, що порушили конституційні права і свободи людини. Водночас внутрішньоструктурно цей предмет може бути поділено на конкретні види прав, які регламентує як Конституція України, так й інші акти законодавства.

Предметом оскарження є: 1) рішення – окремі акти, якими органи – доходів і зборів або їх посадові особи приймають рішення з питань, передбачених законодавством України з питань державної митної справи, а також задовольняють скарги, заяви, клопотання конкретних фізичних чи юридичних осіб або відмовляють у їх задоволенні; 2) дії – вчинки посадових осіб та інших працівників органів доходів і зборів, пов'язані з виконанням Митного кодексу України та інших актів законодавства України; 3) бездіяльність – невиконання органами доходів і зборів, їх посадовими особами та іншими працівниками обов'язків, покладених на них відповідно до Митного кодексу та інших актів законодавства України, або неприйняття ними рішень з питань, віднесених до їх повноважень, протягом строку, визначеного законодавством. У законі рішення, які можуть бути оскаржені, стосуються широкого спектра управлінських питань і називаються актами, але не конкретизовано, якими саме [81]. Слід зауважити, що в адміністративно-правовій науці поняття предмета оскарження та предмета публічно-правового спору не є тотожними, хоч і чітко пов'язані в умовах перебігу та розв'язання такого виду спорів, зокрема в державних службових

відносинах. Водночас у позиції дослідника не цілком зрозумілим залишається розмежування понять «рішення» та «дії», які, на нашу думку, є тотожними, як і зміст та сутність терміна бездіяльність, що також є рішенням в адміністративно-правовому розумінні.

2.3. Сторони публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин

Необхідність надання характеристики всім сторонам публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є беззаперечною. Схарактеризувавши його предмет і чіткі обставини виникнення, слід проаналізувати кожен зі сторін такого виду спору, оскільки всі вони мають певні особливості й вирізняються серед інших суб'єктів адміністративного судочинства та відповідних учасників цих процесів.

Кожна зі сторін публічно-правового спору має чітко визначене та врегульоване нормами права коло прав, обов'язків і повноважень, що безпосередньо впливають на їх можливості щодо захисту своєї правової позиції, як у судовому, так і позасудовому порядку. Водночас чітке окреслення сторін публічно-правового спору в державно-службових відносинах є беззаперечним, його обґрунтовували протягом десятиліть авторитетні вчені. На підставі і окреслених у попередніх підрозділах позицій слід зазначити, що сторін у публічно-правовому спорі, що виникає в державно-службових відносинах, є лише дві – позивач і відповідач. У широкому значенні цього терміна позивачем є особа, яка заявляє про неправомірне порушення її прав і свобод та ініціює процедуру їх відновлення. Відповідачем є сторона, що, на думку позивача, вчинила, шляхом дії чи бездіяльності відповідне порушення прав і свобод та потенційно може бути зобов'язана вжити необхідних адміністративно-

управлінських і нормативно-правових заходів для відновлення порушеного права [125].

Недостатня термінологічна визначеність цих складових і категорій зумовлює необхідність глибокого юридичного аналізу поняття та сутності сторін у публічно-правовому спорі щодо державно-службових відносин.

З огляду на поліваріативність підходів законодавства України до визначення сутності й змісту понять публічної та державної служби, що є суттєвими для чіткого та змістовного окреслення суб'єктної складової сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, на нашу думку, надзвичайно важливим є дослідження відповідних термінів і виокремлення основних характеристик.

Поняття «публічна служба» використовують для визначення характеру та способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов'язана з державою та органами місцевого самоврядування, місцем і роллю в житті суспільства. У діяльності службовців публічної служби втілюються завдання та функції держави. Водночас недоліком законодавчого визначення в п. 17 ст. 4. Кодексу адміністративного судочинства України поняття «публічної служби» є те, що законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності, зокрема політичну, що залежить від політичної ситуації в країні та розстановки політичних сил, і професійну, яка пов'язана з реалізацією завдань та функцій держави. У ст. 1 Закону України «Про державну службу» законодавець обмежив державну службу певними видами діяльності, які чітко зазначені в законодавстві [34]. Водночас, на нашу думку, слід акцентувати на тому, що тотожність правового становища публічного й державного службовця як сторони в публічно-правовому спорі, щодо державно-службових відносин є беззаперечною, а отже, вони можуть відрізнитися одна від одної лише предметом й обставинами виникнення такого публічно-правового спору. Також слід урахувати ці відмінності в контексті визначення змістового наповнення поняття сторін публічно-

правового спору, оскільки представлення конкретного органу державної влади чи установи публічним чи державним службовцем позначається на його правоздатності в цьому процесі.

За інституційного (інституціонального) підходу публічну службу в найширшому значенні здійснюють працівники всіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, а й законодавчої та судової влади), державних підприємств та установ, органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств й установ. Тож до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, зокрема діяльність державних або муніципальних лікарів, учителів. У вузькому значенні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади й органів місцевого самоврядування [117]. Водночас доходимо висновку, що не кожен публічно-правовий спір може виникнути у сфері публічної чи державної служби, а основоположним у цьому питанні є контекст і зміст виконуваних функцій, покладених на відповідний орган державної влади чи установу. Так само компетенція відповідного органу державної влади визначає міру й можливість його участі у відповідному судовому засіданні щодо розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин. Тому встановлення характеристик відповідної сторони зазначеного спору є надзвичайно важливим у контексті цього дисертаційного дослідження, оскільки впливає на спроможність суб'єкта відновити порушене право позивача й недопустити такі випадки надалі.

Розглядаючи поняття публічної служби, можна визначити його як специфічну діяльність політичних й адміністративних суб'єктів, у межах якої відбувається реалізація завдань та функцій публічного характеру, тобто таких, які стосуються прав й інтересів спільноти – населення держави, адміністративно-територіальної одиниці, певної соціальної групи або територіальної громади, яку здійснюють на засадах фінансування

відповідної діяльності за кошти державного чи місцевого бюджету; публічна служба, за винятком політичної, здійснюється на професійній та політично нейтральній основі, її формування відбувається на підставі адміністративно-правового акту призначення або виборів [31]. Оскільки сфера публічної служби й власне поняття публічного службовця чітко регламентовані законодавством України, а умови їх праці та проходження такого виду служби унормовано в Кодексі законів про працю України та відповідному трудовому договорі, проблем щодо поновлення порушених у державно-службових відносинах конкретним органом державної влади чи місцевого самоврядування прав і свобод відповідного публічного службовця не має виникнути. Водночас обов'язок представити відповідну установу чи орган місцевого самоврядування в судовому процесі так само застосовують, як і у випадку з органами державної влади.

Соціальний характер державної служби також визначений професійними (професійність, компетентність), політичними (патріотизм, служіння народові держави), діловими (інтелектуальні й організаторські здібності), моральними (чесність, непідкупність, відкритість) та особистісними (уміння слухати людей, комунікативність, уміння налагоджувати стосунки) рисами державних службовців. Соціальними завданнями державної служби можна вважати захист і реалізацію інтересів, прав, свобод громадян; ефективне виконання соціальних завдань і зобов'язань держави перед суспільством; забезпечення соціальних державних послуг, таких як охорона здоров'я, освіта, безпека; вирішення соціальних конфліктів у суспільстві; усунення безробіття; забезпечення рівного доступу громадян до державної служби [37]. З огляду на характеристики поняття державної служби, слід зазначити, що контекст її компетенції пов'язаний з виконуваними конкретними працівниками, тобто державними службовцями, службовими завданнями та реалізацією ними повноважень. Такий підхід зумовлює необхідність рівнозначного дотримання як прав і свобод людини чи громадянина, що проходить

державну службу, так й обов'язків, покладених на таку особу, відповідно специфіки виду такої служби. Беззаперечним є те, що особливості й окремі характеристики, притаманні органу державної влади, що надає можливість реалізовувати право на державну службу громадянам України, полягають у спеціальному статусі такої установи, яка від імені держави має право здійснювати публічне адміністрування певною сферою соціально-правових відносин.

Наукові дослідження у сфері державної служби мають міждисциплінарний комплексний характер, тому державна служба використовує категорії інших гуманітарних та політичних наук. Державна служба має низку власних категорій і понять, які активно використовують у системі державної служби та в загальній системі публічного управління. Серед базових категорій та понять теорії державної служби виокремимо такі: державна служба, професійна діяльність, формування пропозицій до державної політики, реалізація державної політики, державний службовець, державно-службові відносини, посада державної служби, посадові обов'язки, профіль професійної компетентності посади державної служби, рівень професійної компетентності особи, службові обов'язки, статус державного службовця [38]. Тому слід зауважити, що установа, де особи проходять державну службу, як сторона у судовому процесі щодо розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин має широке та виключне коло компетенції щодо захисту своїх прав, меж компетенції та законних інтересів, визначених законодавством України, а також вичерпний перелік обов'язків щодо трудових відносин із працевлаштованими державними службовцями, а також виключно в установленому законодавством України порядку може відновлювати порушені права.

Водночас слід зауважити, що інституціональний підхід має потенційно високу спроможність до ґрунтовного дослідження та всебічного аналізу соціальних систем як об'єктів управління. Інституціоналізм як

методологічна основа створює умови для активізації різноманітних міждисциплінарних досліджень соціальних систем, забезпечує відстеження інституціональних кількісно-якісних і сутнісних змін та перетворень різних соціальних інститутів, аналіз інституціональних факторів – сукупності фундаментальних історичних передумов, політичних, економічних, правових, соціальних та духовних (культурних) правил і норм, які визначають рамкові умови функціонування та розвитку соціальних систем як об'єктів державного (публічного) управління [88, с.218]. Саме тому надзвичайно важливо з'ясувати зміст і сутність публічної та державної служби як соціально-правових та організаційно-управлінських, державницьких явищ й інституцій, що беруть участь у судових процесах щодо розв'язання публічно-правових спорів, які виникли в державно-службових відносинах, та їх зобов'язання в межах чинного законодавства України, забезпечувати всі законні вимоги працевлаштованих державних службовців, а також брати участь у відповідних судових процесах щодо порушення їхніх прав і свобод.

Судова практика засвідчує наявність окремих проблемних питань розгляду публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. Ці питання стосуються визначення не тільки юрисдикції окремих категорій спорів, а й спроможності окремих суб'єктів бути стороною у справі, що безпосередньо впливає й на визначення юрисдикції спору, можливість відкриття провадження в конкретній справі. Узагальнюючи результати розгляду зазначених спорів, Львівський апеляційний адміністративний суд України вказав на неоднозначність судової практики щодо допуску до участі у справі центрів зайнятості населення як позивачів за позовами до державних органів про відшкодування сум сплачених грошових коштів на допомогу з безробіття державним службовцям у випадках, коли вони були поновлені на службі [124; 144]. Як позовна сторона такі органи державної влади, як, наприклад, Центр зайнятості населення, відіграють критично важливу роль у поновленні прав і свобод людини й громадянина, у цьому

випадку – державного службовця, що був поновлений на службі. Так само зазначений орган державної влади має чітке коло компетенції та до його повноважень віднесено захист прав і свобод державних службовців, які було порушено, а тому неоднозначність судової практики, щодо віднесення до позовної сторони й ненадання можливості брати участь у розгляді справи, на нашу думку, є необґрунтованою та потребує подальшого нормативного врегулювання.

Безпосереднім предметом захисту в адміністративному суді є суб'єктивне публічне право особи на звернення до органів публічної адміністрації, якщо реалізація іншого суб'єктивного права особи (публічного чи приватного) неможлива без взаємодії із суб'єктом владних повноважень, який зобов'язаний сприяти такій реалізації. У зазначений спосіб в адміністративному суді особа захищає свої суб'єктивні права, які реалізуються в публічно-владній сфері, шляхом взаємодії із суб'єктом владних повноважень, тому такі правовідносини регулюють норми публічних галузей права, вони мають публічно-правовий характер. Права особи завжди пов'язані із задоволенням її інтересів у певній сфері суспільного життя. Тому реалізація особою свого суб'єктивного права залежить від наявності або ж відсутності в неї потреби, бажання, тобто інтересу до використання можливості, наданої правовою нормою. Інтереси осіб у сфері права опосередковуються останнім, їх визначають як «законні» або «охоронювані законом», тобто не заборонені об'єктивним правом [10]. З огляду на предмет і підстави виникнення, перебігу та розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, а також особливості дії механізму захисту суб'єктивних прав, які реалізуються в публічно-владній сфері, керуючись принципом змагальності, учасники, що підготували позов, й учасники від органу державної влади, які будуть захищати його інтереси, діють виключно в межах, визначених законодавством України та конкретними нормативно-

правовими актами, з огляду на їх юридичну силу на момент порушення права та принцип незворотності дії закону в часі, крім як у бік пом'якшення.

Конструкція визначення адміністративної процесуальної правосуб'єктності ст. 48 КАС України передбачає поєднання адміністративної процесуальної правоздатності й адміністративної процесуальної дієздатності. Адміністративна процесуальна правоздатність як здатність мати процесуальні права й обов'язки в адміністративному судочинстві визнана за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими й службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами). Адміністративна процесуальна дієздатність як здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права й обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові, належить фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку в спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь, а також органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам) [89]. Тож в умовах правової змагальності в контексті адміністративного судочинства щодо державно-владних правовідносин можливою є наявність процесуальної адміністративної правоздатності та дієздатності обох суб'єктів – учасників відповідного процесу. Учені акцентують на тому, що одним з найпроблемніших питань є адміністративно-процесуальна правоздатність представників органу державної влади, дії якого оскаржують, оскільки чинне законодавство України визначає певні особливості щодо представництва інтересів у суді й доступу до правничої професії. Лише за

прямим дорученням керівника такої установи чи підприємства уповноважена на це особа має право представляти інтереси відповідного органу в судовому процесі, хоча й цей правовий статус не надає їй можливості одноосібно приймати певні рішення адміністративно-управлінського характеру.

Загальновідомим є підхід, за якого сторонами публічно-правового спору є сторони спірного правовідношення. За такого підходу сторонами в досліджуваній категорії спорів необхідно визначити державного службовця та суб'єкта публічної влади. Утім в окремих випадках особа, яка оскаржує відповідне рішення, дію суб'єкта публічної влади, не має статусу державного службовця. Це стосується випадків, наприклад, оскарження звільнення особи з публічної служби або ж позовів про стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу за відсутності нарахування такої заробітної плати. У таких випадках позивачем є особа, яка претендує на отримання або повернення статусу державного службовця, або ж приватна особа, яка була пов'язана з відносинами державної служби в минулому) [144]. Отже, передбачено можливості перебування однієї зі сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин поза межами державної служби, оскільки предмет і зміст утворюваних правовідносин полягає саме у відновленні порушених прав такої особи. Окремі особливості правовідносин у цій сфері й контекст публічно-правового спору може коригуватися залежно від тих обставин, за яких вони утворилися. Окреслені обставини безпосередньо впливають на можливість виокремлення видів сторін публічно-правового спору, до кола яких з боку позивача входять ті особи, що є державними службовцями, і ті, що перебувають поза державною службою. Такі обставини впливають на предмет і підстави виникнення відповідного виду спору в державно-службових відносинах.

