

I МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

«ПУБЛІЧНА СЛУЖБА
І АДМІНІСТРАТИВНЕ
СУДОЧИНСТВО:
ЗДОБУТКИ І ВИКЛИКИ»

(м. Київ, 5–6 липня 2018 року)

Збірник матеріалів

Київ
ВД «Дакор»
2018

УДК 352/354].077+351.95](100)(06)(082)
П88

*Рекомендовано до друку Вченою радою юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
18 червня 2018 року, протокол № 11*

Редакційна колегія:

М. І. Смокович — Голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду — голова редакційної колегії, доктор юридичних наук
В. М. Бевзенко — суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду — відповідальний редактор, доктор юридичних наук, професор
Н. А. Данилевич — суддя, секретар судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду
О. І. Белова — помічник Голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, кандидат юридичних наук

П88 Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). — К.: ВД «Дакор», 2018. — 494 с.

ISBN 978-617-7679-02-7

У цьому виданні зібрано матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої дослідженню актуальних проблем публічної служби, — масштабного представницького заходу, організованого вперше Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду. Значну увагу приділено теоретико-правовому аспекту регулювання публічної служби, процесуальним особливостям і проблемам розгляду адміністративними судами спорів, що виникають з відносин публічної служби, а також суміжним з інститутом публічної служби галузям права.

Видання може бути корисним суддям, прокурорам, адвокатам, науковцям, а також усім, хто цікавиться публічною службою і адміністративним судочинством.

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду не несе відповідальності за зміст цієї публікації. Погляди, висловлені у цій публікації, відображають особисту точку зору експертів і не є офіційною позицією Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

УДК 352/354].077+351.95](100)(06)(082)

**ВІТАЛЬНЕ СЛОВО ГОЛОВИ ВЕРХОВНОГО СУДУ
ВАЛЕНТИНИ ДАНИШЕВСЬКОЇ**

Шановні учасники конференції, пані та панове, колеги!

Вітаю вас із відкриттям I Міжнародної науково-практичної конференції «Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики».

Інституту публічної служби належить особливе місце в адміністративному праві. Якість державного управління є маркером ефективності функціонування як держави в цілому, так і захисту прав та інтересів її громадян. Формуючи правозастосовну практику, українські суди повинні забезпечувати дотримання балансу між правами і гарантіями окремої особи та дієвістю функціонування всього державного апарату.

Верховний Суд має на меті вдосконалити, а в певних випадках — і кардинально змінити судову практику, у тому числі в тих її аспектах, що стосуються питань проходження публічної служби, відповідно до стандартів Ради Європи, маючи орієнтиром при цьому рішення Європейського суду з прав людини. Ця практика повинна закласти фундамент для подальших прогресивних трансформацій інституту публічної служби в нашій країні.

Завдяки оновленню процесуального законодавства ми отримали необхідні інструменти для поширення нових практик та забезпечення їх єдності, одним з яких став інститут зразкової справи, що за півроку функціонування Верховного Суду вже підтвердив свою ефективність.

Очевидно, що наука і практика повинні йти поруч, доповнюючи, підтримуючи, спрямовуючи одна одну та вносячи, у разі потреби, належні корективи. Переконана, що конструктивний обмін знаннями стане потужним імпульсом для подальшого розвитку української правової думки та діалогу між суддями, адвокатами, прокурорами, науковцями — як тими, хто працює в Україні, так і нашими європейськими колегами і партнерами, які беруть участь у цій Конференції.

Знаковим є те, що цей міжнародний захід відбувається в річницю прийняття Кодексу адміністративного судочинства України.

Бажаю учасникам Конференції плідної роботи, цікавих дискусій і успішної реалізації всіх наукових та практичних ідей і задумів!

ISBN 978-617-7679-02-7

© Колектив авторів, 2018

© ВД «Дакор», 2018

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО ГОЛОВИ КАСАЦІЙНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У СКЛАДІ ВЕРХОВНОГО СУДУ МИХАЙЛА СМОКОВИЧА

Вельмишановні пані та панове!

Для мене велика честь і радість від імені Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду привітати всіх з відкриттям І Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої проблемам публічної служби. Присутність такого представницького загалу засвідчує значущість цієї події, що й не дивно, адже це — перший міжнародний захід такого рівня і масштабності, який організовує Верховний Суд із початку своєї діяльності.

Із задоволенням хочу зазначити, що ця подія не залишилася поза увагою Національної школи суддів України, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Навчально-наукової лабораторії дослідження проблем службового права Національної академії правових наук України. Особливу подяку хотілося б висловити нашим польським і німецьким друзям, з якими адміністративні суди пов'язує тісна і плідна співпраця впродовж багатьох років.

Сучасні соціально-політичні процеси в українському суспільстві та існування концептуальних недосконалостей у правовому регулюванні проходження публічної служби спонукають вітчизняну науку до пошуку нових моделей професійного розвитку публічних службовців, що враховували б реалії сьогодення.

Неможливим видається перехід на якісно новий рівень функціонування публічної служби без фундаментальних наукових досліджень теоретичних і практичних проблем, які виникають під час її проходження, не враховуючи при цьому змін, що вже відбулися і продовжують відбуватися у державотворенні.

Початок нового етапу реформи адміністративного судочинства, адаптація інституту публічної служби до стандартів Європейського Союзу потребують переосмислення низки положень адміністративного права, систематизації та удосконалення адміністративного законодавства. З огляду на це особливого значення набувають такі правові інститути адміністративного права, як адміністративний процес і публічна служба, оскільки оптимальна організація та ефективність діяльності суб'єктів державного управління значною мірою обумовлені як порядком їх функціонування (процедурами), так і дієвістю кадрової політики.

У рамках цієї конференції пропонуємо досліджувати інститут публічної служби за трьома напрямками (секціями).

У першій секції розглянути блок питань теоретико-правового характеру, що охоплює дослідження поняття, сутності, принципів, видів і особливостей нормативно-правового регулювання публічної служби за українським законодавством. У межах цього напрямку, на нашу думку, варто також розглянути співвідношення публічної служби і служби політичної, а також зарубіжний досвід правового регулювання публічної служби. Бажаним результатом роботи цієї секції могло б стати напрацювання відповідних рекомендацій для України.

У другій секції дослідити публічну службу *у взаємозв'язку з адміністративним правом і адміністративним судочинством*. У межах цього напрямку, вважаємо, потрібно проаналізувати публічну службу і адміністративні процедури як правові інститути адміністративного права, судової практики, процесуальні особливості й проблеми розгляду адміністративними судами спорів, що виникають з відносин публічної служби.

Третю секцію конференції присвятити *інституту публічної служби і суміжним із ним галузям права*. У межах цього напрямку пропонуємо розглянути інститут публічної служби в системі адміністративного права, трудового права, права соціального забезпечення тощо. На нашу думку, варто було б докладніше зупинитися на проблемах юридичної відповідальності публічних службовців, особливостях їх притягнення до дисциплінарної відповідальності, а також дослідити засоби правового захисту цієї категорії осіб.

Насамкінець дозвольте побажати плідного обміну досвідом та ідеями. Із задоволенням братиму участь у подальшому обговоренні проблемних питань. Успіхів усім нам і наснаги під час роботи конференції!

АКУЛОВ-МУРАТОВ Владислав

докторант Національної академії державного управління
при Президентіві України,
кандидат наук з державного управління

ЩОДО ПРИНЦИПІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА У СФЕРІ ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ПІДТРИМКИ СТЕЙКХОЛДЕРСЬКИХ ВІДНОСИН КЕРІВНИКІВ ТА ЇХ ПІДЛЕГЛИХ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ

Судова гілка влади виконує дуже багато важливих завдань у сфері суспільних відносин у будь-якій державі. В демократичних країнах вона встановлює і підтримує паритет між елітами та населенням і всередині соціуму. Відтак, судова гілка влади повинна удосконалюватися разом з розвитком соціальних відносин у суспільстві.

Досвід розвинених країн Заходу та Сходу доводить, що один з небагатьох принципів, що діє та дійсно отримує схвалення суспільства, є стейкхолдерські відносини. Тобто при функціонуванні судової гілки влади необхідно спрямовувати її дії на задоволення у відповідних пропорціях усіх зацікавлених сторін, що звернулися до суду. Це дозволяє підтримувати відчуття справедливості у суспільстві, прерогативи Закону, контролювати і стримувати соціальну напругу.

Якщо уважніше придивитися, можна виокремити прошарок державних службовців, які є «хребтом» будь-якої розвинутої держави. Від діяльності цих людей залежить саме існування країни, і Україна не є винятком у цьому.

Розвинена система державної служби має велику стійкість до зовнішніх впливів та внутрішніх флуктуацій. Тому дійсним і найстрашнішим її «ворогом» є внутрішні конфлікти, адже синергія стейкхолдерських відносин, з якою вона функціонує, швидко руйнується будь-яким протистоянням.

Конфлікти можна поділити на дві категорії, або кластери. Перша — це конфлікти, що з'являються як реакція на зміну умов середовища, що оточує власне систему. Вирішення їх пов'язане з інноваційним розвитком державної служби. Ці конфлікти можуть проходити без наслідків, особливо якщо система у своєму подальшому розвитку зробила фазовий перехід.

Проте друга категорія конфліктів, хоч і менш помітна, проте є небезпечнішою для існування самої системи державної служби: як би не регламентувалися взаємини між людьми, вони все одно залишаються соціальними, гендерними та особистими. Тому відносини між керівниками та підлеглими у державній службі теж мають відповідний бар'єр, який жорстко їх розділяє.

Такі конфлікти є внутрішньосистемними, тобто мають *vitium originis*, і повністю подолати їх принципово неможливо. Єдиний вихід — це утримання подібних протистоянь у відповідних рамках. Така категорія конфліктів не тільки руйнує державну службу, а й підштовхує до кризових ситуацій суспільство, дозволяючи маргінальним структурам перебирати на себе владу у державі. Кінець такого некерованого процесу в історії людства був завжди один — агресивна зміна еліт: насильницьке захоплення влади і руйнування соціуму з великими для нього втратами.

Для зменшення протистояння між керівниками та підлеглими на державній службі, яке обов'язково буде присутнім, як свідчить теорія та великий емпіричний досвід державотворення, їхні відносини регламентуються законодавством та посадовими обов'язками — набором правил, яким вони усі повинні підкорятися. В Україні основним таким регламентом є Закон «Про державну службу». Зараз у ньому з'явилося багато юридичних інновацій, які захищають державного службовця від свавілля його керівника. Проте, і це підтверджує практика роботи адміністративних судів України, проблему управлінських відносин це не вирішило. Простий державний службовець часто відмовляється від захисту своїх прав з багатьох причин, у тому числі через відсутність довіри до національної судової системи та побоювання покарання з причини довгої судової тяганини (кривдника не буде покарано негайно, що дає йому можливість «відігратись»).

Немає сенсу боротися з наслідками почасти незалежних від суддівського корпусу проблем національної системи адміністративного судочинства. Необхідно боротися за довіру державних службовців до адміністративних судів України. Але це можливо тільки за умови фактичного підтвердження зміни парадигми роботи суддів.

Сьогодні в Україні, на жаль, не використовується антропоцентричний підхід до процесів управління, особливо на державній службі. Це заважає втіленню одного з головних правил *public administration*: якщо виконавець не впорався з завданням — винен керівник, який за своїм статусом мав як усі можливості впливу на підлеглого та оцінки його здібностей заздалегідь, так і час, щоб роз'яснити виконавцю завдання та проконтролювати його виконання. Сам керівник не виконує завдань, його головна функція — забезпечити виконання цих завдань підлеглими, організувати процес роботи. Для цього національне українське законодавство в сфері державної служби надає керівнику безліч можливостей, засобів та прав.

Однак, якщо державний службовець звертається до адміністративного суду в Україні, то це, скоріш за все, буде свідчити про його нестерпне становище на роботі. Це, з точки зору системи державного управління, є неприпустимим. Простіше змінити керівника, який не впорався та не зміг стати лідером, ніж дозволяти йому продовжувати пригнічувати або розхиляти

трудоий колектив, що обов'язково призведе до зниження ефективності праці державної служби, можливо — підвищить соціальну напругу та, в найгіршому випадку, спровокує вибух невдоволення у суспільстві.

Повна залежність від керівництва на роботі повинна компенсуватися державному службовцю відповідними прерогативами при судовому розгляді. Суд повинен априорі бути на боці підлеглого. Парадигма ставлення суду до наслідків конфліктів між керівником та підлеглим повинна бути такою, що мотивувала б керівництво державної служби докладати усіх зусиль із тим, аби не допустити конфліктних ситуацій чи вирішувати їх самостійно, враховуючи інтереси усіх зацікавлених сторін відповідно до вимог законодавства. Наслідки порушення вимог законодавства у відносинах керівник-підлеглий повинні бути більш відчутними для керівника.

Діставши довіру від державних службовців, надаючи їм відчуття власної захищеності (за принципом *jus ad bellum*), адміністративні суди ефективніше виконуватимуть покладені на них завдання, зокрема через якісне функціонування державної служби України, підтримуватимуть та контролюватимуть стійкі соціальні відносини та сталий розвиток українського суспільства.

АЛФЬОРОВА Тетяна

*Дніпровський гуманітарний університет,
кандидат юридичних наук, доцент*

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Однією з необхідних передумов підвищення продуктивності праці, встановлення безпечних та нормальних її умов, що сприяє захисту прав та інтересів державних службовців, є трудова дисципліна. Саме тому при виявленні факту її порушення можуть застосовуватись заходи як загальної, так і спеціальної дисциплінарної відповідальності.

Питання підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців досліджували такі науковці, як О.М. Бандурка, В.С. Венедиктов, П.І. Гнатенко, В.М. Калашникова, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенко, В.Г. Ротань, В.І. Щербина та ін.

Однак, незважаючи на велику кількість наукових праць, присвячених цій тематиці, питання підстав загальної та спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців досі залишаються актуальними.

У позитивному праві підстава дисциплінарної відповідальності формалізована по-різному. В межах загальної дисциплінарної відповідальності

ті яскраво виражена концепція загального делікту: визначено загальний склад дисциплінарного правопорушення — «порушення трудової дисципліни» (ч. 1 ст. 147 КЗпП України [1]) та склади дисциплінарних правопорушень, які допускають застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення (пункти 3, 4, 7, 8 ст. 40, п. 1 ст. 41 КЗпП України [1]; п. 22 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» [2]).

Слід погодитися із пропозицією Л.Ю. Прогонюк щодо розміщення в статті, яка встановлює перелік дисциплінарних стягнень, вичерпного переліку дисциплінарних проступків, за які можливе застосування дисциплінарного звільнення. Статтю 362 проекту ТК України слід доповнити нормою такого змісту: «Звільнення як дисциплінарне стягнення допускається з підстав, передбачених частиною 1 та пунктом 1 частини 2 статті 92 цього Кодексу» [3, с. 36].

Варто наголосити, що зазнали змін формулювання деяких підстав дисциплінарного звільнення: 1) змінився критерій систематичності невиконання або неналежного виконання працівником трудових обов'язків без поважних причин. Проект ТК України пропонує систематичним вважати невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків працівником, до якого щонайменше двічі протягом року застосовувалося дисциплінарне стягнення та на день порушення ці стягнення не знято. Вважаємо таку зміну в цілому позитивною. Водночас викликає занепокоєння вказівка на те, що «на день порушення ці стягнення не знято». Із тексту статті не можна однозначно встановити, вимагається для звільнення за цією підставою наявність двох чи одного з двох попередніх незнятих стягнень. Незрозуміло також, чи можливо застосувати звільнення, якщо працівник протягом року мав більше двох стягнень, частина з яких на момент вчинення останнього проступку була знята; 2) запроваджено можливість дисциплінарного звільнення за грубі порушення норм з охорони праці (п. 5 ч. 1 ст. 92 проекту ТК України [4]). Вважаємо, що цю зміну слід визнати позитивною, адже таким чином налагоджено більш тісний та ефективний зв'язок інституту охорони праці з інститутами трудо-правової відповідальності [5], принаймні частково перекрито брак спеціального забезпечення правовим примусом належного дотримання і виконання норм щодо охорони праці. У законопроекті дістали відображення пропозиції щодо посилення дисциплінарної відповідальності за порушення норм з охорони праці [6, с. 46].

Що стосується підстав спеціальної дисциплінарної відповідальності, то в законодавстві спостерігається тенденція до розширеного розуміння дисциплінарного проступку та більш докладного опису складів дисциплінарних проступків.

Так, чинний Закон України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» [7] встановлює, що «дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни (ч. 1 ст. 64). Фактично, тут подано визначення поняття дисциплінарного проступку державного службовця. Його значним недоліком є відсутність вказівки на вину як необхідний елемент складу дисциплінарного проступку.

В Законі України «Про державну службу» [7] надано вичерпний перелік підстав застосування дисциплінарного звільнення. Відповідно до ч. 1 ст. 65 цього Закону підставою застосування дисциплінарного звільнення є вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, зазначеного в ч. 2 ст. 65 цього Закону.

Таким чином, 9 із 14 проступків, встановлених ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу», можуть бути підставою дисциплінарного звільнення, з них за 8 проступків можливе дисциплінарне звільнення за одиничний проступок, і ще за один проступок можливе звільнення за умови вчинення систематично (повторно протягом року). Виникає закономірне питання щодо можливості дисциплінарного звільнення за незгаданим п. 6 ч. 2 ст. 65 Закону України від 17.11.2011 р. № 4050-VI «Про державну службу» [8] («неотримання правил внутрішнього службового розпорядку»). Якщо буквально тлумачити у взаємозв'язку ст. 65 та ст. 66 Закону України «Про державну службу», можна дійти висновку, що звільнення за друге та наступні порушення державним службовцем правил внутрішнього службового розпорядку є неможливим. Єдиним виходом вбачається застосування до державного службовця, який має дисциплінарне стягнення, дисциплінарного стягнення, що є більш суворим, ніж попереднє. Керуючись цією позицією, за кожне наступне порушення правил внутрішнього службового розпорядку можна застосовувати послідовно зауваження або попередження про неповну службу відповідність. Тобто, керуючись цією нормою, державного службовця не може бути звільнено за четверте або п'яте порушення правил внутрішнього службового розпорядку.

Вважаємо, що такий підхід не можна визнати задовільним, оскільки він видається занадто поблажливим з огляду на те, що в межах загальної дисциплінарної відповідальності можливе звільнення уже за другий (КЗпП України) або третій (проект ТК України) будь-який дисциплінарний проступок.

Таким чином, пропонується доповнити ч. 5 ст. 66 Закону України «Про державну службу», виклавши її у такій редакції: «Звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків,

передбачених пунктами 1, 3, 7, 9–11, 13, 14 частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого пунктами 6, 12 частини другої статті 65 цього Закону».

Список використаних джерел:

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Додаток до № 50. — Ст. 375.
2. Про практику розгляду судами трудових спорів: постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 // Дебет-Кредит. — 2008. — № 29. — С. 279.
3. Прогонюк Л. Ю. Щодо порядку звільнення працівника за систематичне невиконання трудових обов'язків / Л. Ю. Прогонюк / збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія «Право». — 2012. — Вип. 18. — С. 35–44.
4. Проект Трудового кодексу України від 27.12.2014 р. № 1658 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53221&pf35401=322609>
5. Обушенко О. М. Співвідношення інституту охорони праці з іншими інститутами трудового права України / О. М. Обушенко // Публічне право. — 2013. — № 2 (10). — С. 227–233.
6. Чумак О. О. Особливості припинення трудового договору за порушення правил охорони праці / О. О. Чумак / збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Серія «Право». — 2010. — Вип. 14. — С. 42–47.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.
8. Лежнева Т. М. Санкції в трудовому праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Т. М. Лежнева. — Харків, 2013. — 195 с.
9. Яшина Ю. В. Актуальні проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців України / Ю. В. Яшина // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». — 2013. — № 1 (10). — С. 64–69.

АНДРІЙКО Ольга

завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЯК ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Розвиток інституту адміністративних процедур є важливою складовою доктрини адміністративного права та необхідною умовою побудови демократичної, правової держави. Така увага до необхідності правового регулювання адміністративних процедур викликана тим, що в адміністративному законодавстві України цьому питанню не приділялася належна увага, а власне органи були найменш за усіх зацікавлені у законодавчому визначенні чітких правил діяльності, визначеності та обов'язковості дотримання процедур розгляду справ та прийняття рішень. Правові норми інституту адміністративних процедур спрямовані на реалізацію прав громадян та юридичних осіб.

Адміністративне право, як відомо, є однією з фундаментальних галузей права, норми якого визначають основні засади організації та діяльності державних органів та їх посадових осіб, регулюють відносини між державними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх відносини з громадянами, здійснюють публічне регулювання у сферах економіки, охорони здоров'я, внутрішніх справ, культури, освіти тощо. Нові процеси, що відбуваються в Україні, особливо останніми роками, знаходять відповідне відображення у розширенні кола суб'єктів та учасників адміністративно-правових відносин, змінах в завданнях та повноваженнях органів виконавчої влади та діяльності адміністративних структур, застосуванні процесуальних норм, що сприяють реалізації матеріальних норм, оскільки регламентують процедуру реалізації прав та здійснення обов'язків, встановлених матеріальними нормами. Адміністративне право із галузі права, що, в основному, була спрямована на регулювання організації та діяльності адміністративних органів, застосування ними переважно адміністративно-командних методів у механізмі державного управління, все активніше розвивається, оновлюється, реформується у напрямі забезпечення реалізації прав громадян та їх захисту, регламентації порядку діяльності органів публічної адміністрації у взаємовідносинах з громадянами та іншими приватними особами.

Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин, що виникають у різних сферах. В сучасних умовах за практично схожих підходах до розгляду систематики адміністративного права мають місце і нові положення та ідеї. Сьогодні все більше уваги приділяється виділенню в системі адміністративного права окремих правових інститутів та підгалузей. При цьому в літературі висловлюється думка щодо умовності такого поділу з аргументацією, що «оскільки адміністративне право є цілісною матерією, кожен елемент якої невід'ємний від інших, тож одні й ті самі норми можуть одночасно стосуватися різних правових інститутів або підгалузей адміністративного права» [1].

В цілому, погоджуючись з виділенням в системі адміністративного права правових інститутів та підгалузей, слід зауважити й про необхідність подальшого уточнення критеріїв такого поділу, особливо що стосується виділення тих чи інших підгалузей права з точки зору предмета, метода правового регулювання, системності, специфіки правових норм і правовідносин тощо. Адміністративно-правовий інститут складається з певної сукупності адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини незалежно від конкретної сфери, але за умови достатнього рівня однорідності цих відносин.

Одним із таких правових інститутів в системі адміністративного права є інститут адміністративних процедур, норми якого регламентують порядок реалізації прав і обов'язків учасників адміністративно-процесуальних відносин. Це — відносно новий інститут, що виділяється в адміністративному праві України.

Серед інститутів адміністративного права виділяють галузеві й міжгалузеві, матеріальні і процесуальні інститути.

Процедурний аспект регулювання відносин державної влади з фізичними та юридичними особами має важливе значення, оскільки адміністративна процедура є законодавчо врегульованим порядком здійснення таких відносин та прийняття рішень відповідними адміністративними органами.

Протягом останніх двох десятиліть, як зауважується в зарубіжній літературі, судова практика та наукова література продовжували вдосконалювати ідею процедури, зокрема в аспекті правового захисту [2].

У розробленому у 1998 р. проєкті Концепції реформи адміністративного права у розділі «Основні напрями розвитку і реформування адміністративного законодавства» зазначалося, що важливим напрямом розвитку адміністративного законодавства є підвищення рівня правового регулювання адміністративних процедур та виділення в системі адміністративного права адміністративних процедур як самостійного інституту.

Розглядаючи сучасний стан законодавчого регулювання адміністративних процедур, у літературі виділяють три основні моделі систематизації адміністративного процедурного законодавства. Це, зокрема:

- ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру зі збереженням пріоритету спеціального законодавства;
- ухвалення загального закону (кодексу) з вищою юридичною силою стосовно відповідного спеціального законодавства;
- ухвалення спеціального адміністративно-процедурного законодавства для відповідних сфер суспільних відносин або для окремих органів публічної адміністрації, однак із запровадженням загальних принципів адміністративної процедури в юридичні норми кожного спеціального акта законодавства [3].

В Україні, якщо враховувати наміри стосовно підготовки та прийняття найближчим часом закону «Про адміністративну процедуру», саме на рівні закону будуть врегульовані загальні положення інституту адміністративної процедури, тоді як особливості зможуть бути врегульовані в галузевих нормативно-правових актах.

Сьогодні законодавство, що регулює адміністративно-процедурні відносини, незважаючи на визначеність у переліку невідкладних правових актів, що мають бути прийняті в ході адміністративної реформи, залишається несистематизованим. Практика пішла шляхом закріплення адміністративно-процесуальних норм у певних сферах суспільних відносин, або в актах окремих органів публічної адміністрації.

Підготовка законодавчого акту з регулювання адміністративної процедури, що розпочалася зі схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні та проекту Концепції реформи адміністративного права України та обговорення тексту проекту такого акту із різними назвами, зокрема Адміністративно-процесуальний кодекс України, закон «Про адміністративну процедуру», у різні періоди з зарубіжними експертами так і залишається на рівні проекту. Основною причиною такого стану є незацікавленість владних структур у належному унормуванні інституту адміністративної процедури.

Проблема перегляду ціннісних засад галузі адміністративного права та його інститутів залишається актуальною і сьогодні.

Розробка адміністративно-правової доктрини України продовжується із урахуванням доктринальних розробок зарубіжних вчених, сприйняття яких вимагає врахування як сучасних реалій, так і напрямів руху нашої держави, суспільства шляхом подальшого демократичного розвитку. І в цьому контексті демократичного трансформування галузі адміністративного права, удосконалення та розвитку її інститутів та підгалузей адміністративного права, правотворчої та правозастосовної практики має здійснюватися подальший розвиток та удосконалення правового забезпечення інститутів адміністративного права, зокрема такого важливого процесуального інституту, як адміністративні процедури.

У літературі висловлюється думка про необхідність прийняття Адміністративно-процесуального кодексу України як системоутворюючого нормативного акту, а на його основі — інших процесуальних законів стосовно врегулювання окремих напрямів процесуальної діяльності. При цьому, зокрема, йдеться про необхідність законодавчого вирішення проблеми визначення системи та правового забезпечення загальних процедур управлінської діяльності. Водночас наголошується на необхідності узгодження адміністративно-процесуальних норм, які регулюють відповідні процесуальні відносини. Це потребує більш досконалої аргументації та визначеності щодо змісту процесуального кодексу, проваджень, які він буде регулювати та які будуть складовими цього кодексу, а також щодо того, які інші процесуальні закони слід прийняти. У незавершеному вигляді вона належним чином не сприймається.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2007. — Т. 1: Загальна частина. — 584 с.
2. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. — 2-ге вид., перероб. та допов. — К.: К.І.С., 2009. — 552 с.
3. Школик А. Моделі систематизації адміністративно-процедурного законодавства // Вісник Львівського університету. Серія: «Юридична». — 2017. — Вип. 64. — С. 111–118.

АНИЩЕНКО Тетяна

*Головне територіальне управління
юстиції у Запорізькій області,
кандидат юридичних наук*

ПРАВО ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Актуальність обраної теми обумовлена тим, що останнім часом вітчизняне адміністративне право перебуває у стані оновлення та змін. Незважаючи на наявність численних наукових досліджень, проблематика предмета та системи адміністративного права все ще не вичерпала себе. Зазначеним питанням у своїх працях приділяють увагу такі вчені-адміністративісти, як Р.С. Мельник [1],

І. С. Гриценко [2], Ю. П. Битяк [3], Т. О. Коломоець [4], А. М. Школик [5, с. 125–131] та інші. Проте на порядку денному досі залишаються питання, до розгляду яких, на нашу думку, варто повернутись. Наразі йдеться про уточнення місця права публічної служби в системі адміністративного права України.

Необхідність такого кроку пов'язана з тим, що до сьогодні сукупність правових норм, яка регулює порядок прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби, визнається:

- 1) правовим інститутом [6, с. 19];
- 2) підгалуззю адміністративного права [7];
- 3) комплексною галуззю права [8].

Очевидно, що подібне різночитання не йде на користь ані науці, ані практиці, оскільки призводить до існування подекуди протилежних та таких, що виключають один одного, підходів до розуміння названого правового утворення.

Формулюючи власну позицію з приводу викладеного, наголосимо, що ми обстоюємо ідею надання праву публічної служби статусу підгалузі Особливого адміністративного права. В обґрунтування цього наголосимо на такому:

по-перше, сучасне адміністративне право наразі розвивається за європейським зразком, що обумовлює його розподіл на два великі блоки: Загальне адміністративне право та Особливе адміністративне право, останнє з яких складається, фактично, із самостійних галузевих утворень. Одним із таких утворень в країнах Європейського Союзу визнається право публічної служби;

по-друге, складність і специфічність службово-правових відносин, які виникають за участю публічних службовців з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби, унеможлиблює віднесення правових норм, які їх регулюють, до Загального адміністративного права, оскільки учасниками таких відносин є обмежене коло суб'єктів адміністративного права. Відповідно, регулюючий вплив норм права публічної служби поширюється лише на одну групу суб'єктів адміністративного права (публічних службовців), що унеможлиблює їх включення до переліку інститутів Загального адміністративного права;

по-третє, історичний розвиток права публічної служби також демонструє, що з моменту його виникнення чітко накреслилась тенденція до формування та розвитку останнього як самостійного правового утворення — окремої галузі національного права;

по-четверте, не можна не звернути увагу і на певну відокремленість законодавства про публічну службу від решти нормативних актів, які регламентують адміністративно-правові відносини. Наразі маємо певну

кількість нормативно-правових актів, які можуть бути застосовані виключно до державних, муніципальних службовців та службовців органів влади Автономної Республіки Крим;

по-п'яте, право публічної служби можна розглядати як самостійне підгалузеве утворення, оскільки у його змісті може бути виділено Загальну та Особливу частини, зміст яких становлять нижченаведені структурні елементи.

1. Загальна частина (містить лише норми, тобто правила поведінки, якими керуються у своїй діяльності усі суб'єкти службового права):

- норми-дефініції (наприклад, дефініції публічної служби, державної служби, дипломатичної служби тощо);
- норми-принципи, якими визначено правову основу регулювання відносин публічної служби;
- норми, якими закріплено основні організаційні та кваліфікаційні вимоги до публічних службовців.

2. Особлива частина (з підгалузевих утворень та відповідних інститутів, що входять до їх змісту, покликаних регулювати окремі види службових відносин):

- право дипломатичної служби;
- право суддівської служби;
- право військової служби, що можна поділити на підінститути за видами військової служби;
- право правоохоронної служби;
- право державної (цивільної) служби (щодо служби на посадах публічних службовців у решті органів публічної адміністрації);
- право служби в органах місцевого самоврядування;
- право політичної служби, яке може бути поділено на підінститути служби на посту Президента України, депутатської служби, урядової служби;
- дисциплінарно-деліктне право;

по-шосте, доцільним є виділення права публічної служби в окреме галузеве утворення також і з огляду на потреби його вивчення студентами. У такому разі відповідні правові норми не «загубляться» поміж численних норм адміністративного права, що, безперечно, позитивно позначиться на глибині їх опанування.

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що з огляду на сучасний стан розвитку відносин публічної служби можна стверджувати, що право публічної служби становить собою сукупність правових норм, які утворюють окрему підгалузю Особливого адміністративного права та спрямовані на регулювання суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття осіб на публічну службу, проходження служби та припинення служби на посадах публічних службовців.

Список використаних джерел:

1. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.С. Мельник. — Харків, 2010. — 414 с.
2. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія / І.С. Гриценко; Київський національний ун-т імені Т. Шевченка. — К.: Київський університет, 2007. — 334 с.
3. Битяк Ю.П. Система адміністративного права / Ю.П. Битяк, І.В. Бойко, Н.Б. Писаренко // Право України. — 2017. — № 12. — С. 173–183.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: академічний курс: [підручник] / Т.О. Коломоєць. — К.: Юрінком Інтер, 2011. — 576 с.
5. Питання адміністративного права. — Кн. 2 / [відп. за вип. Н.Б. Писаренко]. — Харків: ТОВ «Оберіг», 2018. — С. 125–131.
6. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні: підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. — [2-е вид.]. — Одеса: Фенікс, 2011. — 688 с.
7. Аніщенко Т.С. Право публічної служби у системі адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Держ. ВНЗ «Запорізький нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. — Запоріжжя, 2015. — 150 с.
8. Дякина И.А. Служебное право как комплексная отрасль права: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / И.А. Дякина. — Рн/Д., 2007. — 38 с.

БАНТИШЕВ Олександр

*Національна академія Служби безпеки України,
кандидат юридичних наук, професор*

ТИТУЛА Дмитро

Національна академія Служби безпеки України

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ
ЯК ГОТУВАННЯ ДО ОКРЕМИХ ЗЛОЧИНІВ**

Перед тим, як звернутися до розгляду питання про адміністративні правопорушення, які можуть бути готуванням до вчинення окремих злочинів, звернемо увагу на те, що в Україні сьогодні діє Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий Верховною Радою УРСР у 1984 р. Відтак, потрібні не зміни та доповнення до цього акту — необхідним видається прийняття нового Кодексу України про адміністративні правопорушення, зміст якого відповідав би сучасним потребам нашого суспільства.

Аналізуючи норми розділу II КУпАП «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність», доцільним вбачається доповнити ст. 14 «Відповідальність посадових осіб» приміткою, яка б розкривала поняття посадових осіб: керівник чи заступник керівника державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих або консультативно-дорадчих функцій [1, с. 682–683].

Щодо обставин, які виключають адміністративну відповідальність, виникає пропозиція виділити їх в окрему главу «Обставини, що виключають адміністративну відповідальність», додавши до їх переліку затримання особи, яка вчинила злочин; виконання наказу або розпорядження; діяння, пов'язане з ризиком; виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації.

Аналіз складів адміністративних правопорушень з радянських часів проводився й проводиться від об'єкту і об'єктивної сторони до суб'єкту і суб'єктивної сторони [2, с. 34]. Натомість на практиці при вчиненні будь-якого адміністративного правопорушення, так само як і при вчиненні злочину, ми у першу чергу стикаємось саме з об'єктивною стороною правопорушення, її проявами або наслідками, і лише після встановлення суб'єкту правопорушення і його ознак, аналізу і змісту суб'єктивної сторони можливо зробити висновок про об'єкт правопорушення й правильно його кваліфікувати. Саме тому автори пропонують таку схему юридичного аналізу складу адміністративного (чи кримінального) правопорушення: об'єктивна сторона правопорушення, суб'єкт правопорушення, суб'єктивна сторона правопорушення, об'єкт правопорушення [2, с. 37].

При розслідуванні адміністративних правопорушень слід зважати на те, що за такими діяннями може приховуватись готування до різноманітних злочинів або навіть їх учинення.

Наприклад, за порушенням санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідеміологічних правил і норм (ст. 42 КУпАП) можуть приховуватись диверсія (ст. 113 КК України) або порушення санітарних правил і норм щодо запобігання інфекційним захворюванням та масовим отруєнням (ст. 325 КК України); за незаконною порубкою, пошкодженням та знищенням лісових культур і молодняка (ст. 65 КУпАП) — незаконна порубка лісу (ст. 246 КК України); за порушенням вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77 КУпАП) — диверсійні дії (ст. 113 КК України); за порушенням правил і норм ядерної та радіаційної безпеки (ст. 95 КУпАП) — такі злочини, як порушення правил ядерної або радіаційної безпеки (ст. 274 КК України), диверсія (ст. 113 КК України) або навіть державна зрада (ч. 1 ст. 111 КК України). Незаконні посів та вирощування снотворного маку чи конопель (ст. 106-2 КУпАП) можуть бути підготовкою до контрабанди наркотичних

засобів (ст. 305 КК України), незаконного виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збуту наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (ст. 307 КК України), незаконного виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту (ст. 309 КК України).

За порушенням або невиконанням правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху (ст. 128-1 КУпАП) може приховуватись диверсія (ст. 113 КК України).

За правопорушенням, передбаченим ст. 164-6 КУпАП «Демонстрування і розповсюдження фільмів без державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів», може приховуватись такий злочин, як ввезення, виготовлення, збут і розповсюдження порнографічних предметів (ст. 301 КК України). За порушенням працівниками підприємств, установ, організацій правил зберігання або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (ст. 195 КУпАП) може приховуватись вчинення злочинів, пов'язаних з незаконні діями зі зброєю (ст.ст. 263, 264 КК України), готування до злочинів проти життя та здоров'я особи (ст. 115 КК України та ін.) або навіть готування до посягання на життя державного чи громадського діяча (ст. 112 КК України).

За незаконним перетинанням або спробою незаконного перетинання державного кордону України (ст. 204-1 КУпАП) або порушенням порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї (ст. 204-2 КУпАП) можуть приховуватись як контрабанда (ст. 201 або ст. 305 КК України), так і готування до злочинів проти основ національної безпеки України (ст.ст. 109—114-1 КК України), а, можливо, й до будь-якого зі злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку (ст.ст. 436—447 КК України).

У будь-якому разі при розгляді справи про адміністративні правопорушення особливу увагу слід приділяти встановленню і належному аналізу суб'єктивної сторони вчиненого і спрямованості умислу винної особи.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 1998 — Т. 4: Н–П. — 2002. — С. 682–683.
2. Бантышев А. Ф. Уголовная ответственность за особо опасные преступления против государства (основы квалификации): монография / А. Ф. Бантышев. — К.: Изд-во НА СБУ, 2000. — С. 3–51.

БАНЧУК Олександр

*Інститут держави і права
імені В.М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*

ПРОБЛЕМИ КОНКУРСНОГО ВІДБОРУ ОСІБ НА СЛУЖБУ В НАЦІОНАЛЬНУ ПОЛІЦІЮ УКРАЇНИ В СВІТЛІ ПРАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. вперше запровадив конкурсний відбір на посади поліцейських (ст. 52) [1]. При цьому для осіб, які вперше приймаються на службу в поліцію, конкурс проводиться в обов'язковому порядку (ч. 3 ст. 52). А для випадків просування по службі поліцейських конкурс може проводитися за рішенням відповідного керівника (ч. 4 ст. 52).

Важливість цієї новачки полягає в тому, що проведення конкурсу дозволяє забезпечити прозорий добір та просування по службі, об'єктивне оцінювання професійного рівня та особистих якостей кандидатів.

Для проведення конкурсів ст. 51 Закону передбачає створення постійних поліцейських комісій. Положеннями Закону визначені два різновиди поліцейських комісій — комісія апарату центрального органу управління поліції та комісії територіальних органів поліції.

Наразі в Україні функціонують 83 поліцейські комісії в регіонах.

Найважливішим повноваженням комісій у процедурі конкурсного відбору є проведення співбесід з кандидатами, після яких комісія приймає рішення — рекомендувати чи не рекомендувати цих осіб до служби в поліції.

Щодо участі членів комісії в інших, попередніх етапах конкурсного відбору, то зазвичай на практиці один із членів комісії обов'язково спостерігає за проходженням кандидатами інших етапів конкурсу.

Так, в одному випадку, який став предметом оскарження в адміністративному суді, комісія патрульної поліції вдалася до перегляду відеозапису, на якому зафіксований процес перевірки рівня фізичної підготовленості кандидатів. Члени комісії встановили, що замість кандидата, який мав «аліментарно-конституційне ожиріння», фізичну підготовку здавала інша особа, яка мала худорляву статуру. Суд погодився з позицією комісії, яка відмовилася на цій підставі рекомендувати особу на вакантну посаду [2].

Аналіз судової практики також засвідчує наявність проблем у співпраці між поліцейськими комісіями та департаментом внутрішньої безпеки Національної поліції в питанні проведення спеціальної перевірки кандидатів. Неодноразовими стали випадки, коли поліцейська комісія своїм рішенням

рекомендує певну особу для призначення на посаду, але згодом (із запізненням) надходить повідомлення від підрозділу внутрішньої безпеки про неможливість такої рекомендації внаслідок виявлення обставин, які унеможливають призначення особи на посаду [3]. Це змушує поліцейські комісії переглядати свої рішення і постфактум відмовляти у відповідній рекомендації особам.

Наразі також відсутня єдина практика щодо необхідності врахування факту притягнення кандидатів до адміністративної відповідальності в минулому. З одного боку, апеляційний адміністративний суд вважає правомірним невказання особою факту її притягнення до адміністративної відповідальності у 2012 р. через сплив строків давності [4].

Але інші адміністративні суди вважають, що такі факти потрібно вказувати, оскільки вони характеризують особу кандидата крізь призму дотримання ним чинного законодавства, що має значення для встановлення результатів конкурсу [5].

Крім того, адміністративні суди вважають, що комісії за результатами співбесід зобов'язані формувати рейтинг усіх кандидатів, а не лише переможців конкурсу. Тобто повний список учасників, до якого входять як ті, що були рекомендовані на службу до Національної поліції, так і ті, що рекомендовані не були. Так, суд скасував як незаконне рішення (протокол) поліцейської комісії у Сумській області, у якому рейтинг було сформовано лише з 35 кандидатів, що згодом були рекомендовані на службу [6].

Грунтуючись на відповідній кількісній інформації про кожного кандидата, після співбесіди комісія приймає рішення — рекомендувати чи не рекомендувати цю особу до служби в поліції. А далі кандидатура особи затверджується керівником територіального органу поліції, а відтак — відправляється на первинну професійну підготовку.

Водночас керівник територіального органу поліції зв'язаний рішенням комісії про рекомендацію певної особи до проходження служби. Запевняння керівництва управління поліції про відсутність (зникнення) вакантних посад, на які спочатку комісією оголошувався конкурс, не беруться судом до уваги під час розгляду таких справ про відмову керівництва органу поліції призначити на посаду переможця конкурсу [7].

Також було виявлені певні перешкоди у відборі на службу у поліції на етапі співбесід.

Так, адміністративні суди неодноразово наголошували, що *«зазначені повноваження поліцейської комісії є дискреційними, межі судового контролю стосовно яких обмежені дотриманням процедури, порядку, обґрунтованості, але позбавленні права оцінки їхньої суті; в іншому випадку суд мав би самостійно оцінити можливість «рекомендувати» або «не рекомендувати» особу на службу в поліцію та/або*

зайняття вакантної посади, що перебуває вже за межами судового контролю» [8].

Однак в інших випадках суд встановлював, чи з'ясовували під час проведення співбесіди члени комісії професійні, морально-ділові якості, управлінсько-організаторські здібності кандидата.

Запитання щодо підстав переводів, причини звільнення та повернення на службу визнаються судом такими, що не можуть надати комісії інформацію про риси та здібності кандидатів [9].

Також суд визнав за необхідне для комісії вказувати мотиви прийняття своїх рішень про рекомендацію/не рекомендацію особи на службу [10].