Стороною публічно-правового спору, права чи інтереси якої порушено, постає фізична особа, яка не є публічним службовцем у випадку вступу на дипломатичну службу, а також безпосередньо публічний

службовець [100]. В. В. Квак зауважує, що публічно-правовий спір – це спір щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічно-правових відносин, у якому одна зі сторін є об'єктом публічно-правового впливу, а інша має публічно-владні повноваження і є носієм правового обов'язку, або в якому обидві сторони наділені публічно-владними повноваженнями [53, с. 129; 100]. Науковець у категорії публічно-правового спору акцентує саме на особливому статусі учасників правовідносин. Схожу позицію обстоює також О. В. Білоус, зазначаючи, що публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, вирізняється кількома атрибутивними ознаками, серед яких – участь у відповідних публічно-правових відносинах суб'єкта владних повноважень, який уповноважений на виконання в цих правовідносинах публічно-владних управлінських функцій або на надання адміністративних послуг [21, с. 76; 100].

О. В. Бачун стверджує, що в разі розгляду юридичної природи права на звернення до адміністративного суду як правоздатності фізичних і юридичних осіб, для його наявності жодних умов не потрібно. Якщо юридичну природу права на звернення до адміністративного суду розглядають з позицій реалізації суб'єктивного права, то КАС України встановлює необхідні обставини, за яких особа може звернутися до суду, а також певний процесуальний порядок звернення [14, с. 20–21]. На основі позиції Кодексу адміністративного судочинства України та відповідного наукового підходу доходимо висновку, що перебування особи поза державною службою не є суттєвою обставиною, що впливає на виникнення, перебіг і розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин.

Не буде помилкою стверджувати, що публічні правовідносини державної служби є класичними адміністративно-правовими відносинами, яким притаманні ознаки субординації, з існуванням керівника та підпорядкованого суб'єкта. Для державного службовця в таких відносинах не є характерним прийняття рішень владного управлінського характеру. Це

є прерогативою суб'єкта владних повноважень. Тому в досліджуваних публічно-правових спорах зайняття суб'єктом публічної влади позиції позивача не є характерним. Виняток становлять лише окремі категорії спорів, наприклад, випадки пред'явлення керівником державної служби позову про відшкодування державним службовцем завданої шкоди (ч. 1 ст. 82 Закону «Про державну службу»). Попри майновий характер зазначених спорів, урегулювання їх нормами приватного права, необхідно зазначити про їхній тісний зв'язок з державною службою, а тому зазначені спори необхідно визнати публічно-правовими [144]. На нашу думку, ці суттєві обставини впливають передусім на те, що представництво в суді інтересів установи чи юридичної особи може бути доручено різним особам за напрямом діяльності. Обов'язковою умовою участі таких осіб у судовому засіданні є фахова компетентність і наявність підтверджувальних для участі в судовому засіданні документів, а також відповідного рівня та профілю освіти. Отже, сторона, яка є відповідачем, так само може бути поділена на деякі видові категорії залежно від спрямованості відповідного публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин.

З цього приводу слушно зауважує І. В. Топор, що конкретна фізична чи юридична особа набуває статусу суб'єкта владних повноважень лише за наявності певних юридичних і фактичних обставин. По-перше, відповідний суб'єкт має бути наділений певним обсягом владно-публічних (управлінських) повноважень, які він здійснює виключно способом та у формах, визначених чинним законодавством. По-друге, ці повноваження реалізуються у зв'язку з необхідністю практичного виконання завдань і функцій держави, положень Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів. По-третє, така реалізація відбувається в суспільних відносинах, участь у яких бере широке коло суб'єктів права, відмінних за своїм статусом, організаційною структурою та метою діяльності. По-четверте, владно-публічні повноваження мають реалізовуватися уповноваженим суб'єктом не в будь-яких суспільних

відносинах, а лише в тих, які за своїм змістом є спірними [123, с. 181–182]. Тож наявність адміністративної право- та дієздатності у відповідного суб'єкта є обов'язковою умовою його участі в судовому процесі з вирішення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин. Відповідний представник органу державної влади, тобто установи, що реалізує державні повноваження в конкретній сфері, зобов'язаний діяти виключно в межах і способ, визначені законодавством України та прямо передбачені його посадовими (функціональними) обов'язками, у такий спосіб реалізовувати функцію представництва цього органу в судовому процесі.

Крізь призму окреслених підходів до тлумачення сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин доходимо висновку, що адміністративна правоздатність й адміністративна дієздатність суб'єктів, що беруть участь у відповідному судовому засіданні, є їх найважливішою характеристикою. Загальна правоздатність стосується реалізації права на звернення до адміністративного суду за захистом будь-якої фізичної особи, права та свободи якої порушено, чи будь-якої юридичної особи в разі порушення прав і законних інтересів. Спеціальна ж адміністративна правоздатність стосується реалізації суб'єктивного права на звернення до адміністративного суду й визначається чинним законодавством, зокрема законодавством, що регламентує особливості набуття статусу державного службовця (тобто вступу на державну службу – цивільну чи мілітаризовану), її проходження, звільнення з державної служби. Отже, для громадян України, які реалізують право на державну службу (цивільну чи мілітаризовану) та звертаються до адміністративного суду з адміністративним позовом, характерна спеціальна адміністративна правоздатність [89]. Зазначена позиція додатково обґрунтовує попередньо окреслену важливість визначення змісту й сутності видів сторін публічно-правового спору в державно-службових відносинах. Тож слід додатково визначити характеристику, притаманну стороні, що ініціювала позов, яку

визначають як «спеціальну адміністративну правоздатність цивільної особи», предметом позову якої є право на державну службу.

Участь суб'єкта владних повноважень як позивача в адміністративному судочинстві вирізняється такими особливостями: 1) набуттю суб'єктом владних повноважень адміністративної процесуальної правосуб'єктності завжди передують правовідносини владно-публічного характеру, у яких ці суб'єкти здійснюють владно-публічні повноваження; 2) суб'єкти владних повноважень вступають або залучаються в адміністративне судочинство у зв'язку з виконуваними ними владно-публічними завданнями та функціями, які закріплені чинним законодавством; 3) здійснення суб'єктами владних повноважень адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивача є способом виконання цими суб'єктами покладених на них чинним законодавством завдань і функцій; 4) участь суб'єктів владних повноважень у процесі обумовлена не їх особистим бажанням чи волевиявленням, а виключно приписом чинного законодавства [123]. Отже, адміністративно-правові характеристики відповідного юридичного статусу позивача повинні вирізнятися тим, що він має обґрунтовану позицію про те, що його права були порушені конкретним органом державної влади чи установою, а також він бажає розв'язати цей спір у судовому чи позасудовому порядку, маючи конкретні особливості. До кола таких особливостей належать передусім такий, що діє чи закінчився, правовий зв'язок між цією особою та конкретним органом державної влади (тобто факт проходження нею державної служби), наявність чіткого предмета, що має всі підстави публічно-правового спору саме в державно-службових відносинах тощо.

Натомість слід зауважити, що з огляду на неточності, що містяться в Кодексі адміністративного судочинства України, питання співвідношення сторін спору, а також окремих елементів механізму їх участі у відповідному судовому процесі потребують удосконалення.

Недоліки законодавства наявні майже в кожному кодексі [65, с. 99], а тому використання терміна «для яких законом встановлений інший порядок вирішення» призводить до колізійності норм, які розмежовують компетенцію судів загальної юрисдикції, й ускладнює практику застосування кодексів для вирішення спорів з приводу публічно-правових відносин (ст. 27 КАС України)[10].

У зв'язку з цим зауважимо, що такий спір виникає не лише з приводу управлінської діяльності, а й під час реалізації інших публічно-владних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Крім того, запропоноване вченими визначення поняття також є недосконалим, адже воно не враховує галузеву належність матеріальних відносин, з яких виник адміністративний спір, і те, що такий конфлікт «зачіпає публічні інтереси» [10]. Отже, окреслені неточності можуть призвести до неоднозначного інтерпретування поняття «сторони публічно-правового спору» в державно-службових відносинах, оскільки залежно від предмета, що став підставою для утворення публічно-правового спору, суб'єкти – учасники сторін судового процесу можуть варіюватися безмежно.

З огляду на предметну характеристику сторін публічно-правового спору державно-службових відносин, рівноправність їх участі є запорукою дотримання прав і свобод людини й громадянина. Держава здійснює регулювання суспільних відносин на засадах справедливості, яку порізно могли розуміти в різні історичні періоди, досягаючи суспільного консенсусу. Незабезпечення справедливого, з погляду людей, регулювання неминуче призводить до несприйняття правової норми, стимулюючи зміни в її приписах, так само руйнуючи і державну владу в разі виходу її діяльності за межі тих способів і засобів, які суспільство вважає справедливими. У сферах публічних відносин, які стосуються організації та функціонування влади, зміст норм проходить через фільтр ідеологічних настанов й офіційного визнання, перевіряючись не стільки на здатність задовольняти

чи захищати права і свободи людини, скільки на безпечність цих норм для наявного ладу й збереження влади [46, с. 105].

З огляду на окреслені проблеми, необхідно зосередити увагу на тому, що всі учасники судового процесу щодо розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин мають володіти рівними правами, обов'язками й компетенційними можливостями для захисту своїх інтересів у межах відповідного процесу. Крім цього, важливою засадою забезпечення доступу до правосуддя є можливість оскарження відповідного судового рішення в суді вищої інстанції.

Фактично участь суб'єкта владних повноважень як позивача – це імперативна норма закону, що надає повноваження останньому для звернення до суду задля виконання функцій держави. Проте приватні особи, передусім ті, що не мають юридичної освіти й можливості скористатися послугами адвокатів, вважають, що адміністративні суди, як визначено в ст. 2 КАС України, діють для справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод й інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [61].

Водночас, на нашу думку, обов'язковість участі представників органу державної влади під час розгляду публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є додатковою гарантією забезпечення права громадянина на державну службу в Україні й невід'ємною складовою механізму захисту прав і свобод людини та громадянина в широкому значенні. Тож в органі державної влади чи установі виникає релевантний обов'язок щодо забезпечення конструктивного й належного представництва у відповідному судовому засіданні з метою розв'язання відповідного спору по суті.

Доцільно схарактеризувати адміністративно-процесуальний статус відповідача в публічно-правовому спорі щодо державно-службових

відносин. На думку вчених, набуваючи процесуального статусу відповідача, суб'єкт владних повноважень характеризується певними особливостями як сторона у справі адміністративної юрисдикції, зокрема: 1) суб'єкт владних повноважень є реальною або потенційною стороною спірних матеріальних правовідносин публічного характеру, у межах яких він здійснював (або міг би здійснювати) владні управлінські функції стосовно позивача; 2) набуття адміністративного процесуального статусу відповідача та залучення його до справи відбувається у зв'язку з позовними вимогами, які висувають до нього; 3) суб'єкт владних повноважень має власний інтерес (юридичну заінтересованість) щодо результатів розгляду справи адміністративної юрисдикції та вирішення публічно-правового спору; 4) передумовою виникнення адміністративного процесуального статусу відповідача є адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень, яка одночасно є його характерною ознакою, якою конкретизується його статус відповідача у справі адміністративної юрисдикції; 5) ухвалені рішення в адміністративній справі безпосередньо впливає на права, обов'язки й інтереси суб'єкта владних повноважень; 6) здатність суб'єктів владних повноважень приймати рішення, вчиняти дії, допускати бездіяльність фактично є передумовою набуття цими органами процесуального статусу відповідача [102, с. 17–18].

Зазначені характеристики чітко й релевантно демонструють зміст і сутність адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності відповідача в публічно-правовому спорі щодо державно-службових відносин. Представник відповідача має діяти виключно в межах ів спосіб, прямо визначені законодавством України, й забезпечувати представництво відповідного органу державної влади чи установи, наскільки це окреслено його компетенцію в адміністративному процесі щодо розв'язання публічно-правового спору.

Висновки до розділу 2

За результатами аналізу позицій дослідників було сформульовано низку теоретичних і практичних висновків, що стосуються виокремлення видів публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, предметів і підстав його виникнення, а також сторін, що беруть у ньому участь.

Ознаками публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є: взаємопов'язаність зі сферою державної/публічної влади; порушення норм публічного права; суб'єкт – учасник спору має публічно-владні повноваження; вирізняється ініціативністю виникнення (не може бути розпочатий в інший спосіб, крім як за ініціативою зацікавлених сторін); може бути розв'язаний у судовому чи позасудовому порядку.

До видів публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин слід віднести ті, що: знаходяться в компетенції судової влади; виникають з питань вирішення конкретного виду порушеного права; виникають на конкретному етапі державної служби. Предметом публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічно-правових відносин (яким може бути як орган державної влади чи місцевого самоврядування, так і конкретна посадова особа відповідного органу) у сфері реалізації норм права, що виникають, змінюються або припиняються у сфері державної служби.

Підставою виникнення державно-службового спору в публічно-правових відносинах є порушення прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів учасників цих правовідносин (конкретного державного службовця). У звуженому значенні вчені вважають, що підставою виникнення такого спору є ініціатива однієї зі сторін щодо розв'язання конкретного спору.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В СПОРАХ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

3.1. Світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин і шляхи його імплементації в законодавство України

Можливість використання світового досвіду у вирішенні публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, а також пошук шляхів його імплементації в національну правову систему є надзвичайно важливим аспектом цього дослідження. З огляду на міжнародні орієнтири України, що спрямовані на інтеграцію до європейської спільноти, базовим, на нашу думку, має бути використання досвіду країн – членів Європейського Союзу з відповідного питання. Водночас інші прогресивні демократичні країни, такі як Сполучені Штати Америки й Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, так само можуть мати позитивні приклади розв’язання публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин.

Саме тому важливо не лише здійснити аналіз окремо взятих соціально-правових і нормативних конструкцій вирішення публічно-правових спорів, а також порівняти їх між собою задля пошуку чітких і виважених інструментів та способів імплементації зазначених приписів у національну правову систему України. Слід також акцентувати на тому, що, з огляду на різні підходи до правового регулювання та функціонування різних правових систем світу, шляхи імплементації міжнародного досвіду окремих держав можуть передбачати масштабний та багатокроковий алгоритм, проте значущість такого досвіду правореалізації відповідних

соціально-правових норм є високою в контексті вдосконалення національного законодавства.

Ю. С. Шемшученко розглядає запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів як необхідну умову для реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Водночас у юридичній літературі виокремлено чимало проблем як теоретичного, так і практичного спрямування у сфері адміністративного судочинства [146, с. 8–9; 82, с. 23]. Проблемні аспекти правореалізації та правозахисту в національних судах й установах міжнародного судочинства є системними незалежно від країни, де вони виникають і потребують вирішення в спосіб ужиття комплексу заходів, що сприятиме не лише налагодженню адміністративної процедури розв'язання відповідного виду спорів, а й забезпечить якомога надійніше дотримання правил свобод людини і громадянина в зазначеній соціально-правовій сфері.

На противагу іншим країнам, Україна пішла шляхом реалізації континентальної моделі адміністративної юстиції, тобто запровадження інституту адміністративної юстиції у вигляді діяльності системи спеціалізованих адміністративних судів, розвиток якої має зумовити виокремлення внутрішньосистемної градації компетенції щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ, що, за слушною думкою С. В. Бакуліної, має підвищити рівень законності їх розгляду та в перспективі усуне або принаймні мінімізує дискусію про судову підвідомчість цієї категорії справ [11, с. 33]. Відповідно, на наше переконання, доцільно здійснити аналіз функціонування аналогічного за конструкцією адміністративної юстиції досвіду інших країн, зокрема тих, що належать до складу Європейського Союзу. Передусім необхідно дослідити судово-адміністративну діяльність відповідних органів державної влади в країнах з прецедентним правом, оскільки предметом спору в такому випадку є державно-службові відносини, які незалежно від

приналежності до певної правової системи є публічно-правовими, а отже, цей досвід може стати корисним у вдосконаленні національної правової системи України [131].