Отже, наразі можна констатувати, що адміністративні суди виявили такі проблеми у діяльності керівництва органів поліції і самих поліцейських комісій під час проведення конкурсних відборів на підставі нового Закону:

- невчасне проведення спеціальної перевірки підрозділами внутрішньої безпеки кандидатів на посади поліцейських, яка не завершується до моменту прийняття рішень комісіями;
- відмова керівників територіальних органів поліції виконувати рішення поліцейських комісій про рекомендацію/не рекомендацію кандидата до проходження служби;
- відсутність у рішеннях поліцейських комісій обґрунтувань про відмову рекомендації кандидатів про призначення на посаду;
- формування комісіями рейтингу не усіх кандидатів, які беруть участь у конкурсному відборі.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Офіційний вісник України. — 2015. — № 63. — Ст. 2075.
2. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 16.11.2017 р. у справі № 815/4115/17 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70322435>
3. Постанова Волинського окружного адміністративного суду від 05.01.2017 р. у справі № 803/1834/16 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64004513>; постанова Одеського окружного адміністративного суду від 14.12.2017 р. у справі № 815/3437/17 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71032824>
4. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 11.04.2017 р. у справі № 876/1755/17 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66000924>
5. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 06.11.2017 р. у справі № 820/3670/17 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70211571>; постанова Волинського окружного

- адміністративного суду від 05.01.2017 р. у справі № 803/1834/16 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64004513>
6. Постанова Сумського окружного адміністративного суду від 08.11.2017 р. у справі № 818/870/17 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70759999>
 7. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 29.05.2017 р. у справі № 815/2226/17 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66899833>
 8. Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 26.02.2018 р. у справі № 808/2231/17 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72618995>; ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 18.07.2017 р. у справі № 812/467/17.
 9. Постанова Львівського окружного адміністративного суду від 11.12.2017 р. у справі № 813/2721/17 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71072509>
 10. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 01.12.2017 р. у справі № 804/7664/17 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70758700>

БАРАНОВ Сергій

*Одеський державний
університет внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВОГО ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОСЛУГИ

Сучасний етап розвитку української державності характеризується зміною ролі держави в суспільстві, коли основним призначенням держави стає не забезпечення примусового владного впливу, а надання послуг.

Визнання основоположним того принципу, що держава створена для надання послуг громадянам, задоволення їх соціальних потреб, забезпечення пріоритету прав людини як вищої цінності, повинно стати головною метою функціонування сучасної держави та визначати ключовий зміст діяльності державної влади.

У сучасному українському адміністративному праві публічні послуги визнаються однією з провідних категорій, значення яких в умовах проведення адміністративної реформи та створення територіальних громад зростає з кожним роком.

Сучасний ринок публічних послуг характеризується тенденцією до його зростання і стрімкої диверсифікацією. Різноманіття послуг, які здатні забезпечувати індивідуальні та колективні потреби особистості, суспільства і держави, викликають нагальну потребу у докладній розробці засобів їхнього правового врегулювання.

Слід відзначити, що незважаючи на важливість і доктринальну значущість публічних послуг, в українському законодавстві досі відсутнє розгорнуте визначення цього поняття. Серед учених немає не тільки єдності думок щодо видів послуг або системи їх правового регулювання, а й навіть єдиного розуміння сутності публічної послуги.

Теорія публічних послуг у вітчизняній юридичній науці залишається ще недостатньо розробленою. На наш погляд, сьогодні правове регулювання публічних послуг відбувається безпосередньо в процесі вибудовування системи їхнього надання, без попереднього належного наукового обґрунтування застосовуваних правових категорій та інструментів.

Проблемам надання публічних (адміністративних) послуг приділяти увагу передусім такі вчені й практики, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко, І. Б. Коліушко, В. І. Курило, В. М. Сороко, В. Б. Тимошук, М. М. Тищенко, Ю. П. Шаров та ін.

Як відзначають в своїх працях дослідники цієї теми, сферою реалізації публічних послуг є повсякденна життєдіяльність суспільства, у рамках якої функціонують публічні органи, підпорядковані їм структури та ті недержавні організації, яким делеговані певні повноваження держави у сферах громадської безпеки, охорони здоров'я, сфери охорони громадян та їхніх інтересів під час перебування за кордоном, охорони навколишнього середовища, охорони інтелектуальної власності тощо — те, що забезпечує задоволення потреб людини, організацій та громади.

Для визначення сутності та ознак послуг, які надаються державними органами, насамперед необхідно визначити сутність понять «послуга», «публічна послуга» і «управлінська (адміністративна) послуга». Такі визначення можливо зробити, виходячи з аналізу законодавчих і теоретичних положень про сутність державної послуги.

В Україні поняття «послуга» належить до управлінських та соціально-економічних категорій і розуміється як результат безпосередньої взаємодії надавача та споживача послуг, тобто результат діяльності надавача послуг для задоволення потреб їх споживача.

Так, Великий тлумачний словник сучасної української мови надає таке визначення поняття «послуга»: «... це — дія, вчинок, що дає користь, надає допомогу іншому» [1].

Як вже зазначалося, в українському законодавстві на сьогодні відсутнє чітке формулювання поняття «публічної послуги», що призводить

до неоднозначного його тлумачення. Як тотожні поняттю «публічні послуги» використовувалися терміни «державні послуги», «управлінські послуги», «адміністративні послуги», «громадські послуги», «громадські блага» тощо [2].

Унаслідок неоднакового тлумачення терміна «послуга» у різних нормативно-правових актах з'являються різні його визначення. Послуга може бути визначена як:

- «комплекс медичних, психологічних, інформаційних заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для реалізації права на професійну орієнтацію та підготовку, освіту, зайнятість» [3];
- «будь-який об'єкт закупівлі, що не є товаром або роботами» [4];
- «будь-які платні послуги, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним або юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів» [5];
- «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків такої особи відповідно до закону» [6].

З наведеного можна зробити висновок, що у сучасному українському законодавстві поняття «послуга» за своїм змістом тлумачиться переважно як цивільно-правова або адміністративно-управлінська категорія.

Серед учених у сфері публічного адміністрування поширеною є думка, що термін «публічні послуги» поєднує поняття «управлінська та адміністративна послуга». На наш погляд, публічна послуга за своїм змістом у більшості випадків є послугою адміністративною, оскільки спрямована на вирішення управлінських та організаційних питань із задоволення потреб громадян та юридичних осіб. Тому можна погодитися з точкою зору В. М. Сороки про те, що введення у сучасний науковий обіг та практику управлінської діяльності терміна «адміністративні послуги» як складової частини публічних послуг спрямовано не на виокремлення нового виду адміністративно-правових відносин між державними органами і приватними фізичними та юридичними особами, а на змістовну переоцінку характеру їх правовідносин [8, с. 15–17]. Адже владне розпорядництво з боку державних органів, їх посадових осіб — це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами адміністративних послуг останнім — зовсім інший.

Категорія «послуги» акцентує на виконанні саме обов'язків держави в межах публічного адміністрування перед приватними та юридичними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для

забезпечення належної реалізації ними своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

У доктрині публічного адміністрування під терміном «публічні послуги» прийнято розуміти всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів.

Неабиякий інтерес серед учених також викликає питання класифікації публічних послуг, а саме визначення їх класифікаційних ознак. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, прийнято розрізняти наступні види (типи) публічних послуг:

- державні послуги — дії державних органів стосовно реалізації функцій держави, будь-яка платна послуга, що надається органами влади та створеними ними установами, які утримуються за рахунок коштів держбюджету, обов'язковість якої встановлюється законодавством;
- управлінські послуги — зміст функціональної діяльності державного органу стосовно вироблення і реалізації державної політики з регулювання певного сектору економіки чи соціального життя;
- адміністративні послуги — дія органу чи його апарату із забезпечення інтересів і свобод фізичних і юридичних осіб у контексті законодавчо визначених порядків реалізації своїх повноважень, що конкретизовані належним чином зареєстрованими нормативно-правовими актами;
- соціальні послуги — комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих ситуаціях та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя;
- житлово-комунальні (муніципальні) послуги — результат господарської діяльності, спрямованої на задоволення потреби фізичної або юридичної особи в забезпеченні холодною та гарячою водою, водовідведенням, газо- та електропостачанням, опаленням, а також вивезення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством [8, с. 56–57]

З наведеного можна зробити висновок, що **державні та муніципальні послуги, разом узяті, формують сферу публічних послуг**. Для публічних послуг обов'язковими складовими є: публічний характер, висока суспільна значущість, відповідальність і встановлення гарантій їх надання.

Підсумовуючи викладене, пропонуємо наступні висновки з проведеного наукового дослідження. По-перше, публічні послуги — це

адміністративні, соціальні, комунальні та інші послуги, які надаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічних відносин за заявою юридичних або фізичних осіб або з ініціативи органу публічної адміністрації.

По-друге, законодавство України не дає єдиного визначення терміна «публічна послуга», при цьому тлумачить його з точки зору цивільно-правової або адміністративно-управлінської діяльності.

По-третє, адміністративно-правова наука остаточно ще не виробила загальноприйнятну позицію щодо поняття «публічна послуга».

По-четверте, у документах нормативного характеру відсутнє чітке розмежування послуг на публічні і приватні.

Тому, на нашу думку, назріла нагальна необхідність прийняття окремого Закону України «Про публічні послуги», який би визначив поняття публічних, державних, адміністративних, соціальних та муніципальних послуг, встановив правові засади та принципи їх надання, врегулював питання якості надання послуг, усунув суперечності та заклав основи для якнайкращого задоволення інтересів споживачів публічних послуг, визначив види послуг, механізм їх надання, відповідальність за порушення законодавства про надання послуг.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови [текст] / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. — К., Ірпінь: ВТБ «Перун», 2004. — 1440 с.
2. Нормативні документи, які регулюють різні сфери надання послуг [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/search/?word>
3. Про затвердження форм державного статистичного спостереження з обліку послуг: наказ Державного комітету статистики України від 18.07.2002 р. № 271 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>
4. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon1.rada>
5. Офіційний веб-сайт законодавства Верховної Ради України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
6. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості: навчальний посібник/В.М. Сороко. — К.: НАДУ, 2008. — 104 с.
8. Шаров Ю.П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія / Ю.П. Шаров, Д.В. Сухінін. — Мелітополь: ММД, 2008. — 136 с.

БАСС Вікторія

*доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

МІЖНАРОДНИЙ ТА НАЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ЗАТРИМАНОЇ ОСОБИ

Актуальність теми доповіді обумовлена необхідністю постійного вдосконалення механізму дотримання прав людини в публічному адмініструванні.

Так, ст. 9 Загальної декларації прав людини 1948 р. встановлює, що ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання або вигнання [1].

Відповідно до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. ніхто не повинен бути позбавлений волі інакше як на таких підставах і відповідно до такої процедури, які встановлені законом (п. 1 ст. 9) [2].

За положеннями п. 1 ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. нікого не може бути позбавлено свободи інакше ніж відповідно до процедури, встановленої законом, і в таких випадках, як: 1) законне ув'язнення особи після її засудження компетентним судом (підпункт «а»); 2) законний арешт або затримання особи за невиконання законної вимоги суду або для забезпечення виконання будь-якого обов'язку, передбаченого законом (підпункт «b»); 3) законний арешт або затримання особи, здійснені з метою припровадження її до встановленого законом компетентного органу на підставі обґрунтованої підозри у вчиненні нею правопорушення або якщо є розумні підстави вважати за необхідне запобігти вчиненню нею правопорушення чи її втечі після його вчинення (підпункт «с»); 4) затримання неповнолітнього на підставі законного рішення з метою застосування наглядових заходів виховного характеру, або законне затримання неповнолітнього з метою припровадження його до встановленого законом компетентного органу (підпункт «d»); 5) законне затримання осіб для запобігання поширенню інфекційних захворювань, законне затримання психічно хворих, алкоголіків або наркоманів чи бродяг (підпункт «e»); 6) законний арешт або затримання особи, здійснені з метою запобігання її незаконному в'їзду в країну, чи особи, щодо якої вживаються заходи з метою депортації або екстрадиції (підпункт «f»)[3].

Терміни «затримувати», «тримати» означають залишати, утримувати кого-, що-небудь на якийсь час у певному місці, положенні.

Отже, внаслідок адміністративного затримання відбувається короткострокове позбавлення людини свободи, право на яку передбачено ст. 29 Конституції України [4].

Адміністративне затримання особи — примусове короткострокове обмеження свободи дій і пересування особи, що вчинила адміністративне правопорушення, яке застосовується з метою припинення, запобігання адміністративному правопорушенню, коли вичерпані інші заходи впливу на порушника.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України затримання треба розуміти і як тимчасовий запобіжний кримінально-процесуальний, і як адміністративно-процесуальний заходи, застосування яких обмежує право на свободу та особисту недоторканність індивіда (абз. 5 п. 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26.06.2003 р. № 12-рп/2003).

Характерною особливістю затримання як адміністративно-процесуального заходу є те, що воно застосовується уповноваженими особами без вмотивованого рішення суду.

Відповідно до ст. 9 КУпАП **адміністративним правопорушенням (проступком)** визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Найсуворішим заходом покарання за вчинення адміністративного правопорушення є адміністративний арешт, що застосовується лише у виняткових випадках за окремими видами таких правопорушень на строк до 15 діб (ч. 1 ст. 32 КУпАП) [5].

Відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» та п. 2, п. 10 Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання осіб, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 р. № 1363, під час складання протоколу про адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, роз'яснюється її право на отримання безоплатної вторинної правової допомоги [6].

Протокол про адміністративне затримання підписується посадовою особою, яка його склала, і затриманим. У разі відмови затриманого підписати протокол у ньому робиться про це відповідний запис.

Відповідно до ч. 2 ст. 261 КУпАП про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляється її родичам, а на її прохання — також власнику відповідного підприємства, установи, організації або уповноваженому ним органу.

Про це в протоколі про адміністративне затримання робиться відповідний запис, зазначається число, місяць, рік та час, кого повідомлено і в який спосіб.

За неможливості поінформувати родичів та в разі відмови затриманої особи надати інформацію для їх повідомлення про це робиться відповідний запис затриманою особою та посадовою особою, яка склала протокол про адміністративне затримання, із зазначенням поважних причин.

Про затримання неповнолітнього обов'язково повідомляють його батьків або осіб, які їх замінюють. У протоколі про адміністративне затримання зазначається час, дата повідомлення, кого повідомлено і в який спосіб.

Відповідно до ч. 1 ст. 263 КУпАП адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більше як три години.

Відповідно до ч. 3 ст. 263 КУпАП осіб, які порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, може бути затримано на строк до трьох годин для складання протоколу, а в необхідних випадках — для встановлення особи, проведення медичного огляду, з'ясування обставин придбання вилучених наркотичних засобів і психотропних речовин та їх дослідження — до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання [5].

Отже, якщо особа вчинила правопорушення, за яке ч. 1 ст. 262 КУпАП передбачено адміністративне затримання, поліцейський може здійснити таке затримання зі здійсненням подальших адміністративних процедур.

Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
6. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>

БЕВЗЕНКО Володимир

суддя Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

**СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ
ПРО ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ**

Викладення Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) в редакції Закону України від 03.10.2017 р. вкотре збагатило теорію і практику національного адміністративного судочинства новими категоріями й положеннями. Зокрема, запроваджено типові й зразкові справи, загальне і спрощене позовне провадження, передбачено розгляд і вирішення адміністративних справ Великою Палатою Верховного Суду (ст.ст. 4, 12, 23, 266, 311 КАС України) [1; 2].

Ці та інші новели обумовили потребу у їх черговій оцінці, обґрунтуванні й перевірці практикою адміністративного судочинства. Здійснення адміністративного судочинства засвідчило нагальність перегляду й оновлення законодавства про функціонування суб'єктів владних повноважень, ухвалення Закону (Кодексу) про адміністративну процедуру.

Практика адміністративного судочинства, яка наново почала формуватися з 15.12.2017 р. (відколи набув чинності Кодекс адміністративного судочинства України в новій редакції), виразно засвідчила, що складнощі викликають не лише сприйняття й тлумачення норм цього Кодексу. Непростим завданням також виявилася оцінка адміністративним судом розсуду суб'єкта владних повноважень, ухвалення процесуального рішення про втручання у такий розсуд. Адміністративні суди мають якомога вираженіше співвідносити свій процесуальний розсуд із розсудом суб'єктів владних повноважень. Слід визнати, що у національному адміністративному процесуальному праві теорія процесуального розсуду відсутня, а закономірності природи такого розсуду у самостійних галузях діяльності суб'єктів владних повноважень — не досліджені взагалі [3].

Оцінюючи розсуд суб'єкта владних повноважень в адміністративних справах про проходження публічної служби (і не тільки у цих справах), адміністративний суд водночас постає перед викликом: наскільки можливим і «глибоким» має бути його контроль і втручання у цей розсуд. Розглядаючи й вирішуючи публічно-правовий спір, адміністративний суд зобов'язаний утримати баланс між здійсненням своїх процесуальних повноважень та здійсненням повноважень суб'єктом владних повноважень, рішення, дії, бездіяльність якого є предметом оскарження в адміністративному суді. Обов'язок адміністративного суду «тримати рівновагу» у загальному

вигляді передбачений ст. 6, ст. 19 Конституції України й конкретизовано викладений у ст. 245 КАС України. Зокрема, у цій статті Кодексу міститься описання підстав і глибини втручання адміністративних судів в розсуд суб'єктів владних повноважень. Для прикладу: «... суд може зобов'язати відповідача — суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд» (ч. 5 ст. 245 КАС України) [1; 4].

Ухваленню адміністративного акту суб'єктом владних повноважень передують сукупність послідовних, взаємообумовлених необхідних дій, що вчиняються, передбачених спеціальним нормативним актом (законом). Такий адміністративний акт може бути наслідком не лише адміністративно-правової, а й кримінальної, кримінальної процесуальної, цивільно-правової (господарсько-правової) або іншого роду діяльності суб'єкта, до якого цей адміністративний акт застосований.

Отже, попередньо оцінюючи ці дії, діяльність, їх можна систематизовано представити таким чином:

- 1) попередні (зокрема, юридично нейтральні) рішення, дії, висновки — перевірка тестів, практичних завдань тощо;
- 2) судовий процес (кримінальний процес, провадження у справах про адміністративні правопорушення, цивільний процес), процесуальні дії, вчинені під час розгляду і вирішення судової справи, рішення суду;
- 3) факти, обставини, відомості, які враховуються при ухваленні адміністративного акту;
- 4) адміністративна процедура ухвалення адміністративного акту, який ґрунтується на документах, висновках тощо;
- 5) адміністративний акт.

Часто учасниками адміністративно-правових відносин оскаржуються як попередні дії, так і адміністративна процедура, адміністративний акт, проведені чи ухвалені у підсумку цих дій, процедури чи акту. Зважаючи на таку закономірну послідовність, оскільки ухвалення адміністративного акту, його зміст і особливості обумовлені адміністративною процедурою й попередніми діями, нагальним і принциповим є правильне, точне визначення можливості й «глибини» судового контролю за рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, його попередніми діями, адміністративною процедурою ухвалення адміністративного акту. Чи має право адміністративний суд перевіряти адміністративну процедуру прийняття адміністративного акту й попередні дії як передумови прийняття адміністративного акту?

Проблема визначення «глибини» судового контролю за рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, ухвалених, вчинених, допущених, є також показовою і у правовідносинах публічної служби.

Як правило, захищаючи своє право на публічну службу, особа заявляє кілька позовних вимог: скасувати адміністративний акт про звільнення, нарахувати та виплатити середньомісячний заробіток за час вимушеного прогулу, відшкодувати матеріальну й моральну шкоду, поновити на посаді, внести зміни до трудової книжки. Адміністративний суд, перш ніж ухвалити рішення про скасування акту про звільнення, зобов'язаний перевірити процедуру ухвалення такого акту, інші дії, які передували адміністративному акту. У разі скасування адміністративним судом адміністративного акту, перед судом постає виклик: дати відповідь щодо засобів, обсягу і змісту поновлення прав, свобод, інтересів особи, які були порушені цим адміністративним актом.

Якщо узагальнити практику розгляду й вирішення адміністративних справ про проходження публічної служби, можна назвати такі **особливості**, які характеризують межі й «глибину» судового контролю у цих справах:

1) у сучасній судовій практиці для оцінки спірних правовідносин публічної служби застосовуються норми як трудового законодавства, так і спеціального законодавства про публічну службу. Втім, за жодних обставин не слід ототожнювати трудові правовідносини й правовідносини публічної служби, які є предметом вивчення різних галузей права — трудового права і права публічної служби. Відповідно, такі відносини слід чітко диференціювати, а для кожної із цих галузей права має застосовуватися «власне», спеціальне законодавство. Винятком, коли для регулювання відносин публічної служби все ж таки можуть застосовуватися норми трудового законодавства, є часткова або цілковита недостатність чи недосконалість правового регулювання відносин публічної служби. Втім, практика застосування аналогії законодавства у відносинах публічної служби не є прийнятною, і єдиним способом розв'язання проблеми правового регулювання відносин публічної служби має стати ухвалення і розвиток відповідного спеціального законодавства про публічну службу;

2) як правило, реалізація суб'єктом владних повноважень-відповідачем його компетенції в конкретній адміністративній справі здійснюється у кілька етапів (здійснюється на кількох рівнях). Наприклад, такими етапами (рівнями) можуть бути: 1) здійснення дисциплінарного провадження та складення за його результатами висновку службового розслідування; 2) притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності; 3) оприлюднення наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до такої етапності (багаторівневості) реалізації компетенції суб'єктом владних повноважень-відповідачем у конкретній адміністративній справі й визначається «глибина» судового контролю. Адміністративний суд, з урахуванням предмету позову, на власний розсуд ухвалює рішення про те, наскільки «глибоким» має бути його контроль, наскільки вичерпно

він має проаналізувати етапи (рівні) реалізації компетенції суб'єкта владних повноважень-відповідача;

3) наступною особливістю, яка об'єктивно притаманна судовому контролю в адміністративних справах про проходження публічної служби, є визначення дійсного обсягу та меж адміністративного розсуду суб'єкта владних повноважень-відповідача. Принципово важливо встановити, наскільки діяв цей суб'єкт владних повноважень відповідно до фактичних обставин і приписів законодавства, і чи не допустив він помилок у реалізації розсуду;

4) після визначення адміністративним судом змісту адміністративного розсуду суб'єкта владних повноважень суд на підставі процесуального розсуду має ухвалити рішення щодо законності й обґрунтованості адміністративного розсуду суб'єкта владних повноважень-відповідача. Тут йдеться про те, наскільки «далеко» може зайти адміністративний суд у здійсненні контролю в адміністративних справах про проходження публічної служби та до яких дій чи бездіяльності зобов'язати суб'єкта владних повноважень (чим обмежується судовий контроль);

5) очевидно, що судовий контроль в адміністративних справах про проходження публічної служби не може бути абсолютним, а його межі й «глибина» визначатимуться різними обставинами (критеріями): фактичними обставинами справи (діями, бездіяльністю учасників спірних правовідносин), повноваженнями адміністративного суду, приписами законодавства. Зокрема, обставини (критерії), які обумовлюють межі і «глибину» судового контролю, передбачені у ст. 245 КАС України. Так, адміністративний суд у разі задоволення позову може прийняти рішення про визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень (п. 1 ч. 2 ст. 245 КАС України) [1].

Отже, як свідчить судова практика в адміністративних справах про проходження публічної служби, саме необхідність точного визначення меж і «глибини» судового контролю є непростим завданням, що його постійно має розв'язувати адміністративний суд.

Межі і «глибина» судового контролю в адміністративних справах про проходження публічної служби залежать від різних обставин (критеріїв) — фактичного, матеріально-правового й процесуально-правового характеру. Адміністративний суд, оцінюючи правовідносини публічної служби, як правило, має дослідити і адміністративний акт суб'єкта владних повноважень-відповідача, і його попередні дії.

Список використаних джерел:

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

2. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2017. — № 48. — Ст. 436.
3. Бевзенко В. М., Панова Г. В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації: монографія / В. М. Бевзенко, Г. В. Панова; за заг. ред. В. М. Бевзенка. — К.: ВД «Дакор», 2018. — С. 4, 5.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

БЕЛІКОВА Світлана

*відділ підготовки прокурорів з
представництва інтересів держави
в судах Інституту спецпідготовки
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук*

ЩОДО ПИТАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ВИКОНАВЦЯ ЯК ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Публічна служба — діяльність на державних політичних засадах, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Таке визначення цього терміна надано у п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України).

Публічна служба взаємопов'язана з державною службою і є певним її видом. Тому відповідно до ст. 1 Закону України «Про державну службу» [1] під державною службою розуміється публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави.

До поняття публічної служби слід включати діяльність працівників всіх державних інституцій, які виконують публічно завдання і функції держави. Службовці публічної служби, як і державної, мають права та обов'язки, за порушення яких вони притягаються до встановленої законом відповідальності.

Однією із категорій державних службовців є державні виконавці та інші посадові особи органів державної виконавчої служби (далі — ДВС). Так, відповідно до ч. 2 ст. 7 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів» [2] державний виконавець є представником влади, діє від імені держави і пере-

буває під її захистом та уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, передбаченому законом.

Враховуючи публічність виконання завдань, пов'язаних із несенням державної служби, державних виконавців та посадових осіб органів ДВС можна віднести до службовців публічної служби. За невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків під час проходження публічної служби вони несуть юридичну відповідальність.

Дисциплінарна відповідальність як вид юридичної відповідальності має певні особливості стосовно державних службовців. Притягнення до цього виду відповідальності має місце у разі, якщо державний службовець не виконує або неналежним чином виконує свої посадові обов'язки, визначені вказаним Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також вчиняє порушення правил етичної поведінки та інші порушення службової дисципліни.

Відповідно до ч. 1 ст. 65 Закону України «Про державну службу» підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення. Перелік видів дисциплінарних проступків передбачений ч. 2 ст. 65 вказаного Закону.

Відтак, ст. 65 Закону України «Про державну службу» визначає поняття дисциплінарного проступку, його об'єктивну та суб'єктивну сторони, оскільки лише наявність дисциплінарного проступку є підставою для притягнення особи до дисциплінарної відповідальності.

При накладенні на державного службовця дисциплінарного стягнення необхідно конкретизувати допущене ним порушення з урахуванням ступеню вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку.

Візьмемо до уваги приклад судового спору щодо **визнання протиправним та скасування наказу про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності** [3].

Зокрема, за результатами проведеної перевірки організації роботи відділу ДВС застосовано дисциплінарне стягнення у вигляді догани до заступника начальника цього відділу. *Підставою для накладення такого стягнення стала довідка* робочої групи Міністерства юстиції України за результатами планової цільової перевірки діяльності управління ДВС ГТЮО Одеської області за 2016–2017 роки, за рекомендацією якої було ініційовано дисциплінарне провадження щодо заступника начальника районного відділу ДВС.

Розглядаючи цю справу, суд погодився з доводами позивача і задовольнив його позовні вимоги щодо скасування наказу про притягнення до дисциплінарної відповідальності. Як виявилось, проблема у застосуванні дисциплінарного стягнення виникла у зв'язку з тим, що дисциплінарною комісією не встановлено факти порушень, не доведено вину і ступінь тяжкості.

Наведений приклад свідчить про формальний підхід щодо притягнення до дисциплінарної діяльності публічних службовців та порушення основних принципів юридичної відповідальності, таких як законність і обґрунтованість.

Так, сутність законності як принципу юридичної відповідальності виявляється у можливості притягнення до відповідальності лише винних осіб шляхом діяльності компетентних органів держави, у межах визначеного на законодавчому рівні порядку та за наявності нормативно закріплених підстав. Обґрунтованість відповідальності передбачає об'єктивне дослідження обставин справи, збирання та всебічну оцінку доказів, доведення наявності факту правопорушення до ступеня вини конкретної особи, визначення можливості застосування санкції з урахуванням конкретних обставин справи і особи правопорушника.

Отже, **об'єктивне, неупереджене, законне та обґрунтоване застосування дисциплінарних стягнень до службовців публічної служби** дисциплінарною комісією позбавить заінтересованих осіб необхідності вирішувати такий спір у судових органах, чим розвантажить суди від зайвих справ. Можливо, питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності службовця слід обговорювати у трудових колективах з метою уникнення у подальшому порушень закону.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
2. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1403-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>
3. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 07.03.2018 р. у справі № 815/93/18 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72640735>

БІЛОУС Олег

суддя Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду,
кандидат юридичних наук

ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТЬ ТА КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ДО ПИТАННЯ ПРО АКсіОЛОГІЧНІ ТА ЛЮДИНОЦЕНТРИЧНІ АСПЕКТИ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

Неспростовним та добре відомим фактом є те, що правильність та повнота інтерпретації конкретної норми є обов'язковою умовою її вірного застосування. Саме тому, а також зважаючи на суспільну значущість правотлумачної діяльності (особливо уповноважених правозастосовних органів) проблематика тлумачення права, правових норм, нормативно-правових актів, законодавства завжди була і буде предметом наукового дослідження представників юридичної науки, в тому числі галузевої.

Так, вагомий внесок у розробку проблеми тлумачення зробили такі видатні вчені-правознавці, як В. Д. Бабкін, Є. В. Васьковський, М. А. Гредескул, Б. О. Кістяківський, М. М. Коркунов, П. І. Люблінський, Ф. В. Тарановський, І. Б. Усенко, Г. Ф. Шершеневич. Загальні питання тлумачення правових норм були розроблені та поглиблені у 50–70 роках ХХ століття такими вченими, як М. М. Вопленко, Т. Я. Насирова, П. Е. Недбайло, А. С. Піголкін, Ю. Г. Ткаченко, О. Ф. Черданцев та багатьма іншими. Сучасні теоретичні дослідження проблем тлумачення висвітлюються в наукових статтях (М. М. Антонович, Б. С. Ебзєєв, А. М. Ерделевський, Ю. Є. Зайцев, В. В. Єршов, С. Н. Жевакін, А. М. Лизогуб, В. В. Лузін, В. В. Матвієнко, О. О. Підпригора, В. В. Селіванов, А. К. Соболева, А. В. Смітюх, Р. О. Халфіна та ін.), курсах лекцій або навчальних посібниках з теорії держави та права (А. Б. Венгерова, М. С. Кельман, В. В. Копейчиков, В. В. Лазарев, Г. Н. Манов, М. М. Марченко, О. Ф. Скакун, В. М. Сирих, М. В. Цвік, О. Ф. Черданцев, А. С. Шабуров та інші) [1, с. 4]. Проблемам тлумачення правових норм та законодавства присвячені дисертації В. Я. Карабаня [2], Л. Г. Матвєєвої [3], О. В. Капліної [4], І. Л. Самсіна [5], І. Д. Сліденка [6], Ю. М. Тодики [7], М. В. Савчина [8], Л. І. Чулінди [1], Ю. Л. Власова [13; 10, с. 15], О. І. Костенко [11] та інших.

Слід відзначити, що разом з тим юридична наука не виробила єдиного підходу до розуміння категорій «тлумачення права», «тлумачення правових норм», «тлумачення законодавства». Зокрема, як слушно наголошується на шпальтах правової літератури, одні вчені розглядають тлумачення як особливий розумовий процес, спрямований на з'ясування норм права,

другі — як процес роз'яснення правових норм, а треті розуміють під тлумаченням єдиний процес з'ясування й роз'яснення норм права. Існує точка зору, що тлумачення саме по собі — це сукупність прийомів, які використовуються для того, щоб зрозуміти «твори людського духу». Деякі науковці досліджують тлумачення як різновид юридичної діяльності зі встановлення змісту правових приписів. Одним із напрямів у розумінні тлумачення є осмислення його як особливого різновиду юридичної практики.

Отже, загалом можна виокремити кілька підходів до тлумачення та його визначення, суть яких, головним чином, залежить від того, що саме розуміється автором тієї чи іншої дефініції під об'єктом тлумачення. Саме тому логічним та найбільш виправданим є розгляд зазначених питань у комплексі — вироблення визначення «тлумачення права (законодавства)» крізь призму розгляду підходів до сутності об'єкта інтерпретації [11, с. 21–22].

Звужуючи вектор дослідження до відповідних питань у межах адміністративного процесу, слід відзначити, що правозастосовна практика та вищенаведені загальнотеоретичні тези про інтерпретацію правових норм, а точніше — їх узагальнений огляд дали змогу сформулювати відповідне розуміння тлумачення адміністративно-процесуальних правових норм як розумової інтелектуально-вольової діяльності відповідного суб'єкта інтерпретації, яка вирізняється специфічними методами та способами, спрямована на з'ясування і роз'яснення змісту та обсягу відповідних правових норм з метою правильного й однакового їх розуміння та застосування на практиці.

Варто наголосити, що змістовне наповнення правових норм адміністративного судочинства становлять, зокрема, поняття та категорії, які визначають спрямованість адміністративного процесу та дозволяють чітко встановити його системні зв'язки. Загальнотеоретичні поняття і категорії, що застосовуються в адміністративному судочинстві, дають змогу в загальному вигляді відмежувати його від адміністративного права як права матеріального, а також акцентувати на відокремленості адміністративно-процесуальних норм.

При цьому, на наше переконання, розуміння базових понять та категорій адміністративного процесу (в тому числі таких, як «принципи адміністративного судочинства», «юрисдикція», «підсудність», «докази», «адміністративний позов», «справа адміністративної юрисдикції», «адміністративний договір», «суб'єкт владних повноважень», «адміністративна процесуальна правосуб'єктність», «малозначна, типова та зразкова адміністративні справи» тощо) має спиратись на певні загальноприйняті орієнтири, основою яких є вчення про соціальну цінність права (аксіологія права) та положення концепції людиноцентризму як ідеології адміністративного права та процесу.

Аксіологія права є структурним розділом філософії права, в якій цінність розглядається як визначальна характеристика людського буття; у ньому аналізуються основні правові цінності (справедливість, воля, рівність, права людини тощо), їх «ієрархія» і способи реалізації в умовах сучасної правової реальності. До сфери інтересів правової аксіології іноді включають питання співвідношення права з іншими формами ціннісної свідомості: мораллю, політикою, релігією, а також питання про правовий ідеал і правовий світогляд [12, с. 18]. Цінність права і підходи до її визначення залежать від тієї чи іншої концепції праворозуміння (легістська аксіологія, природно-правова цінність права, лібертарна концепція праворозуміння, конструктивна аксіологія тощо).

Не вдаючись до дискусії з цього питання, зазначимо, що у нашому розумінні цінність права дістає вияв у його здатності сприяти реалізації так званого загальносоціального права (права, що виникає й існує незалежно від держави) за допомогою спеціальних механізмів і процедур. Загальносоціальна цінність права характеризується, насамперед, значенням для розвитку (прогресу) суспільства тих відносин, які закріплює та захищає відповідна правова система. Суб'єктивна цінність права визначається мірою (змістом і обсягом) тих реальних можливостей (свобод), які воно надає людині за певних історичних умов.

У зв'язку із цим варто наголосити, що, на наше переконання, цінність права тісно пов'язана з іншою філософсько-правовою категорією — метою права, яка, як вказується на сторінках юридичної монографічної літератури, полягає не суто в правовому регулюванні суспільних відносин, а у такому їх упорядкуванні, що забезпечуватиме здатність права сприяти реалізації правового статусу всіма суб'єктами права. Тобто оптимальне впорядкування суспільних відносин як мета права має відповідати загальносоціальній (як чинникові, що забезпечує сталий розвиток суспільства та держави) та спеціальній (визначається змістом і обсягом тих реальних можливостей, які воно надає людині за певних історичних умов) цінності права [13, с. 93]. Інакше кажучи, сприйняття основних понять та категорій адміністративного судочинства суб'єктом правотлумачення має відбуватись крізь призму аналізу конкретної правової норми на предмет її здатності «задовольняти» потреби окремої людини та суспільства в цілому. Така, у нашому баченні, правильна перцепція правового припису закладає підвалини його тлумачення саме з позиції уявлення про значущість права як ефективного регулятора суспільних відносин із акцентом не тільки на загальносоціальній цінності права, а й на цінності спеціальній.

Запропоноване нами уявлення про зміст правотлумачної діяльності сформоване під впливом ідеології людиноцентризму. У цьому контексті слід зауважити, що, як зазначається у різноманітних філософських наукових дже-

релах, людиноцентризм — це філософія гуманістично орієнтованого підходу до соціальних відносин і особистості. Розвиток і втілення в практику життя філософії людиноцентризму є однією з головних умов формування і становлення сучасної системи соціальної допомоги і соціально орієнтованої держави. Система принципів розвитку соціальної держави передбачає, що головною цінністю в її концепції є людина, її розвиток, самореалізація. Соціальна держава, на думку більшості дослідників вказаної проблематики, діє для і заради людей, і саме люди відтворюють її основні принципи й ідеї [14; 15, с. 21].

У свою чергу автори монографії «Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики», розкриваючи суть нової «людиноцентристської» ідеології адміністративного права, вказують, що її головне завдання — утвердити справжню спрямованість цієї галузі на забезпечення реалізації та захисту прав громадян. Згідно з цією концепцією держава має «служити» людині, забезпечувати пріоритет її прав, свобод та інтересів [16, с. 156].

Спираючись на численні дослідження людиноцентризму як нової концепції адміністративного права, зазначимо, що, на нашу думку, основою вказаної ідеології є пріоритетна спрямованість адміністративно-правових норм на забезпечення та дотримання у публічно-правовій сфері прав фізичних і юридичних осіб, а застосування таких норм здійснюється за принципом того, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. З огляду на це наголосимо, що нами підтримується та обстоюється теза, що правотлумачний суб'єкт, оцінюючи зміст та обсяг відповідної правової конструкції (у тому числі понять та категорій адміністративного судочинства), зобов'язаний співвідносити її зі змістом принципу верховенства права. Іншими словами, остаточне сприйняття та розуміння тієї чи іншої правової норми має бути засноване, в тому числі, на аналізі її взаємозв'язку із принципом правоправності.

Підсумовуючи, варто зазначити, що сформульовані нами наукові положення, звісно, є предметом обговорення, проте сподіваємось, що загальне бачення порушеної проблематики стане певною основою для подальшого поглибленого аналізу засад тлумачення норм адміністративно-процесуального законодавства саме крізь призму аксіологічних засад та концепції людиноцентризму.

Список використаних джерел:

1. Чулінда Л.І. Юридико-лінгвістичне тлумачення текстів нормативно-правових актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Л.І. Чулінда. — К., 2003. — 17 с.
2. Карабань В.Я. Тлумачення актів цивільного законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В.Я. Карабань. — Одеса, 2007. — 20 с.

3. Матвєєва Л.Г. Юридична природа та місце офіційних інтерпретаційних актів у правовій системі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Л.Г. Матвєєва. — Харків, 2005. — 20 с.
4. Капліна О.В. Правозастосовне тлумачення судом норм кримінально-процесуального права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / О.В. Капліна. — Харків, 2009. — 40 с.
5. Самсін І.Л. Тлумачення актів законодавства про оподаткування України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / І.Л. Самсін. — Одеса, 2009. — 18 с.
6. Сліденко І.Д. Тлумачення Конституції України: питання теорії і практики в контексті світового досвіду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І.Д. Сліденко. — Одеса, 2001. — 20 с.
7. Тодика Ю. Способи тлумачення конституції і законів України Конституційним Судом / Ю. Тодика // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 2. — 52 с.
8. Савчин М.В. Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М.В. Савчин. — К., 2003. — 17 с.
9. Власов Ю.Л. Проблеми тлумачення норм права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Ю.Л. Власов. — К., 2000. — 17 с.
10. Коломоєць Т.О., Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства / Т.О. Коломоєць, О.І. Костенко. — Запоріжжя: ЗНУ, 2001. — 200 с.
11. Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.І. Костенко. — Запоріжжя, 2011. — 209 с.
12. Філософія права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.Г. Данильян, О.П. Дзьобань, С.І. Максимов та ін.; за ред. О.Г. Данильяна. — Харків: Право, 2009. — 208 с.
13. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики / В.В. Юровська. — Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. — 344 с.
14. Кремень В.Г. Філософія національної ідеї: Людина. Освіта. Соціум / В.Г. Кремень. — К.: Грамота, 2010. — 576 с.
15. Кремень В. Філософія людиноцентризму як теоретична складова національної ідеї / В. Кремень // Дзеркало тижня. — 2005. — № 31. — С. 21.
16. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка; відп. ред. В.Б. Авер'янов. — К.: Конус-Ю, 2008. — Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. — 314 с.

БЛАГОДАРНИЙ Андрій

*Національна академія Служби безпеки України,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ**

На сьогодні питання дисциплінарної відповідальності військовослужбовців є одним з найбільш актуальних у процесі реформування сектору безпеки і оборони України, оскільки вчинені цими особами проступки негативно впливають не лише на професійну честь і гідність конкретного співробітника, а й принижують авторитет усіх органів державної влади.

Основним нормативно-правовим актом, що регламентує порядок дисциплінарного провадження щодо військовослужбовців, є Дисциплінарний статут Збройних Сил України. Статут не містить поняття дисциплінарного правопорушення (проступку) — у ньому, як правило, застосовується термін «дисциплінарне правопорушення», а термін «проступок» згадується лише один раз — у змісті службової картки військовослужбовця (додаток № 3 до Статуту) [1]. Таким чином, можна зробити висновок, що зазначені терміни у тексті статуту є взаємозамінними. Зважаючи на те, що у науковій літературі немає єдиного підходу до співвідношення понять проступку та правопорушення [2, с. 112], вважаємо за доцільне з метою уникнення термінологічної плутанини замінити у додатку № 3 до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України термін «проступок» на «правопорушення».

Зазначимо, що поняття дисциплінарного проступку законодавчо визначено й закріплено у дисциплінарних статутах інших органів державної влади. Наприклад, у Законі України «Про затвердження Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України», а саме у ст. 2 міститься таке його визначення: «Дисциплінарний проступок — невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни» [3].

Відтак, вважаємо за доцільне закріпити у Дисциплінарному статуті Збройних Сил України поняття дисциплінарного правопорушення, визначивши його як невиконання (неналежне виконання) військовослужбовцем своїх службових обов'язків, порушення військовослужбовцем військової дисципліни або громадського порядку.

З метою реалізації конституційного положення про те, що виключно законами України визначаються діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них

(п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України) [4] пропонуємо закріпити у Дисциплінарному статуті Збройних Сил України перелік дисциплінарних правопорушень подібний до переліку грубих дисциплінарних проступків, що міститься у Дисциплінарному статуті служби цивільного захисту України. Як слушно наголошує О. Кузьменко, застосування дисциплінарної відповідальності ускладнюється тим, що чинне законодавство у переважній більшості випадків не закріплює за конкретними видами дисциплінарних проступків відповідних їм дисциплінарних стягнень. Як наслідок, нормативно невизначеними залишаються питання індивідуалізації дисциплінарного покарання, адекватності застосовуваних до порушника заходів примусу ступеневі шкідливості вчиненого ним дисциплінарного проступку [5, с. 292], тому у чинному законодавстві слід вирішити питання, пов'язані із регламентацією відповідності накладеного дисциплінарного стягнення тяжкості вчиненого правопорушення.