У контексті цього дослідження увагу привертає покладення на адміністративні суди функцій з розгляду справ за зверненнями суб'єктів владних повноважень з адміністративними позовами до фізичних, юридичних осіб. У юридичній літературі доцільність покладення на суди таких функцій неодноразово була предметом дискусій [121, с. 16; 44, с. 243–244; 64]. Такі заходи, зазначає Ю. С. Шемшученко, як урахування здобутків європейських держав у сфері адміністративного процесу, правових стандартів, розроблених на загальноєвропейському рівні, дослідження практики Європейського суду з прав людини розглядають як необхідні умови для формування та вдосконалення теоретичного й нормативного підґрунтя адміністративного процесу в Україні [146, с. 6]. Крім цього, всі без винятку види правових спорів, які можуть бути поділені за предметними чи об'єктивними критеріями, розглядають уповноважені на це суди в будь-якій демократичній країні, і єдиною відмінністю реалізації цього процесу є процедура прийняття такого рішення. Саме тому, на нашу думку, важливим є дослідження відповідного міжнародного досвіду з метою подальшої оптимізації дії механізму розв'язання публічно-правового спору в державно-службових відносинах. Адміністративне судочинство розглядають як окрему галузь у переважній більшості країн, що значно спрощує використання відповідного міжнародного досвіду в межах дисертаційного дослідження.

Одним із суттєвих аспектів, що стосуються розв'язання спору в державно-службових відносинах, є відшкодування завданої шкоди, що видається доцільним істотно оптимізувати. У більшості випадків така шкода має не лише матеріальний чи фінансовий вияви, а й завдає репутаційних втрат. Своєю чергою досвід Французької Республіки щодо врегулювання питання відшкодування шкоди, зокрема в державних службових спорах,

може бути доволі корисним за умови його ефективної адаптації до сучасних соціально-правових реалій українського законодавства.

Питання відшкодування шкоди, що завдана дією правового акта, не врегульовано в чинній редакції КАС України. На нашу думку, зважаючи на французький досвід, доцільно внести зміни в КАС України, визначивши, по-перше, певні умови, за яких можливе звернення з такою вимогою, а по-друге – закріпивши обов'язок позивача довести наявність завданої шкоди – у вигляді порушення майнових або немайнових прав. Слід керуватися позицією, висловленою Вищим Судом, щодо моральної шкоди: зокрема, у позовній заяві про відшкодування моральної (немайнової) шкоди має бути зазначено, у чому полягає ця шкода, якими неправомірними діями чи бездіяльністю її заподіяно позивачеві, якими міркуваннями він керувався, визначаючи розмір шкоди, і якими доказами це підтверджено. Відповідно до загальних підстав цивільно-правової відповідальності, обов'язковому з'ясуванню під час вирішення спору про відшкодування моральної (немайнової) шкоди належать: наявність такої шкоди, протиправність діяння її заподіювача, наявність причинового зв'язку між шкодою і протиправним діянням заподіювача й вини останнього в її заподіянні [99]. Важливість питання відшкодування моральної шкоди під час урегулювання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є чи не найважливішим. Факт конвертації змісту й сутності завданої моральної та репутаційної шкоди державного службовця в матеріальний еквівалент засвідчує зацікавленість держави відновити порушені права громадянина на вільний доступ до вибору професії, працевлаштування, а також на державну службу як суспільно-політичне явище. Тісний взаємозв'язок між учиненим діянням, його протиправним змістом, а також фактично завданою шкодою конкретному суб'єкту державно-службових відносин є важливими об'єктивними обставинами, що засвідчують наявність публічно-правового спору в цій сфері та формують підвалини для його розв'язання в позасудовому чи судовому порядку.

Значний вплив на розвиток адміністративної юстиції в країнах романо-германської правової сім'ї справила доктрина адміністративної юстиції Франції. Хоча адміністративну юстицію в цій країні неможливо уявити без існування самостійних і незалежних від інших гілок влади судових органів, проте так було не завжди. Протягом тривалого проміжку часу доктрина передбачала, що органами, які вирішували спори між громадянином й адміністрацією, мають бути саме адміністративні органи. Причому такі органи здійснювали як функцію щодо розгляду спорів, так і загальне управління [1]. Водночас така практика на інституційному рівні поширена й досі. Усі без винятку органи державної влади мають у своїй структурі кадрові підрозділи, а також окремі штатні одиниці, відповідальні за безпеку праці, кібербезпеку, а також підрозділи правничої допомоги, щоспрямовують свою діяльність, зокрема, на забезпечення прав і свобод державних службовців у сфері державно-службових відносин, хоча їх діяльність орієнтована насамперед на реалізацію зовнішньоорганізаційних функцій відповідного органу державної влади. Водночас у сучасних реаліях застосування досвіду, використовуваного на ранніх стадіях становлення французької демократії, є неможливим, оскільки правосуддя в Україні здійснюють виключно суди й ці функції не можуть бути передані окремим органам державної влади.

Адміністративна юстиція Франції, що представлена Державною радою (книга I Кодексу адміністративного судочинства), адміністративній апеляційні адміністративні суди (книга II) розглядають справи щодо оскарження будь-яких правових актів управління, індивідуальних та нормативних, окрім правових актів Кабінету Міністрів, що мають політичний характер або мають на меті забезпечення оборони й безпеки держави, також за винятком правових актів дисциплінарного характеру. До адміністративних судів щорічно надходять десятки тисяч скарг, і «суди розглядають як малозначні (про пенсії, відшкодування збитку тощо), так і важливі політичні справи. Вони перевіряють законність адміністративних

актів – від рядових муніципальних до ордонансів президента. Справи цих судів стосуються різних життєвих сфер суспільства: моральної – цензура преси й кіно; політичної – вибори; економічної – військова економіка, господарське управління та планування, будівництво тощо» [28, с. 340–341]. На нашу думку, слід зосередити увагу на тому, що позитивно може бути схарактеризовано структурування органів державної влади, які здійснюють розгляд правомірності чи неправомірності винесення певних рішень керівниками державних установ підприємств та організацій чи/або органів державної влади та їх структурних підрозділів від імені такої юридичної особи. Реалізація таких намагань потребуватиме внесення суттєвих змін до структури й меж компетенції органів судової влади й буде суперечливою в контексті реалізації принципу рівномірного розподілу державної влади між трьома її гілками, що релевантно негативно вплине на дію механізму стримувань і противаг.

Тому, на нашу думку, логічним вирішенням цього проблемного питання є утворення окремої вертикалі органів судової влади, які матимуть повноваження щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, що суттєво підвищить рівень захисту прав і свобод відповідних державних службовців й уможливить швидке, повне та неупереджене правозастосування відповідних юридичних норм і відновлення порушених прав на практиці.

Наприклад, з 1978 року у Франції введено посаду судового медіатора, прямими обов'язками якого визначено забезпечення досудового врегулювання спору. Суддя за згодою сторін призначає медіатора, яким може бути фізична особа чи некомерційна організація. У рішенні суду про його призначення зазначають такі відомості: згода сторін на проведення посередництва; особа посередника; початковий термін повноважень (не довше ніж три місяці); дата, з якої передбачено відновлення слухання справи; сума, яку необхідно сплатити посереднику як винагороду; сторона чи сторони, зобов'язані внести суму винагороди в депозит суду [50]. Однак з

огляду на те, що в українській правовій системі інститут судового медіатора вже діє на аналогічних правових засадах, нелогічним, на нашу думку, і юридично необґрунтованим є доручення судовому медіатору категорії справ з розв'язання публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, де важливим юридичним елементом механізму відновлення порушеного права є рішення уповноваженого органу (у цьому випадку – органу судової влади) про скасування дії певного нормативно-правового акта чи організаційно-розпорядчого документа. Незрозумілим є також те, як рішення судового медіатора може вплинути на прийняття рішення про прийняття чи поновлення на державній службі конкретної фізичної особи, порушення прав якої було доведено в установленому порядку.

Нині адміністративну юстицію у Франції здійснюють судові установи, рішення яких мають обов'язкову силу для суб'єктів адміністрації, а також суди можуть застосувати санкції до таких суб'єктів. Сучасна побудова системи судових органів адміністративної юстиції передбачає такі основні ланки: 1) територіальні адміністративні суди (їх називають адміністративними судами загального права) і спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції як суди першої інстанції; 2) Державна рада – судовий орган переважно касаційної інстанції [3, с. 278–279; 1]. Водночас слід зауважити, що для української правової системи не є притаманним розподіл органів судової влади на двоскладову систему, оскільки в Україні діють суди першої інстанції, апеляційні суди та суди касаційної інстанції. Крім цього, з огляду на виключні обставини, а також недостатність, на думку позивача, розгляду справи щодо державно-службових відносин у публічно-правовій сфері завжди є можливість подати скаргу до Європейського суду з прав людини.

Найпоширенішою є класифікація систем адміністративної юстиції залежно від особливостей правової системи певної держави. Зокрема, у державах континентального права (Республіка Франція, Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Польща тощо) функції захисту

суб'єктивних прав громадян у сфері державного управління виконують адміністративні суди, до юрисдикції яких відносять розгляд адміністративних справ, де скаржником є особа приватного права. У країнах загального права (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, США тощо) контроль за адміністративними актами здійснюють судді загальних судів, до юрисдикції яких належать питання як приватного, так і публічного права, а віднедавна – також спеціально створені вузькоспеціалізовані адміністративні трибунали [104]. На нашу думку, потребує поширення така практика й в українській правовій системі, з огляду на те, що публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин вирізняються певною специфікою щодо предмета оскарження, а також особливістю адміністративно-правового регулювання, що становить законодавство України, зокрема закони й підзаконні нормативно-правові акти. На нашу думку, створення системи вузькоспеціалізованих судів, спрямованих на розв'язання публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин з безпосереднім підпорядкуванням голові Верховного Суду, позитивно позначилося б на захисті прав і свобод людини й громадянина у відповідній сфері.

Здійснений порівняльно-правовий аналіз видів публічно-правових спорів за процесуальним законодавством України і Федеративної Республіки Німеччини дає змогу визначити дві категорії за складом учасників публічно-правових спорів: 1) спори, у яких відповідачем є суб'єкт владних повноважень чи інший суб'єкт, який виконує функції публічного характеру (наприклад, у виборчих спорах); 2) спори, у яких відповідачем є суб'єкт, не наділений владними повноваженнями. Однак у цій категорії спорів завжди позивачем є суб'єкт владних повноважень, який має право подавати позов до відповідача – суб'єкта, не наділеного владними повноваженнями, виключно у випадках, передбачених законом [149]. Водночас, акцентуючи на предметній особливості відповідних видів спорів, необхідно зазначити, що ті їх види, однією зі сторін у яких є цивільна особа,

яка не перебувала на державній службі, тобто не мала стійкого правового зв'язку з позивачем у такому спорі, не можуть бути віднесені до категорії державно-службових, але мають публічно-правовий характер. Отже, такий розподіл дає змогу додатково обґрунтувати позицію про необхідність виокремлення в самостійну юрисдикцію з утворенням окремої судової вертикалі публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, оскільки публічно-правові спори в загальному значенні можуть бути віднесені до компетенції адміністративних судів, натомість такі самі спори з державно-службовою предметністю мають бути розглянуті окремо.

На відміну від зазначених країн, судову медіацію в Німеччині не використовують. Однак так було не завжди. До прийняття Закону про медіацію діяли певні експериментальні схеми на базі німецьких судів, які були моделями судової медіації, оскільки судді виконували роль медіаторів. Однак ст. 9 Закону передбачала, що після 1 серпня 2013 року медіація, зокрема в адміністративній юрисдикції, належить виключно до приватного сектору, а медіатор – це особа, яка не має повноважень приймати рішення у справі (Закон про медіацію, 2012). Аналогічно в Італії медіація є прерогативою приватного сектору послуг. Згідно із Законодавчим декретом про медіацію, спрямованим на врегулювання цивільних і комерційних спорів, 2010 року, медіатор – це особа або особи, які індивідуально або колективно здійснюють медіацію, у жодному разі не маючи повноважень приймати рішення, яке є обов'язковим для одержувачів послуг (Законодавчий декрет, 2010). В Італії системи медіації не створюють безпосередньо в суді. Італійська судова система ґрунтується на моделі медіації, пов'язаній із судом, де спір передають приватному медіатору [154].

На противагу французькій та німецькій правовим системам, в Україні за порядком розгляду спори можна поділити на три категорії: 1) спори, що підлягають розгляду в порядку загального позовного провадження; 2) спори, що підлягають розгляду в порядку спрощеного позовного провадження; 3) спори, що належать до особливого позовного провадження

. За складністю спори можна поділити на дві категорії: спори категорії незначної складності та спори категорії складних справ [149]. Також, з огляду на відокремлення приписами КАС України справ, які потребують термінового розгляду, можна виокремити спори, що впливають з публічно-правових відносин, на термінові та звичайні спори. Для визначення терміновості розгляду спорів слід керуватися його суспільною значущістю. Наприклад, спори щодо застосування заходів реагування шляхом тимчасової заборони (зупинення) діяльності слід відносити до термінових справ, оскільки від терміновості розгляду таких спорів залежить час припинення ризику загрози життю людей [149]. Додатково обґрунтовуючи позицію, яку обстоює Л. Юхтенко, необхідно зауважити, що запропонована юридична конструкція та нормативно-правова побудова Кодексу адміністративного судочинства України вже закладає інституційні підвалини для утворення окремої судової вертикалі з розгляду державно-службових спорів публічно-правового характеру.

Важливою відмінністю системи адміністративної юстиції Німеччини є та обставина, що адміністративні суди під час вирішення відповідних публічно-правових спорів у праві розглядають лише питання щодо законності адміністративного акту, рішення, дії чи бездіяльності органу публічної влади, однак не про його доцільність [153; 115]. Окремі категорії адміністративних спорів у Німеччині розглядають також інші суди, до яких належать: соціальні суди, які вирішують суперечки у сфері державного соціального страхування, надання медичної та іншої соціальної допомоги, виплати допомоги, пенсій [156, с. 25; 115]; фінансові суди, які розглядають справи, пов'язані зі сплатою податків, зборів, митних платежів, а також за участю фінансових органів; патентний суд, у компетенції якого знаходиться чимало спорів, що мають публічно-правовий характер, зокрема щодо скарг, поданих на рішення Німецького відомства за патентами й торговельними знаками. Крім того, розгляд окремих категорій адміністративних спорів можуть інколи здійснювати і суди загальної

юрисдикції [153; 115]. Водночас в обґрунтування попередньо окресленої позиції, на нашу думку, нелогічним видається розподіл судових вертикалей за предметним принципом, з огляду на його вузьку спеціалізацію, оскільки загальна теорія судоустрою ґрунтується на поділі органів судової влади за інстанційним принципом (першої, другої та касаційної інстанцій), а також за предметним принципом (на адміністративні, цивільні, господарські та кримінальні суди). Такі підходи ґрунтуються на конкретних і чітко окреслених сферах правовідносин, що виникають у суспільстві в процесі правореалізації, тож виокремлення додаткових сфер має бути чітко обґрунтованим, як, наприклад, було доведено необхідність утворення Вищого антикорупційного суду.

Специфіка сучасної англійської судової системи полягає в можливості оскарження будь-якого акту, прийнятого адміністративним органом, у суді загальної юрисдикції. Заявник може звернутися до суду негайно, минаючи квазісудові органи [24; 159].

Отже, англосаксонська система правосуддя у сфері адміністративних спорів ґрунтується на принципах, які мають специфічні особливості. Зокрема, до них належать: 1) правило судового прецеденту; 2) відсутність поділу права на приватне та публічне; 3) суд є головним охоронцем закону, прав, свобод і законних інтересів особи та громадянина. В Україні питання, пов'язані з організацією та функціонуванням судової системи для вирішення адміністративних спорів, регулюють норми Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Основні принципи здійснення правосуддя в Україні містяться в розділі VIII Конституції України, відповідно до ст. 124 якої правосуддя здійснюють виключно суди, юрисдикція яких поширюється на будь-які правові спори, і делегування функцій судів або привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Також ст. 125 Конституції

встановлює, що адміністративні суди діють з метою захисту прав, свобод й інтересів особи у сфері публічно-правових відносин [66; 159].

Можна також зауважити про сформованість двох окремих видів судочинства, здійснюваних у судах загальної юрисдикції, – загальне й адміністративне. Кожен із видів судочинства реалізується в системах судових установ, незалежних одна від одної [148, с. 13]. Резолюція (77) 31 передбачає, що якщо адміністративний акт, наданий у письмовій формі, несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, то в ньому зазначають звичайні засоби правового захисту проти такого впливу, а також строки для їх використання. Звичайні засоби не охоплюють конституційну скаргу, звернення до омбудсмана чи міжнародних судових установ. Відповідно до п. 34 пояснювальної записки до Резолюції, ці засоби передбачають звернення до органів, які компетентні переглядати адміністративні акти по суті, а отже, ідеться про оскарження цих актів у судовому й позасудовому порядку. Ці засоби повинні бути ефективними, тобто такими, що надають особі реальну можливість через оскарження домогтися перегляду цих актів. У п. 28 пояснювальної записки до Резолюції також акцентовано на необхідності надання мотивації під час ухвалення адміністративних актів, оскільки вивчення мотивів, якими керувався владний суб'єкт, є важливим для скажника під час вирішення питання доцільності оскарження акта [77, с. 53–54]. Отже, оскільки європейське законодавство та загальна практика правозастосування відповідних норм свідчить про те, що акти адміністративно-правового характеру, надані в письмовій формі, що регулюють державно-службові відносини в публічно-правовій сфері, мають бути оскаржені в судах відповідної юрисдикції, тобто тих, які мають конкретну компетенцію щодо їх розгляду (та припинення їх дії за необхідності), логічним способом урегулювання цієї проблематики та подальшої оптимізації адміністративного судочинства у відповідній сфері є виокремлення державно-службових відносин у публічно-приватній сфері в самостійну вертикаль судочинства.

Наразі в Німеччині та її окремих землях діє єдина система судоустрою і судочинства. Правовідносини у сфері здійснення адміністративної юстиції регламентують на рівні як Основного Закону, так і спеціальних законів. Зокрема, Основним Законом 1949 року було запроваджено Федеральний адміністративний суд як вищу судову інстанцію в галузі адміністративної юрисдикції. Серед спеціальних законів слід виокремити такі: Закон про адміністративно-судовий процес, Закон про адміністративне провадження, Закон про виконання адміністративних рішень, Закон про адміністративні суди, Закон про адміністративні розходи, Закон про доставку адміністративних рішень. Акцентувати слід на Законі про адміністративно-судовий процес, який регламентує і питання організації діяльності адміністративних судів, і процесуальний порядок вирішення справ [36]. Французькі й німецькі законодавці шляхом удосконалення адміністративного судочинства наділили національні адміністративні суди таким правовим статусом, який дозволяє їм найефективніше здійснювати активну роль суду як суб'єкта адміністративного судочинства. Законодавство про адміністративну юстицію дає змогу здійснювати якісний контроль за органами виконавчої влади й чинити позитивний вплив як на окремих французьких і німецьких громадян, так і на суспільство загалом [115]. Водночас необхідно додатково обґрунтувати наше переконання про те, що виокремлення самостійної вертикалі органів судової влади щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин може створити інституційні засади для забезпечення прав і свобод людини й громадянина, а також убезпечення інтересів держави від протиправних посягань у відповідній сфері. Справді, питання, пов'язане з інституційною незалежністю та спроможністю судів захищати права і свободи людини й громадянина, безпосередньо впливає на національне законодавство, проте додаткові інституційні гарантії в цій сфері лише сприятимуть зміцненню не тільки прав і свобод людини та громадянина, а й посиленню механізмів

державної безпеки у сфері кадрової політики щодо державно-службових відносин.

Якщо проаналізувати правове регулювання судоустрою зарубіжних країн, то прослідковується, що адміністративна юстиція визнана і запроваджена в більшості держав як найефективніший механізм захисту прав, свобод і законних інтересів особи від порушень з боку органів державної (публічної) влади. У Міжнародній асоціації органів адміністративної юрисдикції представлені відповідні вищі юрисдикційні органи понад 100 країн і міжнародних організацій (як членів, спостерігачів, запрошених юрисдикцій), що підтверджує запровадження адміністративної юстиції не тільки в Європі, а практично в усіх частинах світу [19, с. 194]. Історію розвитку адміністративної юстиції Німеччини можна умовно поділити на два періоди: до середини ХІХ ст. та після нього. До цієї дати судової адміністративної юстиції в Німеччині не було. У 60–70-х роках ХІХ ст. у Бадені та Пруссії утворено адміністративні суди, чим закладено підґрунтя німецької системи судової адміністративної юстиції. Водночас створення чітко визначених в організаційному аспекті судів ще не означало створення цілком самостійної та незалежної судової системи захисту публічних прав громадян, оскільки: 1) адміністративні суди фактично виконували не тільки власне судові, а й управлінські функції; 2) організація таких судів не давала змоги цілком реалізувати принцип незалежності судової влади, адже частину судової колегії комплектувала державна влада в централізованому порядку, зокрема король, і лише частину – обирали місцеві органи влади [2, с. 55; 148, с. 17]. У Німеччині є п'ять видів судів, кожен з яких має певну специфіку, з яких три – спеціалізуються на адміністративному праві, а два – на сфері приватного права. Зокрема, фінансовим судам (Finanzgericht) підсудні податкові спори, соціальним (Sozialgerichte) – справи соціального забезпечення, адміністративним (Verwaltungsgerichte) – решта адміністративних справ. До сфери приватного права належать суди, які розглядають трудові спори (Arbeitsgerichte), і суди

загальної юрисдикції (*ordentliche Gerichte*), що компетентні у справах цивільного та кримінального спрямування. Своєю чергою загальні суди розглядають справи, де адміністрація (суб'єкт владних повноважень) виступає у правовідносинах, що мають приватний (майновий) характер, і справи щодо публічних закупівель також віднесені до загальних судів [151]. Тож ми вважаємо, що необхідно акцентувати не лише на змісті й сутності компетенції адміністративних судів у контексті розгляду ними публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, а й виокремити з неї самостійну вертикаль ті провадження, що стосуються таких спорів. Відмітною особливістю таких спорів є їх гібридність, оскільки внаслідок таких діянь було допущено порушення як індивідуальних прав на доступ до професії та працю загалом, так і права на отримання заробітку від здійснення діяльності передбаченої законодавством. Крім цього, предметом розгляду адміністративними судами у справах щодо державно-службових відносин є конкретні правозастосовні акти, зокрема закони України чи підзаконні нормативно-правові документи. Такі обставини потребують посилення інституційної спроможності відповідних органів судової влади, з огляду на можливість незаконного впливу суб'єктами, які їх видали, на діяльність судді безпосередньо та на всю судову вертикаль.

Закон України «Про державну службу» передбачає застосування досудового порядку врегулювання публічно-правових спорів у сфері державної служби шляхом оскарження рішень, дій, бездіяльності безпосереднього керівника, причому як до керівника державної служби, так і до вищого суб'єкта публічної влади. Крім того, специфіка відносин державної служби (зокрема встановлення законодавством юридичної відповідальності суб'єкта публічної влади за прийняті рішення в межах відносин державної служби) зумовлює наявність у переважній більшості випадків правової позиції протилежної сторони (суб'єкта публічної влади) [144].

Медіацію в адміністративному судочинстві активно використовують у Польщі. Основні принципи використання судової медіації у вирішенні адміністративних справ викладено в ст. 5а Адміністративно-процесуального кодексу Республіки Польща (1960). Згідно з Кодексом, судова медіація є добровільною, її можуть проводити під час провадження, якщо це дозволяє характер справи. Метою медіації є з'ясування та врахування фактичних і правових обставин справи й укладання угоди про її врегулювання в межах чинного законодавства, зокрема шляхом прийняття рішення або укладення мирової угоди. Учасниками медіації можуть бути: (1) орган, який веде провадження, і сторона або сторони в процесі або (2) сторони в процесі. Якщо справу передано на вирішення шляхом медіації, термін зупинення розгляду не перевищує двох місяців. Медіатором може бути особа, яка має повну дієздатність і користується повним спектром публічних прав, зокрема, медіатор, який включений до списку постійних медіаторів або до списку установ та осіб, уповноважених проводити медіаційні процедури, що проводить голова регіонального суду, або до списку, що веде неурядова організація чи університет, інформацію про яких було повідомлено голові регіонального суду[154].

Характеризуючи процесуальну форму правового захисту засобами адміністративної юстиції в Німеччині, доцільно розглянути таку особливу процедуру, як внутрішньоадміністративне провадження за запереченням. Хоча ця процедура врегульована в Законі про адміністративні суди, проте її проводять за межами судового захисту, це внутрішньоадміністративна процедура. Вона полягає в перегляді органом власного рішення, яке оскаржується, за ініціативою заінтересованої особи. Якщо вимогу особи відхиляють, орган зобов'язаний передати справу на розгляд органу вищого рівня. Лише після відмови особі в задоволенні її вимог органом вищого рівня справа може бути передана до адміністративного суду. Позитивними наслідками такої процедури є зменшення навантаження на суди, самоконтроль адміністрації під час нетривалого подовження процесу

правового захисту [4, с. 318]. Отже, використання німецького та французького досвіду в механізмі вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах є цілком виправданим. Однією з основних пропозицій є необхідність створення окремої вертикалі органів судової влади щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, тобто таких, де однією зі сторін є держава, а предметом розгляду суду є конкретні нормативно-правові акти, дія яких може бути зупинена за їх рішенням.

3.2. Напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у законодавстві України

Напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у законодавстві України неодноразово досліджували різні вчені. Проте, з огляду на сучасні безпекові виклики, а також підвищення рівня завантаженості адміністративних судів, що здійснюють розгляд відповідної категорії спорів, це питання потребує нових досліджень, що можуть призвести до раціоналізації відповідного напрямку діяльності. На нашу думку, необхідно виокремити напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у законодавстві України, однією зі складових яких є формування чітких і виважених організаційно-управлінських заходів, а іншою – формування нормативно-правового забезпечення відповідних процесів [127].

Т. А. Цувіна, досліджуючи проблематику права на справедливий суд, пов'язує ефективність судочинства з належною реалізацією права на суд, у

складі якого виокремлюють статичні й динамічні елементи. Статичними названо: доступ до суду; незалежний та неупереджений суд, встановлений законом. Динамічними є: розумність строку розгляду справи, можливість реального виконання судового рішення, умотивованість судового рішення, публічність розгляду справи, змагальний характер судового провадження, рівноправність учасників судового процесу [140, с. 279]. Належне інституційне забезпечення зазначених засад забезпечення права на справедливий суд безпосередньо впливає на рівень дотримання комплексу прав і свобод людини й громадянина, що забезпечують у такий спосіб. На нашу думку, до цього переліку також слід додати такий статичний елемент забезпечення права на справедливий суд у сфері публічно-правових відносин щодо державно-службових взаємин, як «наявність у суду належної компетенції». Це стосується передусім законної можливості припинення дії нормативно-правових актів, які порушили права і свободи конкретного державного службовця, а також покладання обов'язків на керівників відповідного рівня щодо виконання управлінських дій стосовно особи.

Особливість органів судової влади полягає, зокрема, у спеціальному порядку формування суддівського корпусу, передусім внутрішніх виключно суддівських органів в аспекті притягнення суддів до відповідальності. Конституційний Суд України акцентував на тому, що діяльність органів судової влади полягає в контролі за дотриманням законності, а конституційного контролю – у конституційності діяльності органів законодавчої та виконавчої влади. Органи судової влади і конституційного контролю є противагою законодавчій та виконавчій владі, оскільки можуть переглядати акти цих гілок державної влади щодо законності або конституційності. З огляду на це, одним з основних завдань Конституційного Суду України є забезпечення належної реалізації принципу поділу державної влади, системи балансу влад з метою недопущення непропорційного посилення або неадекватного впливу однієї гілки державної влади на іншу [116]. Це справді важливий аспект правового

регулювання у сфері державної служби. Законна можливість припинення дії нормативно-правових актів, які порушили права і свободи конкретного державного службовця, є ключовим елементом забезпечення справедливості та захисту прав державних службовців. Це також передбачає покладання обов'язків на керівників відповідного рівня щодо виконання управлінських дій щодо особи, що належить як до компетенції адміністративних судів, що розглядають публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин, так і Конституційного Суду України, що розглядає конституційність чи неконституційність конкретного нормативно-правового акта. У цьому питанні, на нашу думку, важливим є не лише аналіз окремих соціально-правових та нормативних конструкцій вирішення публічно-правових спорів, а їх порівняння та пошук чітких і виважених інструментів і способів імплементації зазначених приписів у національну правову систему України.

Предметний аналіз зазначених статей Конституції України надає можливість визначити основні матеріально-правові форми реалізації особою права на захист: право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень та протиправних посягань (ч. 4 ст. 55 Конституції України), тобто право людини використовувати проти правопорушника власні примусові або попереджальні дії (самозахист); право людини звернутися до компетентних органів (органів державної влади, правоохоронних органів, прокуратури, місцевого самоврядування, громадських об'єднань) з вимогою попередження, припинення порушення або відновлення порушених прав чи свобод; право уповноваженої законом особи або органу за власною ініціативою або за зверненням іншої особи застосовувати заходи оперативного впливу проти порушення прав чи свобод громадянина (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, правоохоронні органи тощо); право на звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод кожному громадянину безпосередньо

гарантовано Конституцією України (ст. 8); право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ч. 3 ст. 55) [111].

Визначені складові права на суд охоплюють не тільки результативні показники, що є важливими для сторони судового процесу як особи, яка отримує судовий захист (розумний строк розгляду справи, що є запорукою оперативності її розгляду за конкретних умов; незалежний та неупереджений суд, що є запорукою якості розгляду; доступ до суду, що визначає вартість судового провадження для сторони), а й критерії якості судового процесу (умотивованість судового рішення, публічний характер розгляду справи тощо). Визнаючи тісний взаємозв'язок між зазначеними показниками, слід акцентувати на важливості досягнення результативних показників судового процесу, оскільки в іншому випадку складно буде говорити про ефективність судового захисту [144]. Ми вважаємо, що в контексті реформування судочинства у сфері вирішення публічно-правових спорів щодо державно-службових відносин виключно позитивно позначилося б на таких процесах виокремлення цієї сфери в самостійну судову вертикаль. Позиції вчених і міжнародний досвід засвідчують, що забезпечення належної інституційної спроможності та самостійності суду в розгляді відповідної категорії справ можна зміцнити виключно в спосіб підпорядкування відповідних судів, що здійснюють їх розгляд, безпосередньо голові Верховного Суду.