Ураховуючи, що дія Дисциплінарного статуту Збройних Сил України поширюється не лише власне на Збройні Сили України, а і на Державну прикордонну службу України, Службу безпеки України, Національну гвардію України та інші військові формування, створені відповідно до законів України, Державну спеціальну службу транспорту, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також на громадян, звільнених з військової служби у відставку або у запас з правом носіння військової форми одягу, під час носіння ними військової форми одягу, вважаємо, що при підготовці зазначеного переліку правопорушень не лише слід виходити з інтересів певних міністерств та відомств, а й враховувати громадську думку з цього питання.

Розглядаючи стадії дисциплінарного провадження щодо військовослужбовців, слід зауважити, що у наукових працях, присвячених цим питанням, немає єдиної думки щодо їх назв та кількості. Більшість науковців підтримують класичну позицію щодо поділу дисциплінарного провадження на стадії. Зокрема, А. Коренев, Д. Бахрах, М. Тищенко, О. Бандурка, І. Голосніченко та інші вчені виокремлюють чотири стадії дисциплінарного провадження: 1) порушення справи (дисциплінарне розслідування); 2) розгляд справи та прийняття у ній рішення; 3) оскарження рішення у справі про дисциплінарний проступок; 4) виконання рішення про накладення дисциплінарного стягнення [6, с. 130]. Деякі дослідники пропонують подібний перелік стадій, але міняють місцями стадії перегляду та виконання прийнятого рішення. Наприклад, А. Медведєв виокремлює такі стадії: порушення дисциплінарного провадження; розгляд дисциплінарної справи; прийняття рішення в справі; виконання прийнятого рішення; оскарження прийнятого рішення [7, с. 11].

Проаналізувавши наведені у науковій літературі та закріплені у чинному законодавстві підходи до виокремлення стадій дисциплінарного

провадження, можна дійти висновку, що вказані відмінності у поглядах на стадії адміністративного провадження не мають принципового характеру, їх можна збільшувати, можна подрібнити на окремі етапи, по-різному назвати тощо, але при цьому вони точно відображають порядок і процедуру дисциплінарного провадження.

Не заперечуючи проти жодного з наведених підходів до виокремлення стадій провадження, вважаємо, що відповідно до положень Дисциплінарного статуту Збройних Сил України до стадій дисциплінарного провадження, яке здійснюється щодо військовослужбовців, належать:

- порушення дисциплінарного провадження;
- проведення службового розслідування (факультативна стадія);
- прийняття рішення у справі;
- виконання дисциплінарного стягнення;
- оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності (факультативна стадія).

Отже, з метою удосконалення правової регламентації дисциплінарної відповідальності військовослужбовців пропонується закріпити у Дисциплінарному статуті Збройних Сил України визначення дисциплінарного правопорушення, а також перелік таких правопорушень. При формуванні вказаного переліку слід не лише виходити з інтересів певних органів державної влади, а й враховувати громадську думку з цього питання. До стадій дисциплінарного провадження, яке здійснюється щодо військовослужбовців, віднесено: порушення дисциплінарного провадження, проведення службового розслідування (факультативна стадія), прийняття рішення у справі, виконання дисциплінарного стягнення, оскарження рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності (факультативна стадія).

Список використаних джерел:

1. Дисциплінарний статут Збройних Сил України від 24.03.1999 р. № 551-XIV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/551-14>
2. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 528 с.
3. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України від 22.02.2006 р. № 3460-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3460-15>
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
5. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О.В. Кузьменко; Київський нац. ун-т внутр. справ. — К., 2006. — 410 с.
6. Суховетрук І.М. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 /

І.М. Суховетрук; Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. — К., 2017. — 233 с.

7. Медведєв А.М. Дисциплінарна відповідальність осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.М. Медведєв; НАВС. — К., 2011. — 20 с.

БРАТКОВ Сергій

*Національна академія внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦІЇ ЯК ВИД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ПРИЗНАЧЕННЯ І НАПРЯМИ

Актуальність теми доповіді обумовлена тим, що багатофункціональність держави визначає внутрішню диференціацію публічної служби. Служба в органах Національної поліції — різновид державної служби, що відбувається в спеціалізованому органі виконавчої влади і здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності. Вона має всі риси і принципи державної служби як різновид публічної служби.

Відомим є поділ публічної служби на, зокрема, цивільну та мілітаризовану. Мілітаризована служба характеризується спеціальними призначеннями і завданнями, порядком формування і проходження служби, вимогами щодо професійної підготовки. Особливими характеристиками мілітаризованої служби є: здійснення охоронної функції, що полягає в охороні й захисті законності та правопорядку, територіальної цілісності та безпеки держави, захисті життя і здоров'я громадян; можливість застосування примусу (легальне застосування насильства); наявність чіткої системи субординації, суворої ієрархії особового складу, обов'язковості наказів. Крім того, при прийнятті на мілітаризовану службу, як правило, визначено жорсткіші вимоги щодо віку, стану здоров'я, фізичної підготовки тощо. Також службовці мілітаризованої служби мають спеціальні зовнішні атрибути (форму одягу, зовнішні відзнаки), їм присвоюють спеціальні звання [2].

В Україні до мілітаризованої служби відносять військову державну службу — у Збройних Силах України, Службі безпеки України — та правоохоронну (воєнізовану) державну службу — в органах Національної поліції, державній прикордонній службі тощо.

У процесі адміністративної діяльності забезпечується виконання основних завдань, поставлених перед поліцією. До них належать:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;

2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

3) протидія злочинності;

4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Адміністративна діяльність у сфері забезпечення публічного порядку містить широкий комплекс заходів, а саме:

- попередження і припинення правопорушень на вулицях, площах, у парках, на транспортних магістралях, вокзалах, пристанях, в аеропортах та інших публічних (громадських) місцях;
- адміністративний нагляд за виконанням посадовими особами та громадянами загальнообов'язкових рішень органів влади та управління з питань забезпечення публічного порядку та безпеки;
- виявлення правопорушників і притягнення винних до відповідальності.

У рамках цієї діяльності поліція разом з іншими державними органами та громадськими організаціями застосовує передбачені законом заходи щодо осіб, які з'являються на вулицях і в інших громадських місцях у п'яному вигляді, розпивають спиртні напої в заборонених законом місцях, здійснює нагляд за дотриманням встановлених правил торгівлі спиртними напоями.

Змістом адміністративної діяльності поліції охоплюються також:

- боротьба з хуліганством;
- попередження дитячої бездоглядності та боротьба із правопорушеннями неповнолітніх.

У сфері забезпечення публічної безпеки поліція:

- втілює в життя встановлені державою правила дозвільної системи;
- забезпечує безпеку дорожнього руху в містах, інших населених пунктах і руху на автомобільних дорогах;
- забезпечує порядок при настанні особливих умов (епідемій, епізотій і стихійних лих);
- забезпечує порядок під час проведення масових заходів, а також за планами цивільної оборони [3].

У сфері протидії злочинності поліція за допомогою адміністративно-правових засобів вживає необхідних заходів за заявами громадян і повідомленнями посадових осіб про кримінальні правопорушення, що готуються або вчиняються; забезпечує своєчасне реагування на такі події, здійснює реєстрацію та облік.

Поліція проводить роботу щодо попередження кримінальних правопорушень і вживає необхідних заходів щодо їх припинення у громадських

місцях; охороняє і конвоює затриманих і взятих під варту осіб; здійснює нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, а також за засудженими до покарань, не пов'язаних із позбавленням волі.

Адміністративна діяльність поліції у сфері охорони державної, комунальної та приватної власності охоплює охорону таких об'єктів; попередження, припинення і розкриття протиправних посягань на них. Важливим напрямом є охорона фізичних осіб на договірних засадах та боротьба з дрібними викраденнями майна.

Профілактика правопорушень — це найважливіший напрям всієї діяльності поліції. У цій сфері вона виконує обов'язки з попередження злочинів та інших правопорушень, виявляє причини, що їх породжують, вживає заходів щодо усунення цих причин і умов. Практика свідчить, що несвоєчасне вжиття профілактичних заходів до порушників громадського порядку може призвести до вчинення злочину.

Поліція проводить правову пропаганду серед населення, використовуючи засоби масової інформації (друк, радіо, кіно, телебачення), вживає інших заходів із попередження правопорушень.

Успіх профілактичної роботи багато в чому залежить від зв'язку поліції із громадськістю, взаємодії з іншими правоохоронними та державними органами, правильного і глибокого аналізу причин правопорушень, вмілої організації поліцейської служби, розумного використання сил і засобів.

Для виконання покладених на поліцію обов'язків вона наділена необхідними державно-владними повноваженнями адміністративного характеру. Так, працівникам поліції надане право вимагати від громадян і посадових осіб дотримання публічного порядку, вживати заходів щодо припинення порушень при невиконанні цих вимог, складати в передбачених законодавством випадках протоколи про адміністративні правопорушення; застосовувати в межах своєї компетенції різні примусові заходи (адміністративно-попереджувальні, припинення і стягнення).

У процесі адміністративної діяльності поліцією охороняються від протиправних посягань певні види суспільних відносин. Ці відносини характеризуються єдністю, спільністю та однорідністю. Та обставина, що вони підлягають охороні, зумовлює необхідність, по-перше, видання відповідних правових актів, по-друге, певної цілеспрямованості діяльності органів поліції із утілення цих актів у життя, нагляду за їх дотриманням і, по-третє, наявності системи служб, підрозділів і апаратів, укомплектованих відповідними фахівцями.

Поліція, надаючи в межах, визначених законом, послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги, вживає визначених ст. 41 Закону «Про Національну поліцію» превентивних заходів поліцейського піклування щодо:

1) неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду;
 2) особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення;

3) особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі;

4) особи, яка перебуває у публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі [1]

У процесі адміністративної діяльності забезпечується виконання основних завдань, поставлених перед поліцією. До них належать:

1) забезпечення публічної безпеки і порядку;

2) охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

3) протидія злочинності [1].

Можемо дійти висновку, що служба особового складу органів поліції має особливості, які дозволяють кваліфікувати її як особливий вид державної служби.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
2. Коваленко В.В. Курс адміністративного права: підручник / В.В. Коваленко [Електронний ресурс] — Режим доступу: pidruchniki.ws/1896080148173/pravo/
3. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях: навчальний посібник. — К.: Видавництво «Центр учбової літератури», 2016. — 196 с.

БРОКЕР Ларс

Президент Вищого адміністративного суду землі Рейнланд-Пфальц та Президент Конституційної судової палати землі Рейнланд-Пфальц

ВІД «ОСОБЛИВИХ ВЛАДНИХ ПРАВОВІДНОСИН» ДО ВСЕОХОПЛЮЮЧОГО ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ СЛУЖБОВЦІВ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ НА ПІДСТАВІ НОРМ ОСНОВНОГО ЗАКОНУ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУТУ ЧИНОВНИЦТВА ЗА НІМЕЦЬКИМ ПРАВОМ*

I. Попередні зауваження

Захист основоположних прав та контроль з боку адміністративних судів завжди перебувають у тісному взаємозв'язку. Саме тому адміністративне судочинство називають «молодшою сестрою» судочинства конституційного. Обидва види судочинства гарантують дотримання прав особи у її відносинах з державою, і так само вони є гарантами виконання обіцянки правної держави забезпечити ефективну реалізацію визначених у Конституції основоположних прав. Але як це діє у сфері публічної служби? І яка роль при цьому належить саме адміністративному судочинству?

II. Професійне чиновництво

Для з'ясування значення поняття відразу зауважимо: службовці є найманцями держави, які перебувають з нею в «особливих публічно-правових службових відносинах та відносинах вірності державі» (про окремі форми цього особливого статусу я говоритиму пізніше). Формування чиновництва має давню традицію в німецькому державному та адміністративному праві. Вона сягає часів до заснування Кайзерівського рейху 1871 р. (Королівство Пруссія, Королівство Баварія та Велике герцогство Баден). Проте і у Веймарській імперській Конституції 1919 р., тобто у республіканській Конституції першої німецької демократії, також регламентувалося професійне чиновництво. Навіть сьогодні воно, з точки зору права, має особливе значення, суть якого саме зараз я пояснюватиму. В Основному законі це відображено насамперед у ст. 33**.

*Робочий переклад Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва.

** Стаття 33

(1) Кожний німець в будь-якій землі має рівні права і обов'язки громадянина держави.

(2) Кожний німець відповідно до його придатності, здібностей та професійної кваліфікації має рівний доступ до будь-якої публічної посади.

Інститут професійного чиновництва повинен — і не в останню чергу з огляду на визначення Федерального Конституційного суду — «в інтересах загалу забезпечувати, щоб службовці на засадах правової та матеріальної незалежності виконували покладені на них Основним законом завдання та в рамках політичної гри владних структур забезпечували діяльність законотворчої адміністрації».

Федеральний Конституційний суд востаннє акцентував саме на такій позиції у своєму Рішенні від 12.06.2018 р. Він не лише визнав заборону службовцям страйкувати допустимою з точки зору конституційного права, а й навіть назвав таку заборону доцільною з огляду на потребу забезпечувати функціональну дієздатність держави в усіх владних сферах.

(До речі, особливо цікавими та напевно такими, що варті занесення до підручників, є положення цього Рішення Федерального Конституційного суду, в яких аналізується судова практика Європейського суду з прав людини стосовно, зокрема, права на страйк публічних службовців. На жаль, сьогодні за браком часу я не матиму можливості на цьому зупинитись докладніше. У зв'язку з цим обмежуся лише посиланням на те, що у цьому Рішенні ФКС переконливо були розставлені відповідні кілочки у питаннях того, наскільки систематично судова практика ЄСПЛ проникає в національне [конституційне] право, та який обсяг і вплив при цьому мають власні національні особливості й традиції).

III. «Особливі владні правовідносини»

У нормах про публічну службу — по суті, у праві державних слуг — не є звичайним явищем необмежена дія основоположних прав, а відтак — і гарантій правового захисту (в тому числі з точки зору історичного розвитку). Чи повинен слуга держави мати право на позов проти свого роботодавця? Чи може службовець, як і будь-який інший громадянин, посилатись на свої основоположні права перед державою, перебуваючи у неї «на службі»? Чи може контроль з боку адміністративних судів бути тут дещо обмеженим? Якщо коротко: чи не перебуває службовець у стані «особли-

(3) Реалізація прав громадянина і політичних прав, доступ до публічних посад, а також набуті на публічній службі права є незалежними від релігійного віросповідання. Нікому не може бути заподіяна шкода з огляду на його прихильність до певного віросповідання або світоглядів.

(4) Здійснення владних повноважень, як правило, доручається як постійне завдання службовцям публічної служби, які знаходяться у публічно-правових службових відносинах і відносинах вірності державі.

(5) Право публічної служби має врегульовуватись і розвиватись з урахуванням традиційних принципів професійного чиновництва.

вих владних правовідносин» із, відповідно, дещо нижчим рівнем захисту порівняно з «пересічним» громадянином?

У рамках класичного вчення про державу та управління на це питання вже давалася чітка відповідь: засновник сучасної німецької науки адміністративного права *Отто Майєр* ще у 1895 р. розвинув формулу «особливих владних правовідносин», у межах яких деякі праводержавні принципи мали діяти обмежено. Він виокремлював три основні групи таких відносин: відносини військовослужбовця та чиновника, «шкільні» відносини та відносини ув'язнених за кримінальні правопорушення.

Правова формула «особливих владних правовідносин» залишалася незаперечною також і за чинності Веймарської імперської Конституції. Свою чинність вона зберігала вже навіть за часів дії Основного закону аж до 1970-х років доти, доки Федеральний Конституційний суд у своєму принциповому рішенні стосовно виконання кримінальних покарань не поклав цьому край. З огляду на таке рішення було лише питанням часу те, коли до прощання із правовою формулою «особливих владних правовідносин» долучатимуться й інші «відносини установ» («шкільні» відносини) та відносини чиновництва. Адже ідея обмеження правового рівня захисту *per se* для таких груп осіб сьогодні не відповідає засадам демократичної правової держави, закріпленим в Основному законі. Тому правова формула «особливих владних правовідносин» уже стала історією. 12.06.2018 р. Федеральний Конституційний суд прийняв важливе Рішення стосовно заборони страйків для службовців, зазначивши в ньому, що службовцям також належить конституційне право на свободу створення коаліцій, як це передбачено в ст. 9 Основного закону*. Тобто вони можуть організовуватись, зокрема, у професійні спілки (згодом я ще звертатимуся до цього Рішення).

IV. Стаття 33 Основного закону

Але що означає такий розвиток для правового захисту в галузі чиновницького права з точки зору адміністративного судочинства? Насамперед,

* Стаття 9

(1) Всі німці мають право утворювати спілки і товариства.

(2) Забороняються об'єднання, цілі або діяльність яких суперечать кримінальному законодавству або спрямовані проти конституційного ладу чи проти ідеї порозуміння між народами.

(3) Право створювати об'єднання для охорони або поліпшення умов праці та економічних умов гарантується кожному та для всіх професій. Домовленості, що мають на меті обмежити це право або ускладнити його реалізацію, є недійсними, а спрямовані на це заходи — протизаконними. Заходи, передбачені в статті 12а, в частинах 2 та 3 статті 35, в частині 4 статті 87а та в статті 91, не можуть бути спрямовані проти виступів трудящих, що проводяться зазначеними в реченні 1 об'єднаннями з метою охорони або поліпшення умов праці та економічних умов.

він означає те, що закріплена в ч. 4 ст. 19 Основного закону* гарантія правового захисту діє також у сфері відносин службовця з його роботодавцем, тобто державою. Окремий службовець може ініціювати перевірку судом заходів та вказівок, що його стосуються як особи (безвідносно до його службовій функції). Але це не означає, що він набуває права ігнорувати отримані ним вказівки. Адже він підпадає під дію обов'язку послухатися. З іншого боку, це не позбавляє його можливості домагатися перевірки відповідних заходів та вказівок в суді (у разі потреби та, як правило, згодом, пізніше).

У деталях це можна краще пояснити та структурувати, якщо проаналізувати засадничу норму Конституції, що стосується чиновництва, а саме ст. 33 Основного закону, цитовану в посиланні вище. Вона є базовою для публічної служби на федеральному рівні та на рівні земель Федеративної Республіки Німеччина. Вона також є безпосередньо діючою нормою конституційного права.

Частина 1

Частина 1 відіграє особливу роль, хоча в ній (на відміну від чотирьох наступних частин) не згадуються безпосередньо права чиновництва, а йдеться в цілому про правові відносини будь-якого громадянина з державою. «Землею» у розумінні ч. 1 ст. 33 Основного закону є всі 16 федеральних земель Федеративної Республіки Німеччина. З точки зору належності до певної землі, це положення також закріплює спеціальну заборону дискримінації. Але, як уже зазначалось, прямого зв'язку із правом чиновництва ця частина ст. 33 не має, тому ми більше до неї не повертатимемося.

Частина 2

На відміну від попередньої частини, ч. 2 цієї статті має для чиновницького права основоположне значення. Вона містить (хоча при цьому і не розташована у розділі Основного закону, безпосередньо присвяченому основоположним правам) основоположне право на рівність, яке захищає інтереси кандидатів («кожний німець») під час конкурсу на зайняття публічної посади. Одночасно ч. 2 ст. 33 Основного закону захищає публічний інтерес до того, щоб «посади у сфері публічної служби обіймали найкращі». Тобто за її допомогою має бути забезпечений «відбір найкращих». Тим самим це основоположне право слугує забезпеченню дотримання принципу оцінки дій службовця за його професійними якостями, тобто забезпеченню

* Стаття 19

...

(4) У разі порушення права будь-якої особи публічною владою, їй належить право на звернення до суду. Якщо не встановлена інша підсудність, діє загальний порядок звернення до суду. Це не стосується речення 2 частини 2 статті 10.

функціональності та професійності публічної служби. Критеріями мають бути виключно «придатність, здібність та професійна кваліфікація»:

- «придатність» у вузькому розумінні охоплює передусім особистісні якості та характер кандидата;
- «здібність» акцентує передусім на тому, що кандидат має відповідний хист, загальні знання, життєвий досвід та загальну освіту;
- «професійна кваліфікація» означає фахові знання, фахові спроможності та перевіреність/досвід у цій сфері (або відповідно на посаді).

«Рівний доступ» у розумінні ч. 2 ст. 33 Основного закону діє не лише при першому призначенні на публічну посаду. Цим положенням охоплюються також і подальші кар'єрні підвищення. Тобто сфера застосування цієї норми — дуже широка й всеохоплююча.

Так само широким та всеохоплюючим є її значення для практики адміністративних судів. У центрі уваги під час перевірки з боку адміністративного суду знаходиться, як правило, критерій діяльності на відповідному фаховому рівні. Вирішальними під час відбору кандидата мають бути лише ті точки зору, що стосуються порядку його дій, а не якісь міркування, що є чужими цій справі. Особливу роль це відіграє під час так званих «проваджень із розгляду спорів між конкурентами» (тобто коли кандидат, якого не відібрали під час конкурсу, подає позов проти потенційного роботодавця з метою запобігти призначенню на посаду відібраного кандидата [конкурента] і, за позитивного вирішення спору, домогтись власного призначення — тобто виникає така собі «ситуація трикутника»).