Службові спори мають характерні ознаки правового спору: специфічний предмет розбіжностей, яким є обсяг законних прав учасників конкретних суспільних відносин; вирішення або врегулювання відповідних розбіжностей у формалізованих процесуально-правових формах або юридично обов'язкових чи рекомендованих процедурах. Деякі дослідники стверджують про правомірність визнання службового спору самостійною формою адміністративно-правового спору, стверджуючи, що розбіжності

між представниками службових правовідносин щодо порушення або припинення служби в разі реального або передбачуваного порушення прав однієї сторони службового договору іншою стороною протягом періоду його дії визначаються рівнем невизначення публічних функцій державного органу в межах його адміністративної компетенції. Службові спори виникають унаслідок врегулювання правових відносин у сфері державного управління, тобто звідносин влади й підпорядкування, де участь державного органу або його уповноваженого представника є обов'язковою. У юридичній науці термін «службовий спір» є предметом дослідження переважно фахівців у галузі адміністративного права. У літературі щодо службових спорів на державній службі є різні підходи. Однак загалом службовий спір розглядають як вид адміністративно-правового спору, оскільки він виникає з публічно-правових відносин державної служби [155].

Процесуальні правовідносини виникають у зв'язку з врегулюванням розбіжностей між сторонами спірних правовідносин або шляхом прямих переговорів самотійно або за участю представників. Судові правовідносини виникають у зв'язку зі зверненням зацікавленої особи до відповідного юрисдикційного органу про вирішення індивідуального трудового спору. Ці правовідносини розвиваються в певній послідовності, спрямовані на досягнення єдиного правового результату, утворюють єдине ціле й становлять певну систему. Зазначене засвідчує, що змістом індивідуального трудового спору є юридична процедура [150].

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» детально регламентує такі питання, як порядок утворення і ліквідації суду, порядок обрання суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад, види й склад місцевих, апеляційних, вищих спеціалізованих судів, порядок зайняття посади судді, зокрема порядок проведення добору та призначення на посаду судді місцевого, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду або Верховного Суду за спеціальною процедурою, порядок підготовки судді для підтримання його кваліфікації, порядок здійснення дисциплінарного

провадження щодо судді, а також процедуру його звільнення. Проте в умовах сьогодення основні положення цього Закону, які стосуються адміністративного судочинства, потребують удосконалення. Зокрема, невирішеними є такі питання: статус Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів; механізм забезпечення виконання рішень органів суддівського самоврядування; обов'язковість урахування Верховною Радою України пропозицій та зауважень, що надає Рада суддів України, стосовно законопроектів, що стосуються діяльності судів, зокрема законопроекти про державний бюджет на відповідний рік тощо [110]. Така неточність у державно-службових відносинах може безпосередньо позначатися на діяльності судової гілки влади загалом, а також створювати прецеденти для звернень до суду. Основоположні засади функціонування органів судової влади прямопропорційно впливають на їх інституційну спроможність, а також можливість повного та швидкого судового розгляду всіх питань, пов'язаних із порушенням прав і свобод людини й громадянина, зокрема тих, які стосуються публічно-правової сфери в державно-службових відносинах.

Крім цього, саме Вища рада правосуддя формує загальнонаціональні гарантії інституційної незалежності та професійності органів судової влади, а тому питання про утворення окремої судової вертикалі має бути порушене перед законодавцем, що дасть змогу суттєво зміцнити інститут прав і свобод людини та громадянина.

Розумний строк розгляду справи позначається на обох учасниках відповідного публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, оскільки права і свободи людини й громадянина не можуть бути порушені, кожен державний службовець чи інша посадова особа, порушення прав якої було допущено, має можливість і зобов'язує державу своїм зверненням до суду розглянути відповідне питання в межах компетенції якнайшвидше. Крім цього, у разі визнання незаконним рішення керівника відповідного рівня щодо вжиття організаційно-управлінських

заходів щодо позивача та зобов'язання скасувати, до прикладу, рішення про звільнення такої особи, вона матиме дзеркальне право звернутися за компенсацією всього обсягу грошового забезпечення, у зв'язку з вимушеним прогулом, що додатково аргументує необхідність розгляду судової справи в об'єктивний, якнайшвидший строк, з огляду на всі соціально-правові обставини.

О. Серeda та Ю. Бурнягіна [158], розглядаючи особливості правового регулювання трудових відносин державних службовців у сучасних умовах, зазначили, що адміністративно-правовий підхід і трудово-правовий підхід до регулювання праці державних службовців, змісту державно-службових відносин визначені формами, які їх опосередковують, а не «формами визначення змісту». Правовідносини, пов'язані з виконанням державними службовцями вимог посадових і спеціальних посадових осіб, зокрема дотримання закону та службової дисципліни, є публічно-правовими відносинами. Тому спори щодо них, а також щодо законності видання адміністративних актів у зв'язку з державною службою та визначення статусу працівника, мають публічно-правову природу. Службовий спір про обґрунтованість і законність дисциплінарного розслідування, застосування заходів забезпечення дисциплінарного провадження, зрештою, є основою для форми адміністративного, управлінського спору, охоронних правовідносин, процесуальної категорії та виду судової та процесуальної діяльності. О. І. Миколенко та О. М. Миколенко [157] вважають, що загальний аналіз національного законодавства про державну службу відображає внутрішні невідповідності в його положеннях, що демонструє незавершеність реформи системи державної служби в Україні.

Також необхідно зауважити, що одним з найважливіших і найсерйозніших напрямів удосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових

відносинах у законодавстві України є покращення нормативно-правового регулювання законодавства у сфері державної служби.

Законодавство про державну службу містить вимоги до оформлення доказів обставин, які стали підставою для прийняття суб'єктом владних повноважень оскаржуваного рішення, що вкрай актуально у справах про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Зокрема, Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року № 950, передбачено такі вимоги [95]: щодо суб'єкта прийняття рішення стосовно проведення службового розслідування, акта щодо проведення розслідування. Трудове законодавство також містить схожі нормативні акти. Постановою Кабінету Міністрів України від 22 березня 2001 року № 270 затверджено необхідні форми (наприклад, затверджено форму акта про нещасний випадок невинуватого характеру [96]). Зазначене зумовлює чіткість, формалізованість, передбачуваність не тільки правової позиції сторін у таких справах, а й доказової бази. Виняток становлять справи про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, у яких постає необхідність перевіряти наявність обставин, у зв'язку з якими особу було притягнуто до такої відповідальності, що в окремих випадках зумовлює необхідність дослідження показань свідків [144]. Водночас моральна застарілість відповідних нормативно-правових документів, а також стрімка динаміка розвитку соціально-правових відносин в Україні, зокрема і через правовий режим воєнного стану, зумовлює необхідність їх суттєвого вдосконалення, оскільки зміст і сутність судового розгляду будь-якого публічно- правового спору у сфері державної служби полягає у вивченні та оцінюванні відповідних доказів, які й ґрунтуються на відповідних нормативно-правових актах і підготовлені у визначеному ними порядку. Спори у сфері державно-службових відносин, пов'язані зі скасуванням рішень відповідних

керівників, щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності є чи не найпоширенішими публічно-правовими спорами, тому, на нашу думку, це питання потребує суттєвого вдосконалення.

Також окремі процедурні особливості оформлення організаційно-розпорядчих документів щодо звільнення з державної служби в дисциплінарному порядку так само стають предметами оскарження в органах судової влади відповідними суб'єктами, а тому нормативно-правове забезпечення дисциплінарних розслідувань щодо державних службовців є однією з основоположних процедурних засад захисту прав і свобод людини й громадянина в публічно-правовому полі стосовно державно-службових відносин.

Тематика розвитку судових гарантій захисту прав державного службовця обумовлює необхідність аналізу основних положень історичного розвитку адміністративної юстиції як правового інституту. Адміністративна юстиція є дієвим засобом захисту прав особи від неналежного застосування суб'єктами публічної влади своїх повноважень. Проте досвід розвитку цього інституту засвідчує нещодавнє його становлення в сучасному вигляді. До цього існували лише окремі засоби захисту інтересів підданих від свавілля монархії. Таким є, зокрема, положення середньовічного германського права, відповідно до якого влада суверена на своїй території не є необмеженою, і суверен має підпорядковуватися вимогам закону. Становлення сучасних положень про право власності та його захист обумовлено традиційним конфліктом між феодалами, церквою та владою короля та спробами врегулювати цей конфлікт, зокрема за допомогою діяльності судів [2, с. 54]. Нариси історіографічного становлення інституту публічно-правових відносин у сфері державної служби засвідчують, що відповідна категорія спорів має декілька варіантів розв'язання, один з яких передбачений законодавством і має здійснюватися в судовому порядку, а інший – утілювати альтернативний інструментарій та реалізовуватися в позасудовий спосіб. Позасудове вирішення спорів, зокрема у сфері

державної служби, є одним із ключових напрямів державної стратегії у сфері публічного управління та адміністрування, а також захисту прав і свобод людини й громадянина, оскільки він дає змогу скоротити строки, у які має бути забезпечено права і свободи людини й громадянина, а також матеріальні та інші ресурсні витрати, пов'язані з реалізацією цих механізмів.

В. А. Ліпкан та О. Г. Мовчун стверджують, що з метою належного врегулювання позасудового порядку вирішення службових спорів у Законі України «Про державну службу» слід передбачити утворення Комісії зі службових спорів, наприклад, при Національному агентстві України з питань державної служби, визначення його статусу як незалежного органу, надання йому повноважень із розгляду та вирішення службових спорів, рішення якого будуть обов'язковими для виконання сторонами спору, звісно, з правом його оскарження в порядку адміністративного судочинства [75]. Поділяючи запропоновану авторами конструкцію інструментів медіації в публічно-правовій сфері щодо державно-службових відносин, слід зазначити, що, крім внесення змін до Закону України «Про державну службу», розроблення потребують ініціативи до законів України «Про медіацію», «Про судоустрій і статус суддів», зокрема в частині встановлення можливості альтернативного вирішення державного службового спору у сфері публічно-правових відносин, а також прямого передбачення всіх основних організаційних процесів у відповідній сфері.

Слід додатково аргументувати, що утворення дворівневої системи медіації у сфері публічно-правових спорів щодо державно-службових відносин може виявитися недостатнім заходом, тож потребує подальшого додаткового наукового обґрунтування. На нашу думку, зокрема посиляючись на законодавство України щодо судоустрою, притаманною для української правової системи, а також релевантною з поточним адміністративно-територіальним устроєм України є трирівнева система функціонування відповідних комісій.

Одним із принципів державної служби є принцип професійності, що передбачає знання не тільки за певним фахом за посадою, а й основ законодавства про державну службу. Під час вступу на державну службу в будь-якому випадку перевіряють знання особою основ зазначеного законодавства. Аналогічне можна зазначити стосовно керівника державної служби, який розглядає звернення державного службовця в порядку досудового врегулювання спору. Це зумовлює іншу особливість розгляду зазначених справ: притаманність формалізованої, чіткої правової позиції державного службовця у справі, що виключає необхідність уточнення предмета або підстави позову чи заперечень на них у межах розгляду справи [144]. Водночас, лише частково поділяючи такий підхід, зауважимо, що представництво державного службовця у відповідній судовій справі має бути делеговано, на нашу думку, компетентному професіоналу у сфері права із залишенням можливості індивідуального представлення власних інтересів відповідним позивачем. За таких обставин позивач може висувати будь-які вимоги до відповідача на підставі національного законодавства, а представник відповідача, будучи компетентним фаховим державним службовцем, що представляє інтереси державного органу, має апелювати до законодавства й вступати в змагальний процес.

Під час аналізу судової практики розгляду службових спорів виявлено значну кількість прогалин і неузгодженостей як у законодавстві про публічну службу, так і в адміністративному судочинстві. Запропоновані нові підходи до їх усунення, зменшення кількості випадків неправильного застосування норм матеріального й процесуального права загалом підвищать ефективність і дієвість вирішення службових спорів у порядку адміністративного судочинства. Зокрема, обґрунтовано доцільність внесення змін до глави 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства України шляхом доповнення її ст. 171-3 «Особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Кабінету Міністрів України з

приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з неї», визначивши в ній предметну підсудність таких справ Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції [75]. На нашу думку, крім запропонованої редакції нової статті глави 6 Кодексу адміністративного судочинства України, необхідно розглянути можливість внесення змін до законодавства України в частині утворення окремої судової вертикалі з метою забезпечення швидкого, повного й усебічного розгляду публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. Крім цього, деякі питання адміністративних судових процедур, наприклад, щодо можливості розгляду такої судової справи в письмовому порядку, без участі представників сторін, на нашу думку, так само потребують удосконалення.

Законодавство, що регламентує процесуальну форму розгляду досліджуваних спорів у суді, урегульовує внутрішньоадміністративну процедуру розгляду справи. Така процедура полягає в проходженні скаргю на рішення, дії, бездіяльність безпосереднього начальника двох інстанцій: власне органу, від імені якого прийнято оскаржуване рішення; вищого за рівнем суб'єкта публічної влади. Тільки після проходження цієї процедури рішення може бути оскаржено до адміністративного суду.

З огляду на типовість розгляду досліджуваної категорії адміністративних справ у такому порядку, вбачається наявність підстав щодо зміни законодавчого підходу до врегулювання ініціативи позивача стосовно застосування спрощеного позовного провадження. Зокрема, доцільним видається надавати позивачу право прямо зазначати про розгляд справи в загальному позовному провадженні під час звернення до суду, якщо він вважає за потрібне саме такий розгляд. За відсутності такого клопотання суд має право на власну ініціативу вирішити питання щодо розгляду досліджуваних справ за правилами спрощеного позовного провадження. Позовному провадженню у справах про вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин притаманні такі

особливості: наявність пріоритету швидкого вирішення справи; відсутність значного суспільного інтересу (за винятком оскарження нормативно-правових актів у сфері державної служби); наявність офіційної позиції суб'єкта публічної влади – відповідача та стандартизованої доказової бази, що визначено законодавством про конкретний вид державної служби, і у зв'язку із цим – непритаманність досліджуваним спорам змін підстави або предмета позову; використання здебільшого письмових доказів [143]. На нашу думку, суттєвого вдосконалення потребує законодавство України щодо звернення громадян, оскільки наявна конструкція механізму надання відповіді на звернення громадянина уможливорює ненадання інформації щодо суттєвих обставин такого адміністративного прецеденту, що пов'язаний з порушенням прав і свобод державного службовця, а отримання таких даних, що є обов'язковими додатками до судового позову, в інший спосіб не передбачено й на практиці це спричинить низку проблемних питань, пов'язаних із забезпеченням доступу до правосуддя.

За загальним правилом адміністративні справи щодо проходження публічної служби підлягають розгляду в порядку спрощеного позовного провадження і для прийняття судом рішення про обрання такої форми адміністративного судочинства достатнім є посилення на норми ч.1 ст. 257 КАС України. Зазначене правило не поширюється на справи за участю службовців, які посідають відповідальне й особливо відповідальне становище. Якщо позивач у справі є особою, яка займає відповідальне й особливо відповідальне становище в значенні примітки до ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції», то відповідні справи не є малозначними адміністративними справами і не можуть бути визнані такими за рішенням суду. Водночас ця їх властивість автоматично не відносить такі справи до тих справ, які безумовно, тобто в силу імперативних вимог закону, повинні бути розглянуті за правилами загального позовного провадження. Оскільки згідно з ч.2 ст. 257 КАС України будь-яка справа може бути розглянута в порядку спрощеного

позовного провадження, то й цей різновид адміністративних справ щодо проходження публічної служби також можна розглядати за правилами спрощеного позовного провадження[114].

На нашу думку, у контексті визначення напрямів удосконалення механізмів адміністративного судочинства щодо публічно-правових відносин у державно-службовій сфері слід зосередити увагу також на комплексі тих повноважень органів судової влади, якими вони наділені в частині розгляду відповідних спорів.

Повноваження адміністративного суду в разі задоволення адміністративного позову визначено в ч. 2 ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої суд може прийняти постанову про: 1) визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності та про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення й окремих його положень із зазначенням способу його здійснення; 2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії; 3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій; 4) стягнення з відповідача коштів; 5) тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; 6) примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; 7) примусове видворення іноземця чи особи без громадянства за межі України; 8) визнання наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень [98]. Отже, визначені інструменти дають змогу всебічно забезпечити розгляд порушених, на думку позивача, прав і свобод, а також забезпечити їх максимальне поновлення. Водночас інституційна змішаність предметної підсудності, зокрема в діяльності адміністративних судів, негативно позначається на перебігу розгляду відповідних спорів, а тому виокремлення судів з розгляду державно-службових справ із загальної судової вертикалі є об'єктивним розв'язанням цієї проблеми.

Під час вибору форми адміністративного судочинства для розгляду справи з приводу публічної служби, у якій позивач є службовою особою, яка посідає відповідальне й особливо відповідальне становище, діє правило, за яким суд, беручи до уваги передбачені ч.3 ст. 257 КАС України критерії, самостійно визначає порядок розгляду такої справи й може прийняти рішення про її розгляд за правилами як загального, так і спрощеного позовного провадження (з проведенням судового засідання чи без виклику учасників справи (у письмовому провадженні)). Водночас вбачається за доцільне взагалі усунути з переліку адміністративних справ незначної складності справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, що можливо виконати шляхом виключення п. 1 з ч.6 ст. 12 КАС України. Відповідні зміни до процесуального закону будуть сприяти підвищенню ефективності здійснення адміністративного судочинства в справах цієї категорії, оскільки дадуть змогу суду самостійно обирати порядок їх розгляду й вирішення, ураховуючи індивідуальні особливості конкретного спору, зокрема складність справи, займану позивачем посаду, а також наявність пріоритету швидкого розгляду справи[114].

Першочерговим заходом законодавця у сфері публічної служби, яка знаходиться в стадії реформування, має стати прийняття нового Закону України «Про державну службу», у якому слід передбачити утворення Комісії зі службових спорів, наприклад, при Нацдержслужби, визначення її статусу як незалежного органу, надання повноважень з розгляду та вирішення службових спорів, рішення якого будуть обов'язковими для виконання для сторін спору з правом його оскарження в порядку адміністративного судочинства. Описаний вище механізм вирішення службових спорів у цих комісіях може бути обрано за основу в законі. Доцільно запровадити дворівневу систему діяльності таких комісій. Перший рівень утворюватимуть Комісії зі службових спорів на рівні області, міст Києва та Севастополя – їхню компетенцію слід визначити як

компетенцію квазісудових органів першої інстанції. На національному рівні доцільно створити Апеляційну комісію з питань публічної служби як другу інстанцію, рішення якої могли б оскаржуватися до Вищого адміністративного суду України. У сучасних умовах цей шлях удосконалення законодавства та порядку вирішення службових спорів видається оптимальним [75]. Цілком поділяючи зазначену позицію, обґрунтованою вважаємо необхідність утворення відповідної структури комісії зі службових спорів за трирівневою системою, яка, на нашу думку, забезпечила б не лише первинний розгляд відповідних державно-службових спорів, а й забезпечила б можливість для подання апеляції на вже прийняте рішення комісією першого рівня й передбачила б можливість оскарження вже переглянутого рішення в третій інстанції. Водночас, оскільки це питання є предметом регулювання окремого законодавства та безпосередньо не належить до об'єкта і предмета цього дисертаційного дослідження, його буде розглянуто в подальших наукових пошуках.

Висновки до розділу 3

За результатами аналізу світового досвіду вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин і шляхів його імплементації в законодавство України визначено, що переважна більшість європейських країн активно застосовує модель розв'язання публічно-правових спорів, пов'язаних із державно-службовими відносинами, у судах адміністративної юрисдикції, проте деякі з них мають у структурі органів державної влади спеціальні місцеві комісії з розгляду відповідної категорії спорів, що наділені компетенцією припиняти дію окремих організаційно-розпорядчих актів. Крім цього, поширеним є виокремлення категорії державно-службових взаємин у компетенційні повноваження спеціальних судів, які мають можливість скасовувати окремі адміністративні рішення,

зобов'язувати органи державної влади до відновлення порушених прав державних службовців, зокрема пов'язаних із фінансово-матеріальними витратами.

З огляду на проаналізовані в дисертації проблемні питання розв'язання публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, окреслено напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у законодавстві України. Основним, на нашу думку, є формування чітких і виважених організаційно-управлінських заходів, а також нормативно-правового забезпечення відповідних процесів.

До кола організаційно-управлінських заходів можна віднести передусім потребу утворення окремої судової вертикалі з розгляду державно-службових спорів. Крім цього, ще одним напрямом є вдосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-процесуальних особливостей вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, до кола яких слід віднести потребудоповнення Кодексу адміністративного судочинства України новими положеннями щодо особливостей розгляду судом адміністративних справ у сфері державно-службових відносин, пов'язаних із публічним правом, а також доповнення законів України «Про звернення громадян», «Про адвокатуру» новими положеннями щодо обов'язковості та строковості надання інформації про суттєві обставини адміністративного прецеденту, що пов'язаний з порушенням прав і свобод державного службовця, отримання таких даних, що є обов'язковими додатками до судового позову з відповідного питання.

ВИСНОВКИ

На підставі аналізу правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, позицій учених, а також національного й міжнародного законодавства обґрунтовано низку теоретичних і практико орієнтованих висновків.

1. Поняття публічно-правового спору в загальноправовому значенні – це такий вид юридичного конфлікту, учасниками якого принаймні з однієї сторони є орган державної влади, місцевого самоврядування або ж відповідна службова особа, наділена масивом владних повноважень. Сутність поняття влади для публічно-правового спору наповнена, зокрема, привілейованістю державної влади наказувати, дозволяти та забороняти певний вид поведінки, що логічно виявляє сутність державно-службових відносин, які й ґрунтуються на цьому принципі.

Зміст державно-службових відносин вирізняється особливою сукупністю норм права, що регулюють вступ на державну службу, її проходження та припинення. Оскільки систему державно-службового права становлять: правовий статус; суб'єкти управління; процедури вступу, проходження та припинення державної служби; юридична відповідальність та особливий режим державної служби, – будь-які правопорушення, що виникли під час перебігу зазначених правових взаємин, характеризуються як державно-службовий спір у публічно-правовій сфері.

2. Основними умовами виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин є такі: наявність правового конфлікту; ініціатива однієї зі сторін щодо розв'язання цього конфлікту в установленому порядку (що фактично передбачає звернення до уповноважених суб'єктів із дотриманням адміністративно-правової процедури); недоліки правового регулювання; правозастосовні проблеми.

3. Сутність судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців полягає в тому, що чинне законодавство визначає вичерпні межі компетенції щодо розгляду державно-службових спорів, а отже, створює належні й ефективні підвалини для забезпечення прав і свобод державних службовців, а також дотримання законодавства України про державну службу шляхом формування єдності судової практики та правової визначеності.

4. Основними ознаками публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є: взаємопов'язаність зі сферою державної/публічної влади; порушення норм публічного права; суб'єкт – учасник спору має публічно-владні повноваження; вирізняється ініціативністю виникнення (не може бути розпочатий в інший спосіб, крім як за ініціативою зацікавлених сторін); може бути розв'язаний у судовому чи позасудовому порядку.

До видів публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносинах належать ті, що: *знаходяться в компетенції судової влади:* а) віднесені до юрисдикції адміністративних судів; б) вирішуються в порядку кримінального судочинства; в) можуть бути розв'язані виключно Конституційним Судом України; *виникають з питань вирішення конкретного виду порушеного права на:* працю; грошове забезпечення; відпочинок; доступ до державної служби тощо; *виникають на конкретному етапі державної служби:* з питання прийняття громадянина на державну службу; щодо проходження державної служби; щодо звільнення з державної служби. Також до окремого виду державно-службових спорів у сфері публічно-правових відносин слід віднести спори між суб'єктами владних повноважень щодо компетенції в конкретній сфері.

Предметом публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта публічно-правових відносин (яким може бути як орган державної влади чи місцевого самоврядування, так і конкретна посадова особа відповідного органу) у

сфері реалізації норм права, що виникають, змінюються або припиняються у сфері державної служби.

5. Підставу виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин учені визначають у широкому та вузькому значенні. У широкому такою підставою вважають порушення прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів інших учасників цих самих правовідносин, у вузькому – підставою виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин є обґрунтована ініціатива однієї зі сторін щодо розв'язання конкретного спору.

6. Доведено, що службовий спір щодо внутрішньоорганізаційних відносин належить до сфери приватно-правової, натомість публічно-службові взаємини виникають щодо законності нормативних актів про публічну службу, а отже, охоплюють її перебіг від початку до припинення. Тому до кола сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин входять, з одного боку, конкретна особа (державний службовець або цивільна особа, що оспорує свої права і свободи в період, який обіймала посаду державної служби), а з іншого – орган публічної влади (державної влади чи місцевого самоврядування, що наділений державницькими компетенціями).

7. За результатами аналізу світового досвіду вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин і шляхів його імплементації в законодавство України визначено, що переважна більшість європейських країн активно застосовує модель розв'язання публічно-правових спорів, пов'язаних із державно-службовими відносинами, у судах адміністративної юрисдикції, проте деякі з них мають у структурі органів державної влади спеціальні місцеві комісії з розгляду відповідної категорії спорів, що наділені компетенцією припиняти дію окремих організаційно-розпорядчих актів. Крім цього, поширеним є виокремлення категорії державно-службових взаємин у компетенційні повноваження спеціальних судів, які мають можливість скасовувати окремі адміністративні рішення,

зобов'язувати органи державної влади до відновлення порушених прав державних службовців, зокрема пов'язаних із фінансово-матеріальними витратами.

Окремо зауважено, що з огляду на практику правозастосування у Французькій Республіці, передбачено можливість використання механізмів позасудового вирішення державно-службових спорів, проте такий механізм не може бути активно застосований через нормативну врегульованість державно-службової діяльності й обмеженість у прийнятті рішення (зокрема його юридичному оформленні) посадовими особами, що вже не дотрималися законодавства України про державну службу, щодо конкретного громадянина.

Запровадження судів за вузькою предметною характеристикою нераціонально розглядати, з огляду на правову систему України, проте потреба виокремлення самостійних і найважливіших для суспільства сфер в окремій вертикалі судової влади була й залишається актуальною, передусім це стосується і публічно-правових спорів у сфері державних службових відносин.

8. На підставі проаналізованих у дисертації проблемних питань розв'язання публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин виокремлено напрями вдосконалення адміністративно-процесуальної складової вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у законодавстві України.

Основним визначено формування чітких і виважених організаційно-управлінських заходів, а також формування нормативно-правового забезпечення відповідних процесів.

До кола організаційно-управлінських заходів віднесено потребу утворення окремої судової вертикалі з розгляду державно-службових спорів. Ці суди, з огляду на коло повноважень щодо припинення дії організаційно-розпорядчих актів органів державної влади, мають вирізнятися стійкою самостійністю і мати коло непорушних

гарантій, забезпечити дотримання та реалізацію яких можливо лише підпорядкувавши цю судову вертикаль безпосередньо Верховному Суду. Альтернативним способом удосконалення інституційної спроможності держави щодо вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин є утворення структури комісій зі службових спорів за трирівневою системою, яка забезпечила б не лише первинний розгляд відповідних державно-службових спорів, а й надала б можливість для подання апеляції/касації на вже прийняте рішення комісією попереднього рівня.

Ще одним напрямом є удосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-процесуальних особливостей вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, зокрема шляхом:

доповнення ст. 193 (Строки розгляду адміністративної справи) Кодексу адміністративного судочинства України новими положеннями щодо особливостей розгляду судом адміністративних справ у сфері державно-службових відносин, пов'язаних із публічним правом;

доповнення новою статтею глави 6 «Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ» Кодексу адміністративного судочинства України щодо забезпечення можливості розгляду такої судової справи в письмовому порядку без участі представників сторін;

доповнення законів України «Про звернення громадян», «Про адвокатуру» новими положеннями щодо обов'язковості та строковості надання інформації про суттєві обставини адміністративного прецеденту, що пов'язаний з порушенням прав і свобод державного службовця, отримання таких даних, що є обов'язковими додатками до судового позову (витяги з наказів про призначення на державну службу, пов'язані з її проходженням, зокрема матеріалів службових розслідувань, проведених щодо особи, тощо).

Пропозиція утворення окремої судової вертикалі з метою забезпечення швидкого, повного й усебічного розгляду публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин потребуватиме внесення змін не лише до Кодексу адміністративного судочинства України, а й до низки законів України («Про центральні органи виконавчої влади» тощо), а також Регламенту Кабінету Міністрів України, який є вищим органом державної виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна юстиція та адміністративний процес: історичний та зарубіжний досвід. *Юридичні послуги Online*. URL: <http://www.yurist-online.com/uslugi/yuristam/literatura/admin-proces/23.php>.
2. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики : настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Істина, 2007. 608 с.
3. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ: Факт, 2003. 536 с.
4. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін. ; за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 528 с.
5. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. / голов. редкол.: В. Б. Авер'яновта ін. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. 592 с.
7. Адміністративне судочинство в Україні : підручник / Н. Б. Писаренко, Ю. Ю. Чуприна, М. В. Кравчук, О. О. Юрченко. Київ : Юрінком Інтер, 2024. URL: <https://juridicalscience.uzhnu.edu.ua/index.php/for-citizens/23-news/605-administratyvne-sudochynstvo-v-ukraini-pidruchnyk>.
8. Аналітична довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби: видана Вищим адміністративним судом України від 01.02.2009 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09/conv>.
9. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у 2016 році / Управління вивчення судової практики та судової

статистики Вищого адміністративного суду України. Київ, 2017. 42 с. URL: http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/analiz_2017.

10. Арестова Л. В. Справа адміністративної юрисдикції: теоретичні аспекти розгляду правових спорів, що виникають із публічно-правових відносин. *Наукові записки*. Серія : Право. 2021. № 11. С. 97–102. DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230-2021-11-97-102>. URL: <https://pravo.cuspu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/75>.