Саме тому процедури, що в установі присвячені оцінці діяльності службовців (їх придатності, здібностей), є дуже формалізованими й просякнуті визначеннями із судової практики адміністративних судів. Адміністративні суди насамперед перевіряють дотримання цих формальностей та передумов з боку роботодавця. Йдеться, наприклад, про відповіді на питання: чи здійснювалось таке оцінювання у правомірний спосіб; чи здійснював таке оцінювання дійсно компетентний начальник; як широко він враховував при цьому діяльність службовця в цілому; чи застосовувались до всіх службовців відповідної сфери діяльності однакові критерії оцінювання? Прикладами чужих справі міркувань можуть у такому разі бути кар'єрне зростання з огляду на партійно-політичні уподобання (так званий посадовий патронаж), вимагання лише певного документу про освіту, який взагалі не потрібний для бажаної кандидатом посади, надання переваг мешканцям лише певної громади (або певної землі — тут вже може застосовуватися і ч. 1 ст. 33 Основного закону).

До речі, такого роду провадження в адміністративних судах відбуваються, як правило (і майже виключно), у вигляді прискореного провадження

із забезпеченням правового захисту. До того ж, вони мають здійснюватися у прискореному порядку ще й з огляду на те, що держава так само зацікавлена у тому, щоб вакантна посада була зайнята у найкоротший строк з метою забезпечення належного виконання державних завдань.

Частина 3

Частина 3 ст. 33 Основного закону спрямована на конкретизацію дії норм, закріплених в ч. 1 та ч. 2 цієї статті. Вона так само містить основоположне право на рівність. У першому реченні ч. 3 (якщо йдеться саме про публічну службу) унормовується генеральна заборона дискримінації з релігійних підстав, яка діє для всієї сфери публічної служби. Речення друге ч. 3 прямо забороняє дискримінацію на підставі релігійних переконань та світоглядів. Це основоположне право відіграє роль не лише у контексті гарантування доступу до публічної посади та при кар'єрному зростанні — воно також впливає на характер службових відносин в цілому.

Приклад: роботодавець забороняє вчительці, яка сповідує мусульманство, носити хустину на голові (що, як відомо, приписується нормами цієї релігії). Проти такої вказівки її роботодавця вчителька може посилатись (у позові до адміністративного суду) на основоположне право, передбачене ч. 3 ст. 33 Основного закону, і додатково на норми щодо свободи релігії відповідно до ч. 1 та ч. 2 ст. 4 Основного закону. Але таку правову позицію потрібно у свою чергу співвідносити із правом батьків на виховання дітей (ч. 2 ст. 6 Основного закону) та із т.зв. «негативною» свободою релігії школярів, що так само впливає із ч. 1 та ч. 2 ст. 4 Основного закону (тобто їх свободою від того, щоб вимушено мати справу із певними релігійними символами в рамках шкільних відносин). До цього додаються також обов'язок держави забезпечувати нейтральність у релігійних справах, а також наявність публічного інтересу на забезпечення належного функціонування шкільної галузі (спокій у школах). Якщо порядок звернення до адміністративних судів був вчителькою вичерпаний, то вона може врешті-решт подати конституційну скаргу. Федеральний Конституційний суд (Другий сенат) у своєму першому Рішенні стосовно носіння хустинки у 2003 р. зазначив, що для такої «заборони хустинки» (з огляду на її інтенсивне втручання в основоположні права) потрібна законодавча основа (принцип застереження законом). Тому на той час конституційна скарга була успішно задоволена. В іншій схожій справі, коли відповідна нормативна основа вже була забезпечена з боку законодавця, Федеральний Конституційний суд (цього разу — Перший сенат) вирішив, що «заборона хустинки» вважатиметься пропорційним заходом лише у тому разі, якщо її носіння порушує спокій у школі. Якщо у конкретному випадку це не так, тобто якийсь конкретний конфлікт з цього приводу відсутній, то роботодавець, у принципі, повинен

толерувати носіння хустинки. Це Рішення було прийняте у 2015 р. й викликало чимало критичних зауважень. Визначені судом у цьому Рішенні принципи були пізніше застосовані у Рішенні відповідної Колегії суду у 2016 р. у справі виховательки дитячого дошкільного закладу.

Залишається лише почекати, чи збережеться подібна практика саме в такому вигляді: на сьогодні Федеральним Конституційним судом розглядається справа (цього разу — знову Другим сенатом), у якій йдеться про таку заборону щодо практикантки-юриста, яка під час її участі у відповідній освітній практиці в суді мала намір носити на голові хустинку, перебуваючи на суддівській лаві або виступаючи в судовому засіданні від імені сторони обвинувачення. Якщо коротко, то йдеться про те, чи є можливою комбінація такого офіційного одягу, як суддівська мантія, та мусульманська хустинка на голові (або взагалі якісь релігійні символи). У будь-якому разі на це рішення всі очікують із неабияким інтересом. До речі, клопотання практикантки-юриста провести прискорений розгляд справи Федеральний Конституційний суд уже відхилив. Сподіваюсь, що для сфери діяльності органів юстиції діятимуть інші підходи. Ухвала за поданим клопотанням залишає певні надії.

Зрозуміло, що для цих «справ про хустинку», разом із визначенням відповідного правового масштабу (у випадку практикантки-юриста ще додається її основоположне право на свободу професії у вигляді отримання відповідної освіти — ч. 1 ст. 12 Основного закону), спільним є те, що рішення мали спочатку приймати адміністративні суди й лише після них — Федеральний Конституційний суд. Але конституційно-правові передумови (для адміністративних судів та Федерального Конституційного суду) є значною мірою одними й тими самими. Значення і наслідки таких судових рішень є надзвичайно важливими для суспільства.

Частина 4

Частина 4 ст. 33 Основного закону унормовує так зване функціональне застереження для службовців. Воно полягає в тому, що справа виконання публічних завдань має доручатись службовцям, а не приватним особам або особам, з якими держава уклала лише приватноправову трудову угоду. Для здійснення владних повноважень, як правило, мають залучатись професійні службовці.

Спираючись на судову практику Федерального Конституційного суду, це стосується, крім Збройних Сил, поліції та інших правозастосовних органів, також інших органів держави із забезпечення правопорядку, податкової адміністрації, дипломатичної служби, а також органів управління, уповноважених на розробку та прийняття правових актів, забезпечення їх виконання та здійснення владних функцій у сфері нагляду.

Натомість сюди не відноситься (саме так відзначив Федеральний Конституційний суд), наприклад, діяльність учителів у публічних школах. Хоча вчителі в Німеччині все-таки є переважно службовцями, проте зважаючи на викладене вище це не є конституційно-правовим приписом. Але якщо вчителі все ж приймаються на службу, то вони (як і решта службовців) не мають права страйкувати (як про це зазначив Федеральний Конституційний суд у вже згаданому вище Рішенні від 12.06.2018 р.).

Ще одне догматичне застереження: ч. 4 не передбачає — на відміну від ч.ч. 1–3 — суб'єктивного права окремої особи, а є саме нормою, спрямованою на впорядкування організації держави. Тому згадане вище функціональне застереження не можна реалізувати шляхом ізольованого оскарження ані шляхом звернення до адміністративних судів, ані шляхом подання конституційної скарги до Федерального Конституційного суду.

З іншого боку, його не можна вважати таким, що зовсім не має значення для конкретної особи: в рамках перевірки іншої правової диспозиції (наприклад, загальної свободи дій в ч. 1 ст. 2 Основного закону) функціональне застереження ч. 4 ст. 33 Основного закону все ж може відігравати певну роль. Зокрема, Федеральний Конституційний суд спеціально наголосив на тому, що ч. 4 ст. 33 Основного закону слугує інтересам «захисту громадянина, якого зачіпають відповідні дії на виконання владних завдань». Тому він може посилатись на те (звісно — також в адміністративних судах), що відповідне втручання в його основоположні права не може бути виправдане у разі порушення такими діями ч. 4 ст. 33 Основного закону (приклад: управління в'язницею здійснюється приватною службою безпеки, а держава лише орендує там камери — відверто неконституційне становище).

Частина 5

Частина 5 ст. 33 Основного закону містить базову норму німецького чиновницького права. Її структура унормування не виглядає надто простою: по-перше, об'єктивно забезпечується існування професійного чиновництва (так звана інституційна гарантія професійного чиновництва). По-друге, вона становить основу саме суб'єктивного права окремого службовця в тому разі, якщо якийсь традиційний принцип цієї сфери зачіпатиме його особисте правове становище. Тобто ч. 5 ст. 33 Основного закону закріплює «право, яке прирівнюється до основоположних прав». Не в останню чергу це має означати, що традиційні принципи можна оскаржувати за допомогою позову до адміністративних судів (а за допомогою конституційної скарги — до Федерального Конституційного суду).

Але якими є ці «традиційні принципи» у розумінні ч. 5 ст. 33 Основного закону? Під ними (в усталеній судовій практиці Федерального Конституційного суду) передусім розуміються «ті принципи, які в загальному плані

чи переважно впродовж тривалого часу (що спричиняє формування традиції) були визнані як обов'язкові та дотримувались щонайменше ще за часів Веймарської імперської Конституції». Якщо коротко: конкретний принцип повинен бути фундаментальним і традиційним. Обидві передумови мають бути наявними кумулятивно.

Відтак, найважливішими принципами є такі:

- загальний обов'язок вірності службовця (службовець повинен служити неупереджено та політично нейтрально, непідкупно та не у власних інтересах. Він повинен повністю віддаватися справі служіння із докладанням усіх особистих зусиль для цього на користь роботодавця (зокрема, поза межами служби). Він має слухняно ставитись до службових вказівок, зокрема у разі давання вказівок протиправних. Усією своєю поведінкою він повинен засвідчувати свою відданість республіканським демократичним засадам, визначеним в Основному законі. Службовець повинен бути помірним, виявляти стриманість у політичній критиці держави. Обов'язок помірності може стосуватись, зокрема, його манери вдягатися. Приклад: довге волосся або татування у поліцейських або службовців органів із виконання покарань);
- заборона страйків як особливий прояв загального обов'язку вірності (діє, за переконливим Рішенням Федерального Конституційного суду від 12.06.2018 р., також стосовно вчителів, а відтак — стосовно службовців, які не здійснюють владних функцій);
- обов'язок виявляти турботу з боку роботодавця (він кореспондує з положенням про те, що службовець повинен «повністю особисто віддаватися» служінню). Обов'язок виявляти турботу певне утримання, згідно з яким роботодавець повинен турбуватись про забезпечення службовцю та його сім'ї прийнятної життєвої утримання — і навіть після смерті службовця. Зокрема, йдеться про прийнятний рівень окладу [«оплати»]. При виконанні цього обов'язку роботодавцеві визначаються досить широкі рамки для розсуду, хоча й тут він підпадає під дію відповідних меж. Але обов'язок виявляти турботу набуває подальших широких рамок: наприклад, роботодавець повинен підтримувати службовця в кар'єрному зростанні, захищати його від неправомірних нарікань третіх осіб, не повинен ганьбити його без наявних справедливих підстав шляхом піддавання критиці виконання ним службових обов'язків, має надавати у разі потреби додаткову підтримку у випадках хвороби, потреби у догляді, народження або смерті, залучати його відповідно до займаної посади та обов'язків тощо);

- принцип довічного призначення (неможливість звільнення).

Для адміністративних судів це передусім означає те, що оскільки ч. 5 ст. 33 Основного закону надає безпосереднє конституційне суб'єктивне право, службовець може оскаржувати за допомогою позову порушення (стверджуване) обов'язку роботодавця виявляти турботу (при цьому не має значення, у якому вигляді, — наприклад, у вигляді позову про забезпечення прийнятної оплати або прийнятної задіяності на службі. І навпаки, службовець може за допомогою позову захищатись від будь-яких заходів з боку роботодавця (також і від таких, за допомогою яких роботодавець намагається забезпечити дотримання службовцем його обов'язку вірності: наприклад, від вказівок вчительці не носити на заняття хустинку, що її вдягає особа з релігійних переконань; від вказівок поліцейському або службовцю у сфері виконання покарань прикривати помітне на їх тілі татування).

V. **Заключні зауваження**

Чиновництво в Німеччині є одним зі стовпів стабільності державних засад, який спирається на усталені традиції. Воно забезпечує та зберігає функціональні спроможності держави.

При цьому службовець, незважаючи на свій особливий статус та «причетність» до забезпечення державного порядку, залишається майже без винятків носієм основоположних прав. Гарантія правового захисту в ч. 4 ст. 19 Основного закону діє без обмежень щодо службовця в його відносинах із роботодавцем.

Тому службовець може у повному обсязі та на підставі прав, гарантованих йому ст. 33 Основного закону, оскаржувати за допомогою позову до адміністративних судів заходи свого роботодавця. Цим самим чиновницьке право, передусім з огляду на його тісне переплетіння з питаннями забезпечення функціональної спроможності держави, набуло неабиякого значення та є важливою частиною проваджень в адміністративних судах.

Це дістає вияв також у кількісному вимірі: навіть якщо статистично є скоріше винятком ситуація, коли службовець подає позов проти «свого» роботодавця, проте провадження у сфері чиновницького права в адміністративних судах мають важливе значення виходячи навіть з їх кількості. В моїй федеральній землі, наприклад, у 2017 р. майже 8% справ в судах першої інстанції були справами такого характеру. У Вищому Адміністративному суді землі Рейнланд-Пфальц, тобто в апеляційній інстанції, їх частка становить 15,5%.

БРУС Ірина

*Науково-дослідний інститут
Національної академії прокуратури України,
головний науковий співробітник*

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА АПЕЛЯЦІЙНИЙ ПЕРЕГЛЯД СПРАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Актуальність теми доповіді насамперед обумовлюється необхідністю проведення наукового аналізу окремих аспектів судового процесу, суть яких полягає в забезпеченні можливості оскарження судових рішень учасниками судочинства. Із набранням чинності Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» багато в чому була змінена усталена процедура адміністративного судочинства. В контексті прийнятих змін та з урахуванням практики Європейського суду з прав людини наукові дослідження процесуальних новацій набувають актуальності, оскільки від ефективності застосування нових норм залежить дієвість механізм захисту законних прав та інтересів громадян.

Забезпечення апеляційного оскарження рішення суду відповідно до п. 8 ст. 129 Конституції України є одним із фундаментальних принципів правосуддя. Це положення міститься також у ст. 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Апеляційне оскарження рішень суду є усталеним способом реалізації особою свого права на захист. Відповідно до висновку Конституційного Суду України ч. 1 ст. 55 Конституції України треба розуміти так, що кожному гарантується захист прав і свобод у судовому порядку. Суд не може відмовити у правосудді, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод [1].

Процесуально-правовий інститут перегляду судових рішень в апеляційному порядку є важливою гарантією захисту прав та охоронюваних законом інтересів фізичних і юридичних осіб, інтересів держави, ефективним способом здійснення завдань судочинства. При цьому право на оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій є складовою конституційного права особи на судовий захист. Воно гарантується визначеними Конституцією України основними засадами судочинства, які є обов'язковими для всіх форм судочинства та судових інстанцій, зокрема

забезпеченням апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом (п. 8 ч. 3 ст. 129 Основного Закону) (п. 3.2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 25.04.2012 р. № 11-рп/2012) [2].

З урахуванням євроінтеграційного курсу України заслугове на увагу правова позиція Європейського суду з прав людини, відображена в його ухвалі від 08.01.2008 р. у справі «Скорик проти України», в якій Суд відзначив, що відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якщо в національному правовому порядку існує процедура апеляції, держава повинна гарантувати, що особи, які знаходяться під її юрисдикцією, мають право у апеляційних судах на основні гарантії, передбачені ст. 6 Конвенції [3].

Частково принцип забезпечення права на апеляційний перегляд справи кореспондує з принципом диспозитивності, оскільки надає право учаснику судочинства виконувати ті або інші процесуальні дії на свій власний розсуд. Реалізація учасниками судового процесу та іншими особами, визначеними законом, у випадках і порядку, передбачених процесуальним законодавством, своїх прав на оскарження судового рішення залежить від їх волевиявлення. Подача апеляційної скарги з додержанням правил, що встановлені процесуальним законодавством, зобов'язує апеляційний суд розглянути скаргу і перевірити законність, обґрунтованість і справедливість постановленого у справі судового рішення.

М. А. Гурвич вважає, що система виправлення державою помилок і порушень, допущених її органами, створює надійну гарантію і охорону як інтересів учасників справи, так і поєднаних з ними державних та громадських інтересів. Засобом приведення цієї системи в дію слугує насамперед право сторін на оскарження рішення першої інстанції незалежно від його правильності [4, с. 11].

Право на апеляційний перегляд справи реалізується в процедурах апеляційних проваджень, які регламентуються чинним законодавством, що регулює, зокрема, цивільний, господарський та адміністративний процеси. Власне забезпечення такого права визнається однією з основних засад цивільного (п. 8 ч. 3 ст. 2 ЦПК України), господарського (п. 8 ч. 3 ст. 2 ГПК України) та адміністративного (п. 6 ч. 3 ст. 2 КАС України) судочинства.

Як зазначають автори Науково-практичного коментаря до Конституції України, у сучасних процесуальних системах право на апеляційне оскарження судових рішень регламентовано як право на оскарження рішень, що не набрали законної сили, а право на касаційне оскарження — як право на оскарження рішень, що набрали законної сили. При цьому суд апеляційної інстанції вирішує питання факту і права, а суд касаційної інстанції вирішує питання лише права. Цими суттєвими обставинами визначаються

повноваження апеляційних та касаційних судів та процедур апеляційного та касаційного провадження [5, с. 914].

Є. О. Яковенко визначає апеляційне провадження як нормативно врегульований комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій з перегляду адміністративної справи та рішень судів першої інстанції за апеляційними скаргами правомочних осіб, у ході якого відбувається повторний розгляд оскарження у повному обсязі або частково. Об'єктом перегляду апеляційного суду може бути як правильність оцінки доказів і встановлення фактів, так і правильність застосування матеріального та процесуального права адміністративним судом першої інстанції [6, с. 95].

В адміністративному судочинстві згідно з положеннями ст. 292 КАС України судом апеляційної інстанції в адміністративних справах є апеляційний адміністративний суд, у межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місцевий адміністративний суд (місцевий загальний суд як адміністративний суд чи окружний адміністративний суд), що ухвалив рішення. Верховний Суд переглядає в апеляційному порядку судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції. Судові рішення Верховного Суду, ухвалені ним як судом першої інстанції, переглядає в апеляційному порядку Велика Палата Верховного Суду.

Положення щодо суб'єктів оскарження рішень суду в адміністративному судочинстві цілком збігається з положеннями, які містять норми цивільного та господарського процесу. При цьому реалізація права сторони судочинства на перегляд судового рішення має бути здійснена виключно у встановленому законом порядку і з дотриманням вимог, передбачених відповідними нормами процесуального законодавства. Апеляційна скарга, яку подає відповідний суб'єкт, має містити необхідні реквізити та бути оформленою у письмовій формі.

У контексті реалізації особою права на апеляційне оскарження зазначимо, що ініціація апеляційного перегляду судового рішення може використовуватись недобросовісною стороною з метою зловживання своїми процесуальними правами. Небезпека зловживання процесуальними правами полягає в тому, що формально дії особи не виходять за межі правового поля, а насправді ними заподіюється шкода інтересам правосуддя і інтересам інших учасників цивільного процесу. Такі дії (бездіяльність) важко довести, і особа, що зловживає правом, може для прикриття своїх протиправних дій використовувати усі можливі заходи захисту, що надаються особі, яка сумлінно здійснює свої суб'єктивні права.

Як приклади таких зловживань в сфері апеляційних оскаржень С. А. Чванкін наводить такі: 1) оскарження ухвал суду першої інстанції, що відповідно до норм процесуального законодавства не можуть бути

оскаржені. До таких ухвал належать ухвали, що спору по суті не вирішують, а спрямовані лише на вирішення поточних питань судового процесу (відкриття провадження у справі, забезпечення доказів, призначення експертизи тощо). Їх постановлення саме по собі прав та інтересів сторін та інших учасників процесу не порушує, тому що зацікавлена особа в будь-якому випадку має право на оскарження остаточного рішення у справі, що й вирішує спір по суті; 2) неодноразове оскарження ухвал, які можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від судового рішення, щодо яких чинним законодавством не передбачена можливість передання до апеляційного суду копій матеріалів, необхідних для розгляду скарги [7].

Суд зобов'язаний вживати заходів для запобігання зловживанню процесуальними правами. У випадку зловживання процесуальними правами учасником судового процесу суд застосовує до нього заходи, визначені ст. 45 КАС України.

Проведений аналіз дозволяє зробити наступні висновки, які стосуються забезпечення права особи на апеляційний перегляд справи в адміністративному та інших видах судочинства. Так, з унесенням змін до процесуального законодавства дещо розширені окремі аспекти щодо можливості реалізації зазначеного права. Разом з тим окремі концептуальні положення чинного законодавства підлягають гармонізації із правою позицією Європейського суду з прав людини, що, безперечно, позитивно позначиться на реальній можливості особи ініціювати апеляційний перегляд судового рішення.