11. Бакуліна С. В. Зарубіжний досвід діяльності судів щодо розгляду земельних спорів. *The scientific heritage*. 2017. № 13. Р. 31–34.

12. Басай Н. А. Адміністративно-правовий статус судів апеляційної інстанції в адміністративному судочинстві : дис. ... д-ра філос. : 081. Київ, 2024. 194 с.

13. Басай Н. А., Романов М. Ю. Адміністративно-правовий статус судів апеляційної інстанції в адміністративному судочинстві : монографія. Дніпро : Дніпровський державний університет внутрішніх справ ; Київ : 7БЦ, 2025. 224 с.

14. Бачун О. В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : наук-практ. вид. / за наук. ред. А. О. Селіванова. 2-ге вид., із змін. і допов. Київ : Логос, 2014. 133 с.

15. Бевзенко В. Критерії адміністративної юрисдикції. *Судово-юридична газета*. 2020. 29 травня. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/169927-kriteriyi-administrativnoyi-yurisdiktsiyi>.

16. Бевзенко В. М. Принципи адміністративного судочинства у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2 (22). С. 105–109. URL: https://www.pjv.nuoua.od.ua/v2-2_2018/24.pdf.

17. Бевзенко В. Оцінка в адміністративному процесі рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Право України*. 2021. № 10.

С. 91–109. URL: https://pravoua.com.ua/storage/files/magazines/files/article-pravo_2021_10-s6.pdf.

18. Бевзенко В. М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... д-ра юрид.наук : 12.00.07. Харків, 2010. 433 с.

19. Белова О. І. Адміністративне судочинство як стандарт ЄС і ключові елементи правової української держави. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 8 (2). С. 190–197.

20. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с.

21. Білоус О. В. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів як категорія адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. Вип. 2. С. 73–77.

22. Білуга С. С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 250 с. URL: <http://dspace.onua.edu>.

[ua/bitstream/handle/11300/1980/%D0%91%D1%96%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B0%20%D0%A1.%20%D0%A1..pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.onua.edu/bitstream/handle/11300/1980/%D0%91%D1%96%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B0%20%D0%A1.%20%D0%A1..pdf?sequence=1&isAllowed=y)

23. Білуга С. С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/1980/%D0%91%D1%96%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B0%20%D0%A1.%20%D0%A1.pdf>.

24. Біркіншоу П., Варні М. Адміністративні процедури в Англії та Уельсі та дотримання вимог ЄС та ЄСПЛ. 2015. *Ius Commune Research School*. URL: http://www.iuscommune.eu/html/activities/2015/2015-11-26/workshop_4_Birkinshaw_Varney.pdf.

25. Бортник Н. П., Галаз Ю. А. Правовий конфлікт як підстава виникнення публічноправового спору в адміністративному

судочинстві. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. 2021. Т. 29. С. 267–272. URL: <https://nzlubp.org.ua/index.php/journal/article/download/456/431/>.

26. Булгаков О. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Юридичні науки. 2022. Т. 33 (72). № 2. URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2022/2_2022/3.pdf.

27. Булгаков О. С. Адміністративні спори у сфері публічної служби: поняття, підстави виникнення та види. *Європейські перспективи*. 2017. № 3. С. 111–115.

28. Вдовиченко Л. О. Адміністративна юстиції у Франції: пропозиції для України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 340–343.

29. Ведепянін О. А. Елементи публічно-правового спору у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2013. Вип. 3, т. 1. С. 115–118.

30. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2012. 1020 с.

31. Владовська К. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно правовій доктрині. *Аналітично-порівняльне законодавство*. 2022. № 2. С. 124–128. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261774/258184>.

32. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян у адміністративних судах першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2009. 202 с.

33. Гембара Г. І. Спрощене позовне провадження в адміністративному судочинстві України : дис. ... д-ра філос. : 081. Львів, 2025. 265 с. URL: https://lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2025/04/diss_Hembara.pdf.

34. Голобутовський Р. З. Поняття та ознаки публічної служби в органах судової влади України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*.. 2019. MARTIE. С. 32–34. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/2/part_1/7.pdf.
35. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навч. посіб. на допомогу слухачам, що здають держ. та поточні іспити адм. права. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2000. 240 с.
36. Граціотова Г. О., Лук'янчук К. П. Дослідження адміністративної системи Федеративної Республіки Німеччина. *ECONOMICS: time realities*. 2024. № 2 (72). DOI: 10.15276/ETR.02.2024.10/
37. Гришина Н. В. Державна служба як соціально-правовий інститут і професійна службова діяльність. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2023. Вип. 78, ч. 2. С. 38–42. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/08/7.pdf>.
38. Державна служба : підручник : у 2 т. / редкол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
39. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
40. Дрозд О. Ю. Адміністративно-правові засади взаємодії державних органів з фінансовими установами. *Інтернаука*. Серія : Юридичні науки. 2024. № 12. URL: https://search.nbuu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF%2Fmnpjui_2024_12.pdf.
41. Дрозд О. Ю. Зарубіжний досвід застосування медіації та інших альтернативних процедур вирішення спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 133–136. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/28>.

42. Дрозд О. Ю., Волуйко О. М. Основні напрями службової діяльності муніципальної поліції Європейських країн, щодо охорони громадського порядку. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2015. № 2, т. 1. С. 69–72.

43. Дрозд О. Ю., Сорока Л. В., Миськів Л. І. Загальнотеоретичні основи концепту «Адміністративно-правовий статус державної служби». *Адміністративно-правовий статус державної служби* : наук. зб. 2024. URL: https://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/4_2024/13.pdf.

44. Жернаков М. В. Адміністративні справи за зверненням фіскальних органів: захист прав особи чи легітимація рішень виконавчої влади? *Митна справа*. 2014. № 2 (92), ч. 2, кн. 1. С. 242–247.

45. Завгородній В. А., Романов М. Ю. Децентралізація та федералізація: порівняльний аналіз і можливості впровадження в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015, № 1 (1). С. 16–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vznu_Jur_2015_1%281%29__4.

46. Загальна теорія права : підручник / М. І. Козюбра, С. П. Погребняк, О. В. Цельєв, Ю. І. Матвєєва; за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.

47. Задоя В. В. Сучасні тенденції розвитку правового регулювання публічної служби в Україні та країнах ЄС. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 646–648. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-5/161>. URL: https://www.lsej.org.ua/5_2024/161.pdf.

48. Звіт апеляційних адміністративних судів про розгляд судових справ за 2023 рік (Форма № 2 аас). *Судова влада України. Судова статистика*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/.

49. Ільницька Ю. М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень. *Форум права*. 2011. № 2. С. 327–330. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_2_50.

50. Іщенко О. М. Медіація в кримінальному процесі: зарубіжний досвід та перспективи України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016. Вип. 39, т. 2. С. 126–129.
51. Калантай М. В. Сутність адміністративно-правових спорів теоретико-правовий аспект. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 1. С. 78–80. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2019/1/21.pdf>.
52. Карпа М. І., Дудник А. Основні складові публічної служби: тенденції розвитку. *Демократичне врядування* : зб. наук. праць. 2009. Вип. 3. URL: http://www.nbuuv.gov.ua/ejournals/DeVr/2009_3/fail/+Karpa.pdf.
53. Квак В. В. Поняття "публічно-правовий спір" та "адміністративно-правовий спір" в законодавчій термінології. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 125–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2011_7_33.
54. Керноз Н. Є. Проблемні питання узгодженості понять «юрисдикція», «підвідомчість», «компетенція» у контексті процесуального законодавства України. *Вісник Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці* : щоквартальний наук. зб. 2009. № 1. С. 80–91.
55. Ківало Л. В. Адміністративно-правові засоби захисту прав державних службовців у сфері службових відносин та від незаконного звільнення з публічної служби. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 4. С. 826–829. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-4/201>.
56. Ківало Л. В. Незаконне звільнення з публічної служби як підстава звернення до адміністративного суду. *Правова держава*. 2022. № 47. С. 21–28. URL: <https://pd.onu.edu.ua/article/view/265280/261841>.
57. Ківало Л. В. Правовий та судовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади: проблема змістовного визначення і співвідношення. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 501–506. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.74>. URL: https://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2023/6_2023/74.pdf.

58. Ківало Л. В. Службова дисципліна та наслідки її порушення у вигляді звільнення з посади (адміністративно-правовий аспект). *Правові новели*. 2024. № 22, т. 3. С. 117–123.
59. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Закон України «Про державну службу» : наук.-практ. комент. 2-е вид., змін. Одеса : Фенікс, 2009. 692 с.
60. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 23 с.
61. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV ; чинний з 15.12.2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
62. Козачук Д. А., Тодошак О. В. Публічно-правові спори : сучасні механізми врегулювання в Україні та світі. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Вип. 2. С. 64–73. URL: http://jes.nuoua.od.ua/archive/2_2019/8.pdf.
63. Колесник В. А. Теоретико-методологічні передумови розгляду публічно-правових спорів : публічно-управлінський аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 7. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/7_2018/38.pdf.
64. Коліушко І. Б., Куйбіда Р. О. Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? *Центр політико-правових реформ*. URL: <https://pravo.org.ua/administratyvni-sudy-dlya-zahystu-prav-lyudyny-chy-interesiv-derzhavy/>.
65. Константій О. Суб'єктивні публічні права як об'єкт забезпечення адміністративним судочинством. *Право України*. 2006. № 8. С. 96–99.
66. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. ; зі змін., внесеними Законом України від 21.02.2019 р. *Відомості Верховної Ради*

України. 1996. № 30. Ст. 141. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

67. Конфлікт. *Вікіпедія. Вільна енциклопедія.* URL:
<http://uk.wikipedia.org/wiki/Конфлікт>.

68. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 34 с.

69. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : шкучник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2008. 416 с.

70. Куракін О. М., Романов М. Ю. Генеза інституту «громадянське суспільство» в Україні: теоретичний та практичний аспекти. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія : Юридичні науки. 2015. № 5 (1). С. 24–27. URL:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_5%281%29__7.

71. Куракін О. М., Романов М. Ю. Генеза поняття «громадське суспільство». *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2015. Вип. 35, ч. 1, т. 1. С. 28–32. URL:
<https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/15159/1/ГЕНЕЗА%20ПОНЯТТЯ%20«ГРОМАДЯНСЬКЕ%20СУСПІЛЬСТВО».pdf>

72. Куракін О. М., Романов М. Ю. Співвідношення верховенства права та закону в розрізі соціологічної концепції праворозуміння. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* Серія : Юридичні науки. 2015. № 2. С. 33–36. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_2\(1\)__9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_2(1)__9)

73. Лантратова О. Публічно-правовий спір: поняття та ознаки. *Електронний репозитарій Національного університету «Львівська політехніка».* URL: <https://ena.lpnu.ua:8443/server/api/core/bitstreams/717baf7d-4789-4532-b7de-7cdf4a0e379/content>.

74. Литвинов Є. А. Романов М. Ю. Адміністративно-правовий статус підрозділів протидії організованій злочинності Національної поліції України : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., засл. юриста

України С. С. Вітвіцького. Кропивницький : Дон. держ. ун-т внутр. справ ; Київ : 7БЦ, 2024. 215 с.

75. Ліпкан В. А., Мовчун О. Г. Сутність та порядок вирішення службових спорів : монографія / за заг. ред. В. А. Ліпкана. Київ : Вид. О. С. Ліпкан, 2017. 312 с.

76. Лозинський Ю. Р., Павлович-Сенета Я. П. Публічно-правовий спір і його значення для вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 377–379. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-4/92>. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2023/92.pdf.

77. Лученко Д. В. Європейські стандарти у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Lex Portus*. 2017. № 5. С. 51–66. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/8746>.

78. Манукян В. И. Страсбургское право. Европейский суд по правам человека. Право, практика, комментарий. Харьков : Право, 2017. 600 с.

79. Марченко О. О. Публічно-правові спори щодо публічної служби в Україні: особливості розв'язання. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–1. С. 236–238. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/3955/1/Marchenko_236.pdf.

80. Мельник О. Д., Скорик В. І. Справи щодо прийняття, проходження та звільнення з публічної служби: окремі аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 8. С. 59–62. URL: https://www.lsej.org.ua/8_2024/12.pdf.

81. Мовчун О. Г. Правові акти публічної служби як предмет службового спору. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2014. Вип. 28, т. 2. С. 151–154.

82. Нагребельний В. Шляхи і напрями вдосконалення адміністративного судочинства. *Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України* : зб. наук. праць / ред. О. Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 22–24.

83. Наливайко Л. Р., Романов М. Ю. Поняття, ознаки та значення транспарентності в контексті євроінтеграції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/1. С. 152–157. URL: <https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/2026/1/10.pdf>
84. Наливайко Л. Р., Романов М. Ю. Принцип транспарентності влади: пострадянський та європейський досвід. *Право і суспільство*. 2016, № 6. С. 9–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2016_6_4.
85. Наливайко Л. Р., Романов М. Ю. Реалізація принципу транспарентності в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2016, № 41 (1). С. 48–51. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_41\(1\)_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_41(1)_13)
86. Осадчий А. Ю. Публічно-правовий спір як предмет адміністративного судочинства. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2005. № 4. С. 186–192.
87. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 17 с.
88. Петроє О. Інституціональний підхід як методологічна основа дослідження та аналізу соціальних систем у державному управлінні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 2. С. 208–220.
89. Поплавський В. Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 215 с. URL: <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/16339>.
90. Поплавський В. Ю. Умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 146–150. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2015/5_2015/part_1/5-1_2015.pdf

91. Про адміністративну процедуру : проект Закону України від 28.12.2018 р., реєстр. № 9456, внесений на розгляд Кабінетом Міністрів України. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.

92. Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності : Закон України від 17.11.2009 р. № 1559-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 1. Ст. 2.

93. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : проект Закону України від 23.03.2017 р. реєстр. № 6232. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.

94. Про внесення змін до Методичних роз'яснень щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ : рішення Ради суддів адміністративних судів від 18.07.2014 р. № 36. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr036413-14#Text>.

95. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. № 950. *Офіційний вісник України*. 2000. № 24. Ст. 1004.

96. Про затвердження Порядку розслідування та обліку нещасних випадків невиробничого характеру : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.03.2001 р. № 270. *Офіційний вісник України*. 2001. № 13. Ст. 543.

97. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 8 від 20.05.2013 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13#Text>.

98. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10#Text.

99. Про судову практику в справах про відшкодування моральної (немайнової) шкоди : Постанова Пленуму Верховного суду України № 4 від 31.03.1995 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0004700-95>.

100. Процько М. І. Поняття та ознаки публічно-правового спору щодо доступу громадян України до дипломатичної служби. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 5. С. 598–603. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/10/94.pdf>.

101. Пуданс-Шушлебін К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 212 с.

102. Пуданс-Шушлебін К. Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.

103. Рекомендації Ради Європи №R (86) 12 про заходи з попередження і скорочення надмірного навантаження судів : ухв. Комітетом Міністрів Ради Європи на 399 засіданні заступників міністрів 16.09.1986 р. *Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства*. Київ, 2015. С. 216–218.

104. Решота В. В. Європейські стандарти адміністративної юстиції. *Державне управління: теорія та практика*. 2006. № 1. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1/txts/POLITICHNI/06rvvsaj.pdf>.

105. Рішення Верховного Суду України від 04.09.2018 р. у справі № К/9901/47078/18. *Ліга:Закон*. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/VS181648.html.