Список використаних джерел:

1. Рішення Конституційного Суду України 25.12.1997 р. № 9-зп у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97>
2. Рішення Конституційного Суду України 25.04.2012 р. № 11-рп/2012 у справі за конституційним зверненням громадянина Шаповалова Олексія Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 111–13 Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS12025.html
3. Ухвала Європейського суду з прав людини у справі «Скорик проти України» від 08.01.2008 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.search.ligazakon.ua>

4. Гурвич М. А. Судебное решение. Теоретические проблемы / М. А. Гурвич. — М., 1976. — 176 с.
5. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. — 2-ге вид., переробл. і допов. — Харків: Право, 2011. — 1128 с.
6. Яковенко Є. О. Реалізація конституційного права особи на апеляційне оскарження судових рішень у порядку адміністративного судочинства / Є. О. Яковенко // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». — 2011. — № 2. — С. 95–101.
7. Чванкін С. А. Зловживання правом на апеляційне оскарження у цивільному судочинстві / С. А. Чванкін [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://kievskiyud.od.ua/press-department/all-news/378-зловживання-правом-на-апеляційне-оскарження-у-цивільному-судочинстві>

БУЛИК Ірина

Національна академія внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Конституція України гарантує кожній особі в державі право на захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів. Захист свого права особа здійснює на власний розсуд, самостійно обираючи той чи інший засіб.

У багатьох випадках люди можуть вирішити проблему шляхом обговорення і переговорів: вони досягнуть швидшого і кращого результату, ніж при протистоянні або судовому розгляді. Проте здебільшого їм цього не вдається зробити без допомоги когось третього. Сильні емоції, ворожість, тактика протистояння та нерівність соціального становища можуть стати перешкодами на шляху до конструктивних переговорів.

Варто зазначити, що сьогодні медіація в адміністративному процесі застосовується в США, Австралії, деяких країнах Європи, серед яких Німеччина та Голландія. Значного успіху у запровадженні медіації досягла Німеччина, де ця процедура по суті є частиною судового процесу — провадження з примирення сторін починається після надходження позову до суду, медіатором виступає «професійний» суддя, а власне провадження ведеться за правилами медіації [1].

Так, медіація — це процедура позасудового вирішення конфліктів (спорів) з дотриманням принципів добровільності, самовизначення і рівності сторін, конфіденційності, незалежності та неупередженості, під час якої

сторони конфлікту (спору) звертаються за допомогою до третьої сторони (медіатора) з метою досягнення угоди про позасудове вирішення конфлікту (спору), незалежно від того, чи був цей процес ініційований сторонами або запропонований судом [2].

Основними принципами зазначеної процедури є: добровільність, ініціативність, конфіденційність, взаємоповага, рівноправність сторін, нейтральність і неупередженість медіатора, прозорість процедури. Позитивним моментом є й те, що регулювання спору і переговори проводить третя особа — медіатор, — який володіє спеціальною підготовкою, а процедура медіації дає можливість сторонам спільно знайти взаємовигідне рішення [2].

Сьогодні національне законодавство вже заклало основи запровадження медіації в адміністративному судочинстві, передбачивши можливість примирення сторін у ст. 190 Кодексу адміністративного судочинства України: сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на підставі взаємних поступок. Примирення сторін може стосуватися лише прав та обов'язків сторін. Сторони можуть примиритися на умовах, які виходять за межі предмета спору, якщо такі умови примирення не порушують прав чи охоронюваних законом інтересів третіх осіб. Умови примирення не можуть суперечити закону або виходити за межі компетенції суб'єкта владних повноважень [3].

За клопотанням сторін суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення.

Умови примирення сторони викладають у заяві. Заява про примирення сторін може бути викладена у формі єдиного документа, підписаного сторонами, або у формі окремих документів: заяви однієї сторони про умови примирення та письмової згоди з умовами примирення іншої сторони [3].

До ухвалення судового рішення у зв'язку з примиренням сторін суд роз'яснює сторонам наслідки такого рішення, перевіряє, чи не обмежені представники сторін у праві вчинити відповідні дії [3].

Умови примирення сторін затверджуються ухвалою суду. Затверджуючи умови примирення сторін, суд цією самою ухвалою одночасно закриває провадження у справі [3].

Суд постановляє ухвалу про відмову у затвердженні умов примирення і продовжує судовий розгляд, якщо:

- 1) умови примирення суперечать закону чи порушують права чи охоронювані законом інтереси інших осіб або є невиконуваними; або
- 2) одну зі сторін примирення представляє її законний представник, дії якого суперечать інтересам особи, яку він представляє [3].

Отже, медіація надає можливість гнучкого підходу до вирішення спору, урахування всіх аспектів спірної ситуації, незалежно від їх юридичного чи правового значення. Основним завданням судового вирішення спорів для

сторін є вирішення спору на свою користь, а для суддів — винесення такого рішення. Водночас у процесі медіації перед сторонами постає завдання пошуку взаємоприйняттого (компромісного) вирішення спору, що виник між ними, на основі принципів добровільності участі та рівності сторін, а роль медіатора — компетентно і професійно допомогти сторонам у пошуку такого рішення [2].

Саме тому медіацію відносять до альтернативних методів вирішення спорів.

Слід відзначити ознаки, за допомогою яких можливо відрізнити медіацію від інших методів вирішення спорів: добровільність використання цієї процедури; гнучкий характер процедури; бажання сторін дійти згоди та вирішити спір; брак судових повноважень у медіатора. Перевагами медіації є швидкість, конфіденційність та — як засвідчує загальна практика проведення медіації — високий ступінь результативності.

Проте усвідомлення потреби та бажання запровадження медіації не є достатнім для здійснення цього наміру: на шляху впровадження медіації як альтернативної форми вирішення спорів є певні проблеми.

Однією з основних проблем становлення медіації в Україні є відсутність чіткого розуміння того, яким чином медіація має бути впроваджена в національну правову систему. Доволі поширеною є думка, що медіацію слід розглядати як частину судочинства, і проводиться вона має суддею, який отримав на це доручення.

Прихильники вказаної моделі розвитку вважають, що судова медіація має на меті поліпшити функціонування правової системи та запропонувати альтернативний спосіб вирішення спору, що дозволяє уникнути таких чинників, як тривалість та висока вартість судового процесу, перевантаженість судів тощо. Однак в цьому випадку слід враховувати, що становлення медіації в Україні цілком залежить від наявності у влади так званої політичної волі [2].

Сьогодні складно визначитися, яка з відомих в Україні форм медіації — судова чи комерційна — найкраще усталиться в нашій державі. Зрозуміло, що з огляду на євроінтеграційні прагнення України ми маємо уважно вивчати європейський досвід розвитку альтернативного врегулювання спорів. Відомо, що одним з пріоритетних завдань Ради Європи та Європейського Союзу є надання допомоги державам-членам у здійсненні справедливого правосуддя та розробці альтернативних методів розв'язання конфліктів. Безперечно, така допомога насамперед полягає у виробленні певних стандартів, відповідно до яких держави-члени мусять привести своє законодавство у відповідність до взятих ними правових зобов'язань [2].

Вважаємо, що в Кодексі адміністративного судочинства України чітко не виписаний інститут медіації як частина судової практики, й відсутні

будь-які відсилання до інших кодексів, які б дозволили таке тлумачення. Залишається, мабуть, лише можливість пропонувати медіацію як частину адміністративної діяльності судів. Крім того, в Україні не вистачає кваліфікованих медіаторів, єдиною прийнятною формою медіації є так звана судова медіація — тобто процедура медіації проводиться у рамках розпочатого в суді провадження у справі суддею чи науковим співробітником цього самого суду, які мають відповідну підготовку медіатора [4]. Така форма якнайкраще сприятиме утвердженню медіації як альтернативного способу взаємовигідного розв'язання спору до винесення судового рішення.

Список використаних джерел:

1. Застосування медіації як альтернативного методу вирішення спорів [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/dig11494.htm>
2. Впровадження медіації в адміністративному судочинстві: за і проти [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.prostopravo.com.ua>
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.
4. Фрідріх-Йоахім Мемель. Медіація в адміністративному судочинстві України [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.voas.gov.ua/upload/337_mediac2.pdf

БУХТІЯРОВА Ірина

*викладач кафедри адміністративного права та процесу
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЙОГО В УКРАЇНСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Європейський вибір нашої держави — це рух до реальної демократії, інформаційного громадянського суспільства, соціально-орієнтованого ринкового господарства, що базується на засадах верховенства права й забезпеченні прав і свобод людини та громадянина. Кінцева мета євроінтеграційного курсу — набуття повноправного членства в ЄС — вимагає здійснення глибоких внутрішніх трансформаційних процесів на користь європейських цінностей, реформування інституційної системи нашої держави в інститути європейського зразка, утвердження європейських стандартів соціально-економічного та політичного розвитку, відповідного рівня та якості життя населення. Реалізація таких перетворень вимагає

спільних зусиль українських політиків, керівників держави та самого суспільства, що насамперед стосується структуризації європейських стандартів системи публічної адміністрації та публічного адміністрування із задоволення публічних потреб суспільства в межах встановлених державою публічних зобов'язань. Одним із основних суб'єктів публічної адміністрації, що забезпечують реалізацію встановлених законодавчою владою приписів, є органи влади виконавчої.

Сьогодні рівень організуючого впливу виконавчої влади на процеси в Україні не задовольняє потреби динамічного розвитку суспільства, енергійного формування цивілізованого соціально-економічного укладу та демократичної, соціальної, правової держави. На жаль, Україні за останні роки не вдалося досягти такого рівня організації виконавчої влади, який властивий функціонально-ефективній і структурно узгодженій системі [1].

Для виходу українського суспільства із системної кризи необхідним є таке організування виконавчої влади, яке б забезпечувало істотне підвищення дієвості публічного адміністрування. А це в свою чергу передбачає вжиття низки заходів, одним із яких є прийняття системи нормативно-правових актів для вдосконалення публічної служби — наприклад таких, як Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки», котрий передбачає залучення до роботи у сферах публічного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних випускників вищих навчальних закладів; добір кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності; формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління [2].

Іншим заходом стає вивчення закордонного досвіду щодо організації державної служби, і особливо щодо ефективних форм і методів професійного розвитку державних службовців в країнах із розвинутою ринковою економікою. Саме якісне управління і високий професійний рівень державних управлінців є запорукою політичного, економічного і соціального зростання держави.

Дослідження зарубіжного досвіду є досить об'ємним та багатограним, а межі викладеного матеріалу не дозволяють нам охарактеризувати правовий статус органів виконавчої влади багатьох країн. Саме тому зупинимося на найбільш знакових, на наш погляд, системах побудови, компетенції, принципів діяльності органів виконавчої влади окремих країн.

Система державної служби Франції розподіляється на адміністративну і комерційну. Адміністративна — це розвиток і задоволення публічних інтересів, а комерційна — це отримання власного прибутку.

Як писав Луї Ролан, з чим ім'ям пов'язана класична школа публічних служб університету Бордо, у визначенні публічних служб закладені три досить прості ідеї. Перша — ідея підприємства: кожна публічна служба має свій персонал, майно, використовує юридичні процедури і техніку для досягнення певного результату. Друга — ідея задоволення колективних потреб. Третя — ідея залежності від уряду (адміністрації), що тією чи іншою мірою здійснює керівництво службою. Спочатку вважалося, що публічні служби несумісні з комерційною діяльністю. Проте з роками антагонізм публічних служб та комерційної діяльності поступово зник, а комерційні організації отримали можливість надавати публічні послуги.

Наприклад, у 1966 р. Державна рада Франції визнала, що будівництво муніципального казино відповідає загальному інтересу, оскільки забезпечить розвиток туризму. Крім того, загальний інтерес задовольняють не лише публічні служби, а й приватні компанії [3, с. 47].

У Федеративній Республіці Німеччина розрізняється безпосереднє і опосередковане управління (про безпосереднє управління йдеться тоді, коли Федерація виконує свої функції через свої власні адміністративні органи. Ними можуть бути корпорації (палати адвокатів), відомства (публічно-правові теле- чи радіотрансляції, Федеральне відомство з праці).

Безпосереднє федеральне управління має триступеневу ієрархічну структуру. Функціонують вищі федеральні органи (Федеральний канцлер, федеральні міністри), федеральні органи середньої ланки (наприклад, вищі федеральні дирекції), і федеральні органи низової ланки (наприклад, прикордонні чи митні служби). Крім того, функціонують федеральні органи, підпорядковані вищим федеральним органам (наприклад, Федеральне відомство з охорони зовнішнього природного середовища). Створення федеральних органів середньої і низової ланки, а також державних суб'єктів опосередкованого управління завжди відбувається на підставі законів, у яких описуються завдання цих органів [3, с. 82].

У Німеччині основною вимогою до прийняття на державну службу є наявність вищої освіти. Керівником — універсалом у Німеччині вважається юрист. Передбачено, що особи, які належать до фахової групи юристів, мають усі необхідні навички для успішної роботи як у структурах громадянського суспільства, так і в структурах державних, найчастіше як законодавці. Якщо кандидат на посаду вищої категорії не має юридичної освіти, то протягом двох років він проходить підготовку в спеціальних навчальних закладах. Традиційно найбільший відсоток становлять юридичні дисципліни [5].

У Польщі Закон про державу службу, що набрав чинності з липня 1999 р., передбачає створення корпусу державної служби у складі службовців державної служби та власне державних службовців; визначає їхні права та обов'язки; регламентує створення центрального відомства, відпо-

відального за керівництво державною службою; запроваджує чіткі правила просування по службі на конкурентній основі.

Технічний допоміжний персонал наймається на роботу відповідно до загального Кодексу про працю. Політичні посадові особи, в тому числі політичні радники, заступники державних секретарів і повноважні представники, підпадають під дію Кодексу про працю та інших спеціальних нормативних актів.

Окремі категорії державних службовців підпадають під дію норм спеціальних законодавчих актів: поліція, збройні сили, служба безпеки.

Діяльність всіх посадових осіб регламентується Законом 1997 р. «Про обмеження економічної діяльності осіб, які виконують державні функції» [3, с. 112].

В Японії публічна служба представлена сукупністю кількох систем, однією з яких є довічний найм, що забезпечує мотивацію до високоефективної праці, максимальну реалізацію професійних і ділових якостей. Особлива увага в цій країні приділяється професійному навчанню.

Система довічного найму ґрунтується на принципах зайняття посади працівниками одного відомства (переміщення із одного відомства до іншого майже не відбувається). Система ротації передбачає просування кадрів як по горизонталі, так і по вертикалі. У процесі ротації працівник двічі-тричі переміщується по горизонталі, і лише тоді — по вертикалі. Це сприяє підвищенню компетенції персоналу, знижує ризик прийняття неефективних управлінських рішень. Для того, щоб ротація не створювала у працівника відчуття тимчасовості, яка впливає на творчість та ініціативність, діє система репутації, основою якої є надання кожному працівнику характеристики [5].

На нашу думку, запровадження довічного закріплення особи за відомством, а не за окремою посадою є доречним, адже перебування на посаді певний час надає праці державного службовця ефективності, що підвищує рівень державної служби. Постійне професійне навчання разом з бажанням просуватися по службі не лише по горизонталі, а і по вертикалі, зумовлює можливість професійного розвитку службовця.

У Канаді заборонена критика службовцями державної політики — це розглядається як порушення вимог лояльності. Крім того, щодо державних службовців обмежується право на участь у страйку [3, с. 208]. Це унеможливує маніпуляції громадською думкою, завдяки чому не відбувається зниження популярності політичної особи або політичного явища. Громадяни, які працюють на публічній службі, мають бути абсолютно аполітичними для унеможливлення використання заінтересованими особами їх авторитету в особистих інтересах.

Цікавим для України буде досвід Сполучених Штатів Америки. Тут щодо більшості чиновників просування службовими сходами

здійснюється відповідно до принципів системи заслуг — відбору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їхньої службової діяльності. Однак конкурсні іспити застосовуються лише для рядових посад — набагато важливішими є підсумки періодичної оцінки службової діяльності. За Законом «Про реформу державної служби» щорічна оцінка результатів праці стала реальним інструментом кадрової політики в системі адміністративно-державного управління.

До 1979 р. в цій країні існували три загальноприйняті оцінки роботи державного службовця: відмінна, задовільна й незадовільна. Сьогодні в кожному відомстві існує своя система оцінки. При цьому заохочується залучення до розробки критеріїв оцінки власне службовців. Оцінка роботи є підставою для ухвалення рішення про перепідготовку, навчання, нагородження, залишення на колишній посаді або звільнення державного службовця [3, с. 242; 4].

Таким чином, кожного року службовець повинен відзвітувати про результат діяльності на посаді відповідно до встановлених функціональних обов'язків. У свою чергу це мотивує його на працю з отриманням позитивних результатів і здобутків, надає особистої зацікавленості в оптимізації і налагодженості роботи на весь період, а не лише перед призначенням.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що Україна повинна вивчати й запроваджувати зарубіжний досвід формування державної служби. Багато країн мають потужний досвід розвитку становлення державності, пройшли кілька етапів реформування публічної служби. Окремі їх реформи можливо відтворювати в Україні, звісно з урахуванням особливостей національного законодавства, традицій, цілей і завдань, що їх необхідно вирішувати. Маємо гарну можливість скористатися їх досвідом, розбудовуючи Україну як демократичну європейську державу.

Список використаних джерел:

1. Богатирець В. Парадигми підготовки державно-управлінських кадрів у зарубіжних країнах як приклад для запозичення України / В. Богатирець // Український науковий журнал «Освіта регіону». — 2011. — Вип. 3. — С. 27.
2. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 // Офіційний вісник Президента України. — 2012. — № 4.
3. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій / О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. Є. Користін та ін.; за ред. О. В. Кузьменко. — К.: Юрінком Інтер, 2014. — 525 с.
4. Кізілов Ю. Ю. Особливості проходження державної служби в умовах адміністративної реформи: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 12.00.03 / Ю. Ю. Кізілов. — Дніпро, 2017. — 274 с.

5. Гриненко В. Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах / В. Гриненко [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.kpdsnadu.ru>

ВІНЕЦЬКА Роза

*проректор з економіки та господарської роботи
Національного авіаційного університету*

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЯК ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ГЕНЕЗИС СТАНОВЛЕННЯ

Актуальність теми доповіді обумовлена існуванням проблеми формування єдиного наукового підходу до визначення сутності й змісту адміністративної процедури, її місця в структурі системи адміністративного права. Необхідність пошуку шляхів вирішення окресленої проблеми впливає з чинників теоретичного і практичного характеру. З теоретичних позицій формування єдиного, неконфліктного у контексті різних наукових шкіл підходу зумовлено необхідністю побудови моделі належної адміністративної процедури як свого роду «маркеру», за яким має відбуватись аналіз існуючих адміністративних процедур за участі суб'єктів владних повноважень на предмет визначення, насамперед, міри й ступеню дотримання під час її здійснення прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб, а також результативності у вирішенні суб'єктом владних повноважень завдань. Практичний чинник впливу на існування окресленої проблеми полягає у необхідності побудови усіх адміністративних процедур за участі суб'єктів владних повноважень на єдиних, нормативно закріплених засадах, сформованих виходячи з розробленої моделі належної адміністративної процедури.

Звернення до законопроектної діяльності дозволяє констатувати неодноразові спроби прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, проекти якого були зареєстровані у Верховній Раді України, починаючи з 2001 р. (реєстр. № 8413 від 29.12.2001 р., № 2789 від 18.07.2008 р., № 5462 від 29.04.2004 р., № 11472 від 03.12.2012 р.). Поточного року Міністерством юстиції України було презентовано Концепцію проекту Закону про адміністративну процедуру, яким, на думку його розробників, буде передбачено регламентацію процедур надання адміністративних послуг та унормовано провадження за ініціативи суб'єкта владних повноважень з метою забезпечення досудового врегулювання спорів, що впливають з публічно-правових відносин та адміністративних справ [1].

Слід виділити ще один аспект проблеми формування єдиного неконфліктного теоретично підходу щодо сутності адміністративної процедури — можливість його поширення на діяльність судів і суддів, що сприятиме впровадженню міжнародних норм і стандартів стосовно належних умов праці, управління судами (зокрема, відповідно Рекомендації № R (86)12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах, Рекомендації № R (95)12 щодо управління системою кримінального правосуддя).

Питання наукової доцільності та практичної перспективності шляхів вирішення проблеми вдосконалення організації діяльності судів аналізували В. Д. Бринцев, М. П. Запорожець, І. Є. Марочкін, А. А. Стрижак та інші вчені, можливість поширення підходу щодо моделі належної адміністративної процедури вивчали В. В. Рунова, О. Г. Скрипник, В. В. Щепоткіна та інші.

У сучасній науковій полеміці, присвяченій сутності адміністративної процедури, можна виділити декілька напрямів (підходів):

- з позицій основи адміністративно-процедурного права як адміністративно-процедурної (процесуальної) форми, що стосується встановленого відповідними нормами порядку діяльності уповноважених на здійснення процедур суб'єктів (О. І. Миколенко [2]). Такий порядок встановлюється стосовно дій, що мають організаційний характер [2, с. 217–222], тобто не пов'язані із адміністративною відповідальністю чи застосуванням заходів примусу. При цьому доведено широке значення адміністративної процедури порівняно із адміністративним процесом;
- як встановленого законом порядку цілеспрямованих, послідовно здійснюваних дій щодо розгляду і вирішення адміністративних справ [3, с. 171];
- як цілеспрямованої діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших адміністративних органів щодо надання адміністративних послуг, прийняття адміністративних актів, укладання договорів ([4, с. 198–199; 5]);
- адміністративна процедура має вужчий, порівняно із процесом, зміст і є частиною процесу як самостійного цілісного утворення (О. В. Кузьменко [6, с. 179]).

Отже, усі дослідники проблеми сутності адміністративної процедури доводили її цілеспрямований, послідовний характер. Різниця у наведених наукових підходах полягає у предметі відповідної діяльності та визначенні її мети, яка може бути загальною (вирішення адміністративних справ) чи конкретизованою за видами управлінської (організаційної, адміністративної) діяльності.