106. Рогозін С. М., Дрозд О. Ю. Сутність інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів у сфері протидії економічній злочинності. *Митна справа*. 2013. № 5 (89). С. 42–47.

107. Рой О. В. Правові акти суб'єктів пладних повноважень як предмет публічно-правового спору : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 269 с. URL: https://ippi.org.ua/sites/default/files/disertaciya_roy_o.v._print.pdf.

108. Романов М. Ю. Організаційно-правові засади забезпечення функціонування підрозділів дізнання Національної поліції України : дис. ... д-ра філос. : 081. Київ, 2022. 264 с.

109. Сакара Н. Ю. Зміст та правова природа юридичного спору. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2017. Вип. 46, т. 1. С. 63–68. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/34335/1/%D0%97%D0%9C%D0%86%D0%A1%D0%A2%20%D0%A2%D0%90%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%90%20%D0%9F%D0%A0%D0%98%D0%A0%D0%9E%D0%94%D0%90%20%D0%AE%D0%A0%D0%98%D0%94%D0%98%D0%A7%D0%9D%D0%9E%D0%93%D0%9E%20%D0%A1%D0%9F%D0%9E%D0%A0%D0%A3.pdf>.

110. Сандрачук Я. В. Розвиток нормативно-правового регулювання адміністративної юстиції як фактор посилення контролю за законністю публічної влади в Україні. *Державне управління: удосконалення і розвиток*. 2021. № 6. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/6_2021/102.pdf.

111. Ситников О. Ф. Досудова форма вирішення публічно-правового спору як ефективний засіб захисту прав, свобод та інтересів особи і способи щодо її вдосконалення. *Ірпінський юридичний часопис*. 2024. № 2 (15). С. 190–202. DOI: [https://doi.org/10.33244/2617-4154-2\(15\)-2024-190-202](https://doi.org/10.33244/2617-4154-2(15)-2024-190-202).

112. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

113. Скочиляс-Павлів О. В. Поняття суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2014. № 801. С. 19–23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_801_6.

114. Скочиляс-Павлів О. В., Сало П. І. Проблемні питання судового розгляду адміністративних справ щодо проходження публічної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2023. Вип. 75, ч. 1. С. 284–292. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/03/49.pdf>.

115. Собакарь А., Нестерцова-Собакарь О. Судовий розгляд публічно-правових спорів: зарубіжний досвід та особливості його використання в українській правозастосовчій практиці. *Юридичний вісник*. 2022. № 5. С. 190–197. URL: http://yurvisnyk.in.ua/v5_2022/20.pdf.

116. Справа за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“, Кримінального кодексу України : Рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 р. № 13-р/2020. Справа № 1-24/2020(393/20). *Офіційний вісник України*. 2020. № 92. Ст. 2976. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text>.

117. Сурай І. Публічна служба України: інституціональний підхід. *Науковий вісник : Державне управління*. 2021. № 2 (8). С. 111–132.

118. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

119. Тильчик В. В. Споры у сфері публічно-правових відносин як предмет судової адміністративної юрисдикції: на шляху до систематизації теоретичних підходів. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7, ч. 2. С. 163–175. URL: http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/7_2018/part_2/25.pdf.

120. Тильчик В. В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 448 с.

121. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 224 с.

122. Ткаченко А. О. Компетенційні спори: поняття та особливості. *Право і суспільство*. 2010. № 1. С. 68–73.

123. Топор І. В. Підстави участі суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві як позивачів. *Правове життя сучасної України* : матеріали міжнар. наук. конф. проф.-викладацького та аспірантського складу, м. Одеса, 16–17 травня 2013 р. / відп. за вип. В. М. Дрьомін ; НУ «ОЮА» ; Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 2. С. 181–183.

124. Узагальнення щодо виявлення проблем, які виникають під час застосування положень Закону "Про державну службу", іншого спеціального законодавства, що регулює питання прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення із публічної служби : лист Львівського апеляційного адміністративного суду від 01.02.2014 р. *Закон і Бізнес*. 2014. 15 лютого. (№ 07).

125. Фака Є. Л. Адміністративно-правова характеристика сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 3. С. 177–181.

126. Фака Є. Л. Види публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 13–14 березня 2023 р. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 211–213.

127. Фака Є. Л. Окремі напрями вдосконалення процедури вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 288–292.

128. Фака Є. Л. Поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах: теоретико-правова характеристика. *Право і суспільство*. 2024. № 5. С. 477–481.

129. Фака Є. Л. Поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 12–13 серпня 2020 р. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 332–334.

130. Фака Є. Л. Предмет і підстави виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 04–05 червня 2024 р. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 98–100.

131. Фака Є. Л. Світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин: теоретико-правова характеристика. *KELM. Knowledge, Education, Law, Management*. 2023. № 7. Р. 380–385.

132. Фака Є. Л. Сутність і зміст судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців. *Проблемні питання юридичної науки в контексті реформування правової системи України* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 19–20 жовтня 2022 р. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 121–123.

133. Фака Є. Л. Теоретико-правова характеристика видів публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. *Юридична наука*. 2020. № 3, т. 2. С. 191–195.

134. Фака Є. Л. Теоретико-правова характеристика умов виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин.

Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ 14–15 листопад 2021 року. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 134–136.

135. Форостян О. С., Романов М. Ю. Адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України в умовах дії правового режиму воєнного стану : монографія. Дніпро : Дніпровський державний університет внутрішніх справ. Київ : 7БЦ, 2025. 224 с.

136. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 22 с.

137. Цвіркун Ю. І. Сутність феномену публічно-правових спорів про оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіального суб'єкта публічної адміністрації. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія : Юридичні науки. 2019. Т. 30 (69), № 1. С. 69–77.

URL:

https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/eng/journals/2019/1_2019/15.pdf.

138. Целенко В. Л., Романов М. Ю. Адміністративно-правовий механізм контрольно-наглядової діяльності в Національній поліції України : монографія. Кропивницький : Донецький державний університет внутрішніх справ. Київ : 7БЦ, 2023. 252 с.

139. Цивільний процес : навч. посіб. / А. В. Андрушко, Ю. В. Білоусов, Р. О. Стефанчук, О. І. Угриновська та ін. ; за ред. Ю. В. Білоусова. Київ : Прецедент, 2005. 293 с.

140. Цувіна Т. А. Право на суд у цивільному судочинстві : монографія. Харків : Слово, 2015. 281 с.

141. Цуркан М. І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2009. 18 с.

142. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010.

216 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/BIBLIOTEKA/SAIT/FAKULTET%208%20Zaochne/2/Curkan_2010.pdf.

143. Черняхович І. Е. Державно-службові відносини як предмет публічно-правового спору. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 179–183. URL: http://apnl.dnu.in.ua/4_2019/41.pdf.

144. Черняхович І. Е. Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства : дис. ... д-ра філос. : 081. Запоріжжя, 2020. 197 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/PhD/Cherniakhovych_dis.pdf.

145. Черняхович І. Е. Вплив концепції публічного адміністрування на визначення сутності публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35), т. 2. С. 76–85. URL: http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2019/tom_2/13.pdf.

146. Шемшученко Ю. С. Проблеми удосконалення адміністративного судочинства в Україні. *Адміністративне судочинство в контексті європейського вибору України* : зб. наук. праць. / ред. О. Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. С. 3–10.

147. Шовкун Ю. І. Поняття та система захисту прав публічних службовців під час реалізації заходів забезпечення дотримання ними правових обмежень. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія : Юридичні науки. 2024. Т. 35 (74), № 1. С. 118–122. DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2024.1/20>. URL: https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2024/1_2024/22.pdf.

148. Шостенко О. І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 18 с.

149. Юхтенко Л. Поняття та види спорів, що впливають з публічно-правових відносин: проблемні питання визначення. *Evropský politický a*

právní diskurze.2018. Vol. 5, Issue. 5. P. 53–59. URL: <https://eppd13.cz/wp-content/uploads/2018/2018-5-5/10.pdf>

150. Янюк Н. Особливості розгляду спорів щодо державної служби. *Вісник Львівського національного університету*. Серія : Право. 2022. № 69. С. 90–98.

151. Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law, Dacian C. Dragos, Bogdana Neamtu Editors, 2014, Administrative Appeals in Germany, Chapter 1. URL: https://books.google.com.ua/books?id=PGWSBAAAQBAJ&pg=PA3&lpg=PA3&dq=Chapter+1+Administrative+Appeals+in+Germany&source=bl&ots=1O8FwA5Vjb&sig=2-AV9zjUim4Nh3o0b3VIj9dCNUA&hl=ru&sa=X&ved=0ahUKEwiYhq2c4t_aAhWEY1AKHRD8AcUQ6AEILTAB#v=onepage&q&f=false.

152. Bugar V. and others. Pre-trial administrative disputes resolution in Germany, France and Georgia: experience for Ukraine. *Legal Bulletin (Taras Shevchenko National University of Kyiv)*. 2022. URL: <https://legal.bulletin.knu.ua/en/article/download/888/2518/10768>.

153. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit / Bundesverwaltungsgericht. URL: <http://www.bverwg.de/bundesverwaltungsgericht/rechtsprechung/verwaltungsgerichtsbarkeit.php>.

154. Horobets Nadiia, Lytvyn Nataliia, Starynskyi Mykola, Karpushova Elena, Kamenska Nina. Settlement of Administrative Disputes with the Participation of a Judge: Foreign Experience and Implementation in Ukraine. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*.2021. Vol. 24, Issue. 1. URL: https://www.abacademies.org/articles/settlement-of-administrative-disputes-with-the-participation-of-a-judge-foreign-experience-and-implementation-in-ukraine-10168.html?utm_source=chatgpt.com.

155. Kovaliv M., Esimov S., Hryshchuk A., Pavlovysh-Seneta Ya., Uliianov O. Public law disputes in the field of public service: Interdisciplinary

approaches to prevention and settlement. *Social & Legal Studios*. 2025. № 8 (1). P. 224–237. DOI: 10.32518/sals1.2025.224.

156. Leithoff R. Introduction to the Public Administrative Jurisdiction in Germany. *Hrvatska Javna Uprava*. 2006. God. 6. Br. 3. P. 23–33.

157. Mykolenko O. I., Mykolenko O. M. Modern trends in the field of legal responsibility of public officials, service law of Ukraine and their critical analysis. *Constitutional State*. 2021. № 41. P. 61–68. DOI: 10.18524/2411-2054.2021.41.225582.

158. Sereda O. G., Burnyagina Yu. M. Peculiarities of legal regulation of service-labor relations of civil servants in modern conditions. *Legal Scientific Electronic Journal*. 2023. № 4. P. 333–336. DOI: 10.32782/2524-0374/2023-4/80.

159. Yunin Oleksandr, Shatkovskyi Yaroslav, Hayrapetyan Ashot, Mishchuk Inna, Korobtsova Daria. Foreign Experience of the Organization of the Judicial Settlement of Administrative Disputes and the Current State in Ukraine. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2019. Vol. 22 Issue. 6. URL: https://www.abacademies.org/articles/foreign-experience-of-the-organization-of-the-judicial-settlement-of-administrative-disputes-and-the-current-state-in-ukraine-8807.html?utm_source=chatgpt.com.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, у яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Фака Є.Л. Теоретико-правова характеристика видів публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. *Юридична наука*. 2020. № 3, т. 2. С. 191–195.
2. Фака Є.Л. Адміністративно-правова характеристика сторін публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Випуск 3. С. 177–181.
3. Фака Є.Л. Світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин: теоретико-правова характеристика. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2023. № 7. Рр. 380–385.
4. Фака Є.Л. Окремі напрями вдосконалення процедури вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 288–292
5. Фака Є.Л. Поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах: теоретико-правова характеристика. *Право і суспільство*. 2024. № 5. С. 477–481.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Фака Є.Л. Поняття публічно-правового спору в державно-службових відносинах. *Виклики сучасності та наукові підходи до їх вирішення* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 12–13 серпня 2020 р. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. С. 332–334.
7. Фака Є.Л. Теоретико-правова характеристика умов виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ 14-15 листопад

2021 року. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. С. 134-136.

8. Фака Є.Л. Сутність і зміст судової адміністративної юрисдикції в системі юрисдикційної діяльності суб'єктів захисту права державних службовців. *Проблемні питання юридичної науки в контексті реформування правової системи України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 19–20 жовтня 2022 р. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 121–123.

9. Фака Є.Л. Види публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. *Пріоритетні напрями розвитку юридичної науки в умовах сьогодення* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 13–14 березня 2023 р. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 211–213.

10. Фака Є.Л. Предмет і підстави виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин. *Актуальні проблеми імплементації наукових досягнень у практичну діяльність* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 04–05 червня 2024 р. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2024. С. 98–100.

ЗАТВЕРДЖУЮ
В.о. Президента Науково-дослідного
інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор

Сергій КОРОСД
«14» липня 2015р.

АКТ

впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Факи Євгена Любомировича на тему: «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносин», у науково-дослідну роботу Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія у складі: в.о. президента Науково-дослідного інституту публічного права, доктора юридичних наук, професора Короеда Сергія Олександровича (голова комісії); завідувача аспірантури, доктора юридичних наук, професора Сороки Лариси Володимирівни; провідного наукового співробітника, доктора юридичних наук, старшого дослідника Шкарупи Костянтина Вікторовича склала цей акт про те, що матеріали дисертації здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Аналітичні матеріали та наукові напрацювання Факи Євгена Любомировича на тему: «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносин», мають належний теоретичний та методологічний рівень, відзначаються високою практичною значимістю та активно використовуються у науково-дослідній діяльності наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

Результати дослідження застосовуються під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем правового забезпечення запобігання корупції у сфері національної безпеки і оборони України. Матеріали роботи також використовуються Інститутом у межах реалізації науково-дослідної теми «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації № 0120U105390).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та

підвищенню ефективності наукової роботи працівників відділів та аспірантів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертації Факи Євгена Любомировича на тему: «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносин», на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну роботу Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки права інтелектуальної власності.

Голова комісії:



Сергій КОРОЄД

Члени комісії:



Лариса СОРОКА



Костянтин ШКАРУПА

ЗАТВЕРДЖУЮ
В.о. Президента Науково-дослідного
інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор

Сергій КОРОД
«4» липня 2025р.

АКТ

впровадження результатів дисертації здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Факи Євгена Любомировича на тему: «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносин», в освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права

Комісією Інституту було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження на тему «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносин» Факи Євгена Любомировича. Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано при розробленні лекційних курсів з дисциплін, які викладаються у Науково-дослідному інституті публічного права, а саме «Адміністративне право: доктринальні та практичні проблеми», «Актуальні проблеми конституційного та муніципального права», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, а також у контексті інших дисциплін, які викладаються в Інституті. Лекційний курс окремих тем навчальних дисциплін увібрав положення цього дисертаційного дослідження.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження на тему «Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносин» Факи Євгена Любомировича вважати впровадженими в

освітній процес Науково-дослідного інституту публічного права з дисциплін «Адміністративне право: доктринальні та практичні проблеми», «Актуальні проблеми конституційного та муніципального права».

Члени комісії:

Завідувач аспірантури

**Науково-дослідного інституту
публічного права,**

доктор юридичних наук, професор



Л. В. Сорока

провідний науковий співробітник

**Науково-дослідного інституту
публічного права,**

доктор юридичних наук, старший дослідник



К. В. Шкарупа