Не заперечуючи принципово проти кожного з наведених наукових підходів, доцільно тим не менш зазначити, що кожен з них відображає певний аспект адміністративної процедури, виділяючи такі її основні характеристики, як цілеспрямованість і послідовність. Саме наявність цих характеристик дозволяє встановити взаємозв'язок адміністративної процедури і процесу як загального і частки. Такий підхід ґрунтується на аргументації щодо притаманності адміністративному процесу, крім виділених загальних характеристик (ознак), додатково таких найважливіших ідентифікуючих ознак, як стадійність, вирішення особливих завдань на кожній стадії, але у межах загального завдання усього процесу та інших (що доведено В. М. Горшеньовим [7], і широко використовується у наукових дослідженнях для обґрунтування стадій адміністративного процесу).

Характеризуючи проблему адміністративної процедури як інституту адміністративного права, необхідно звернути увагу на сучасні наукові напрацювання, присвячені виділенню адміністративних процедур різних видів. Так, не існує суттєвих перешкод до виділення адміністративних процедур щодо надання адміністративних послуг, прийняття адміністративних актів, укладання договорів відповідно до мети здійснення адміністративних процедур. Саме такий підхід виокремлюють більшість дослідників проблеми сутності адміністративної процедури. Разом з тим визнання цілеспрямованого, послідовного характеру адміністративної процедури актуалізує питання про виокремлення адміністративних процедур звернення до суб'єктів владних повноважень зі зверненнями відповідно до Закону України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» (в редакції Закону від 02.06.2016 р. № 1404-VIII) [8]. Визнаючи необхідність принципового оновлення цього Закону, тим не менш слід вказати про збереження предмету врегулювання його нормами — звернення громадян, які слід розглядати з позицій: а) правового явища; б) правової форми реалізації конституційного права на звернення; в) гарантії законності.

Логічним продовженням проведеної наукової розвідки є проблема структури адміністративного права. Вона має системний характер і потребує окремого ґрунтовного теоретико-правового аналізу. Разом з тим не можна оминати увагою існуючий плюралізм думок, який представлений, насамперед, різними науковими підходами до розуміння сутності адміністративного процесу (В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, О. В. Кузьменко, Ю. М. Старілов, М. М. Тищенко та інші). Саме сприйняття адміністративного процесу у контексті суспільно-політичних та правових перетворень потребує принципового оновлення, що має відбиватись, зокрема, на процесуальних категоріях і засадах адміністративного процесу як юридичної науки і навчальної дисципліни.

Висновки. Отже, слід приєднатись до наукового підходу О. І. Миколенка щодо ширшого, порівняно із адміністративним процесом, значення адміністративної процедури. Разом з тим наголошується на доцільності виділення кількох видів адміністративних процедур — тих, що пов'язані із уніфікацією розробки і прийняття управлінських рішень, і тих, що стосуються послідовно здійснюваних правозастосовних дій, особливо щодо уніфікації процедур звернення до суб'єктів владних повноважень. Продовження теоретичного аналізу сутності адміністративної процедури може бути здійснене в аспекті визначення його місця у системі адміністративного права із урахуванням існуючих теоретичних напрацювань щодо виділення у структурі адміністративного права матеріальної і процесуальної частин. Доведення ширшого, порівняно із адміністративним процесом, змісту адміністративної процедури дозволяє поставити — у порядку наукової дискусії — питання про виділення у структурі адміністративного права матеріальної і процедурної частин, із уведенням до складу останньої процесуальної частини.

Список використаних джерел:

1. Проект Закону про адміністративну процедуру презентували в Мін'юсті//Закон і бізнес [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/132916-proekt_zakonu_pro_administrativnu_proceduru_prezentovali_u_m.html
2. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія / О.І. Миколенко. — Харків: Бурун Книга, 2010. — 336 с.
3. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.С. Лагода; Національний університет ДПС України. — Ірпінь, 2007. — 189 с.
4. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / Ю.С. Шемшученко [та ін.]; ред. В.Б. Авер'янов. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. — 496 с.
5. Развадовський В.Й. Адміністративно-процедурний кодекс — необхідна правова основа надання державних послуг поліцією / В.Й. Развадовський, І.П. Голосніченко, Д.І. Голосніченко // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. — 2016. — Вип. 1/2 (29/30). — С. 163.
6. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: монографія / О.В. Кузьменко. — Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. — 232 с.
7. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / [Н.В. Витрук [та ін.]; [ред. В.М. Горшенев, П.Е. Недбайло]. — М.: Юрид. лит., 1976. — 279 с.
8. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.

ВОЛОХ Олександр

Національна академія внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Електронне урядування, як визначено у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, спрямоване на формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [1].

Але, по-перше, ніхто заздалегідь не спитав громадян, наскільки їм необхідне формування нового типу держави. По-друге, невідомо, з яких критеріїв уряд виходив при складанні переліку потреб громадян, які неодмінно мають бути задоволені з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Так, у Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні констатується, що «з розвитком інформаційного суспільства та суспільних відносин *виникає необхідність* надання адміністративних та інших публічних послуг в електронній формі» [2].

У Концепції розвитку електронного урядування в Україні стверджується: «Повсякденне життя громадян стає дедалі все більш «цифровим», *що передбачає високий рівень очікувань від діяльності органів влади*, зокрема, розвитку сучасних електронних форм взаємодії» [1].

Обидва виділені курсивом висновки не випливають з необхідністю з наведених на початку кожної цитати аргументів.

Подальший аналіз урядових концепцій свідчить про те, що нас хочуть вразити масштабними планами соціальних перетворень, зокрема трансформаційним шляхом подальшого розвитку електронного урядування, який має революційний характер, планами застосування сучасних інноваційних підходів, методологій та технологій (у тому числі Інтернету речей, хмарної інфраструктури, Blockchain, Mobile ID, sharing есопоту, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data) тощо [1].

У Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018—2020 роки вже експлуатується термін «цифрова трансформація», і нас підводять до певних висновків: «У цифровому світі за умови наявності цифрової альтернативи існування розвиток більшої частини аналогових систем (сфер) стає недоцільним. Принцип «цифровий за замовчуванням» означає переведення у цифровий формат тих аналогових систем, розвиток та підтримка яких є очевидно не вигідними та неефективними. Саме цифровий

стан стає звичайним станом функціонування та розвитку багатьох систем, сфер, організацій, індустрій та економік» [3].

Одними з основних заходів із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні уряд визначив:

- *у напрямі розвитку електронної ідентифікації* — сприяння наповненню єдиного демографічного реєстру та поширенню паспортів громадянина України у формі ID-карти;
- *у напрямі розвитку електронної взаємодії* — поширення унікального номера запису в реєстрі єдиного демографічного реєстру для зв'язування даних в різних державних реєстрах та базах даних [1].

Нарешті, серед основних завдань із забезпечення розвитку електронного урядування у такій базовій галузі України, як сфера охорони прав і свобод людини, визначено — в розрізі запровадження інформаційно-телекомунікаційних систем підтримки прийняття управлінських рішень та автоматизації адміністративних процесів — знов-таки розвиток єдиного демографічного реєстру [1].

Крім того, п. 10 Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронної демократії в Україні проголошено «забезпечення розвитку електронної ідентифікації фізичних і юридичних осіб в державних інформаційно-телекомунікаційних системах», очікуваним результатом чого заплановано вважати забезпечення наповнення єдиного демографічного реєстру та поширення паспортів громадянина України у формі ID-карти [4].

Але є громадяни, які не бажають описаного вище «цифрового» розвитку, унесення своїх персональних даних до єдиного державного демографічного реєстру, не хочуть брати паспортів громадянина України у формі ID-карти. Але не тому, що вони є противниками прогресу, а з причини того, що обстоюють свої природні права і свободи, свою громадянську позицію.

Органи державної (як виконавчої, так і законодавчої й судової) влади здійснюють протидію такій позиції громадян України.

Особливо непривабливо в цьому процесі виглядають адміністративні суди (йдеться про адміністративні справи з приводу оскарження дій/бездіяльності структурних підрозділів Державної міграційної служби України щодо неоформлення паспорта громадянина України у вигляді паспортної книжечки).

Адже згідно з п. 12 Висновку № 1 (2001) Консультативної ради європейських судів для Комітету міністрів Ради Європи «Про стандарти незалежності судових органів і незмінності суддів» незалежність судової влади означає повну неупередженість із боку суддів. При постановленні судових рішень щодо сторін в судовому розгляді судді повинні бути безсторонніми, вільними від будь-яких зв'язків, прихильності чи упередження, що впли-

ває або може сприйматися як таке, що впливає на здатність судді приймати незалежні рішення. Судова влада повинна користуватися довірою не тільки з боку сторін у конкретній справі, а і з боку суспільства в цілому. Суддя повинен не тільки бути реально вільним від будь-якого невідповідного упередження або впливу, але він або вона повинні бути вільними від цього й в очах розумного спостерігача. В іншому випадку довіра до незалежності судової влади буде підірвана [5].

МВС України (імовірно, з метою позбавлення позивачів належного обґрунтування своїх позовних вимог) скасувало свій наказ від 13.04.2012 р. № 320 «Про затвердження Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України». В інший спосіб пояснити зазначену нормотворчу ініціативу уявляється неможливим.

Адже наказ № 320 втратив чинність на підставі наказу МВС України від 01.03.2018 р. № 161. Одночасно здійснювалася підготовка до розгляду Верховним Судом (у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду) зразкової справи № 806/3265/17 (Пз/9901/2/18).

Дивує обґрунтування, на якому базується наказ МВС України від 01.03.2018 р. № 161 «Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства внутрішніх справ України від 13 квітня 2012 року № 320»: «Відповідно до пункту 3 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» та з метою приведення нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Державної міграційної служби України, у відповідність до законодавства України...».

Пунктом 3 розділу IV зазначеного Закону (далі — Закон № 5492-VI) Кабінету Міністрів України було вказано протягом місяця з дня набрання ним чинності:

- прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону;
- привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;
- забезпечити перегляд та приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Датою набрання чинності зазначеним Законом був день, наступний за днем його опублікування (п. 1 розділу IV Закону № 5492-VI). Перша публікація відбулася в офіційному виданні «Голос України» від 05.12.2012 р. № 231).

Таким чином, минуло понад п'ять років з моменту, коли уряд повинен був забезпечити перегляд та приведення МВС України своїх нормативно-

правових актів «у відповідність із цим Законом». Але згадали про п. 3 розділу IV Закону № 5492-VI у той момент, коли провадження у Верховному Суді вже було відкрито.

Слід відзначити, що Міністерство юстиції України наказ № 161 успішно зареєструвало, тобто правову експертизу він пройшов.

Як бачимо, органи виконавчої влади виявляють зразкову взаємодію у цьому конкретному випадку.

Але слід звернути увагу на зміни і доповнення до розглядуваного нами Закону № 5492-VI, що були внесені Законом України від 14.07.2016 р. № 1474-VIII, а саме підпунктом 30 п. 1 розділу I Закону № 1474-VIII у розділі V «Перехідні положення» Закону № 5492-VI п. 3 було викладено в такій редакції:

«3. Встановити, що за оформлення, видачу, обмін (замість втрачених чи викрадених) документів, передбачених цим Законом у формі книжечки, державне мито не стягується.

За видачу паспорта громадянина України у формі книжечки вперше державне мито не стягується».

Отже, у абз. 2 п. 3 розділу V «Перехідні положення» Закону № 5492-VI однозначно йдеться про *паспорт громадянина України у формі книжечки* — тобто паспорт громадянина України, Положення про який затверджено постановою Верховної Ради України від 26.06.1992 р. № 2503-XII відповідно до Закону України від 18.01.2001 р. № 2235-III «Про громадянство України».

Таким чином, законодавча основа для видачі паспорта-книжечки є, незважаючи на скасування наказу МВС України від 13.04.2012 р. № 320.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p>
2. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 918-р [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-p>
3. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 р. № 67-р [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p>
4. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.11.2017 р. № 797-р [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p>

5. Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів від 01.01.2001 р. № 1 (2001) [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a52

ГАРУСТ Юрій

завідувач кафедри АГПФЕБ ННІ права

Сумського державного університету,

доктор юридичних наук, доцент

МИРГОРОД-КАРПОВА Валерія

аспірантка кафедри АГПФЕБ ННІ права

Сумського державного університету

МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ МІЖНАРОДНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ*

Світові глобалізаційні процеси є основною передумовою зміцнення фінансових відносин між державами та побудови ефективної фінансової системи. Співробітництво України з міжнародними фінансовими організаціями та іноземними державами, спрямоване на залучення фінансових коштів, сприяє підвищенню стабільності фінансової системи країни. Актуальним для України залишається питання формування дієвого механізму залучення таких коштів та їх подальше спрямування всередині країни для реалізації відповідних національних програм економічної та соціальної розбудови. У межах означеної проблематики на окрему увагу заслуговує питання відповідальності публічних службовців в цій сфері.

На нашу думку, необхідність створення дієвого механізму притягнення до відповідальності залишається нагальною, становлячи собою одну з найважливіших передумов сталого зростання економіки. Ця проблема має вирішуватися на законодавчому рівні — шляхом визначення відповідного механізму. Натомість сьогодні, замість позитивного впливу на економіку країни та добробут суспільства, спостерігається досить негативна тенденція у цій сфері. Так, у звіті Європейської рахункової палати, опублікованому на офіційному сайті відомства, прямо зазначається: «Проблеми в законотворчій діяльності та політична нестабільність знижують загальний очікуваний ефект від наданої ЄС фінансової допомоги для України» [7].

* Підготовлено в рамках проекту № 0118U003582.

За роки незалежності в Україні вже склалися тенденції до співпраці з окремими міжнародними фінансовими організаціями, при цьому систематичне кредитування держава отримує від МБРР, ЄБРР, ЄІБ (таблиця 1). При цьому кожного наступного року держава отримує більше таких кредитних коштів, порівняно з попереднім. З 1991 р. Україна відповідно до статистичних даних Міністерства фінансів України отримала від Європейського Союзу 12 млрд євро та від Світового банку 11,9 млрд дол. США.

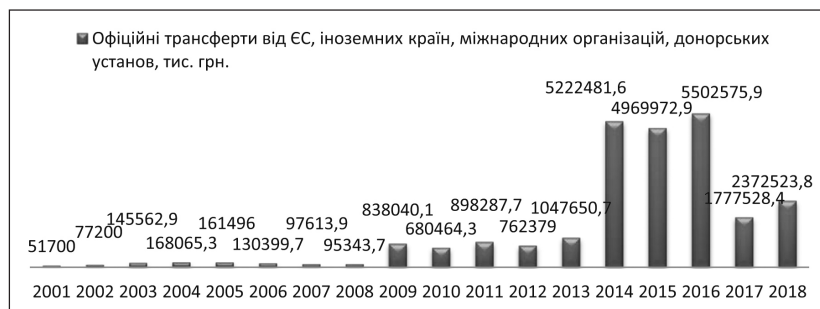
Таблиця 1. Обсяги фінансових ресурсів, залучених від міжнародних фінансових організацій для реалізації програм економічного та соціального розвитку держави у 2014–2018 рр.

	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
МБРР, тис. грн.	2347352,9	4610849,7	5110849,7	5324770,5	6851513,2
ЄБРР, тис. грн.	2036700	3726852,5	4343998,3	2211170,5	2354817,8
ЄІБ, тис. грн.	1701674,9	4460239,3	4296552	7226374,5	6407084
Всього:	6085727,8	12797941,5	13751400	14762315,5	15613415

Джерело: складено авторами на основі даних законів України про державний бюджет України за 2014–2018 рр.

З кожним роком ми спостерігаємо тенденцію до збільшення сум фінансової допомоги від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій та донорських установ, наданої на безповоротній основі (схема 1).

Схема 1. Розміри офіційних трансфертів від Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій та донорських установ за 2001–2018 рр.



Джерело: складено авторами на основі даних законів України про Державний бюджет України за 2001–2018 рр.

Сьогодні Україна реалізує значну кількість програм співробітництва, пов'язаних з міжнародною технічною допомогою. Так, станом на 01.03.2018 р. Мінекономрозвитку України зареєструвало 188 діючих проектів, при цьому загальна сума допомоги за цими проектами становить 6032665533 дол. США.

Однак разом із зовнішньою фінансовою допомогою у таких значних розмірах постає питання ефективності її використання та доцільності реалізації своїх повноважень публічними особами, на які покладено обов'язок розпорядження отриманими міжнародними фінансами. Так, наприклад, у 2013 р. було підписано договір щодо реалізації проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей», в рамках якого планувалося залучити позику МБРР в розмірі 214,7 млн дол. США. Відповідальною установою за впровадження цього проекту визначено Міністерство охорони здоров'я спільно з обласними державними адміністраціями 8 областей України. Однак за результатами проведеного Рахунковою палатою аудиту було прийнято рішення «Про результати аудиту проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей», що підтримується коштами МБРР» від 05.12.2016 р. № 26–3, в якому зазначалося про неефективність використання коштів та їх запозичення у значно менших обсягах порівняно з умовами договору. Крім того, за перші рік та чотири місяці реалізації проекту загальний обсяг реалізованих позичкових коштів дорівнював обсягу бюджетних коштів, котрі були сплачені Україною кредиторів в рахунок обслуговування кредиту за вищевказаний період, а саме 1,2 млн дол. США. До того ж, унаслідок несвоєчасної вибірки позики було сплачено 26000 дол. США (650000 грн.) як комісійні кошти за резервування. Це, по суті, становить собою втрату бюджетних коштів.

Таким чином, постає питання відповідальності публічних осіб за таку реалізацію міжнародного договору, неефективність його виконання, так само як за неефективність використання позичкових коштів, бездіяльність, котра спричинила втрату бюджетних коштів.

Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» виокремлює матеріальну відповідальність як один з видів відповідальності публічної особи. Відповідно до ч. 3 ст. 80 цього Закону в разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю.

Отже, державі надається **право** зворотної вимоги до публічного службовця за матеріальну шкоду. Однак така обставина на законодавчому рівні не визначено саме як державний **обов'язок**. Ця сама позиція чітко висловлена й у ч. 4 ст. 1191 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV, згідно з якою держава, відшкодувавши шкоду, завдану посадо-

вою, службовою особою внаслідок незаконних дій чи бездіяльності має право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування.

Відтак, вважаємо наявність у держави лише права, проте не обов'язку стягнути заподіяну в порядку регресу шкоду у сфері реалізації програм економічного та соціального розвитку держави за рахунок позичкових коштів обставиною, котра прямо торкається державних інтересів та негативно впливає економічний добробут країни.

Список використаних джерел:

1. Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон України від 16.01.2014 р. № 719-VII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/719-18>
2. Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України від 28.12.2014 р. № 80-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>
3. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 25.12.2016 р. № 928-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928-19>
4. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2016 р. № 1801-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>
5. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 р. № 2246-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
7. Спеціальна доповідь № 32/2016: допомога ЄС для України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=40134>
8. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15/print1521531678438131>

ГОЛОСНІЧЕНКО Іван

*заступник директора з наукової роботи
Київського інституту інтелектуальної
власності та права*

*Національного університету «Одеська юридична
академія», доктор юридичних наук,
професор, заслужений юрист України*

ЗОЛОТАРЬОВА Наталія

*професор кафедри адміністративної
діяльності ОВС Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук*

ПРОБЛЕМА СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ

Законодавство є системою правових актів, що регулюють суспільні відносини, засобом реалізації основних функцій законодавчої влади [1]. В Україні поняття законодавства застосовується в трьох значеннях: по-перше, як система законів України, по-друге, як система законів і інших нормативних актів, у тому числі санкціонованих Верховною Радою України міжнародних договорів, указів Президента України, декретів та постанов уряду, по-третє, у найширшому значенні: під поняттям «законодавство», крім перерахованих нормативних актів, розуміються також нормативні акти міністерств та інших органів виконавчої влади, а також Автономної Республіки Крим, місцевих рад та місцевих державних адміністрацій.

Аналіз конституційних норм дозволяє зробити висновок, що до законодавства безперечно включаються Конституція України, закони України, санкціоновані Верховною Радою України міжнародні договори. Чи належать інші нормативно-правові акти до законодавства України, а якщо так, то які з них? На це питання ані Конституція, ані закони України відповіді не дають. У зв'язку з цим за визначенням поняття «законодавство» доцільно звернутися до Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 у справі про тлумачення терміна «законодавство». Суд зазначив: «Термін «законодавство», що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України» [2]. Отже, для

трудовах відносин термін «законодавство» включає і укази Президента України, і декрети та постанови уряду, прийняті у спосіб, який зазначив у своєму Рішенні Конституційний Суд України.

Державно-службові відносини в цілому регулюються адміністративним правом, але окремі, визначені законодавцем відносини можуть бути врегульовані актами трудового законодавства. Якщо це так, тоді за аналогією до законодавства про державну службу також можуть бути віднесені прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, які стосуються проходження служби державними службовцями.

Отже, підбиваючи підсумки, можна зробити висновок, що законодавство про державну службу є системою правових актів, які регулюють державно-службові відносини, до яких належать Конституція України, закони України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України, а також рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини.

Система законодавства про державну службу характеризується своєю розгалуженістю. Система права вимагає, щоб джерела права систематизувалися за галузевою ознакою. Не будучи галуззю права, система норм, що регулюють відносини державної служби, потребує систематизації. Адже правові акти про державну службу мають всі ознаки, необхідні для характеристики їх системи як системи законодавства.

Незважаючи на те, що державна служба є лише інститутом адміністративного права, законодавство, яке є носієм правових норм, що врегульовують цю сферу державної діяльності, формою їх зовнішнього виразу, може вважатися галуззю законодавства України. Система законодавства поєднує всі джерела права, що регулюють державно-службові відносини (закони, кодекси, укази, статuti, положення, постанови тощо) у їхній сукупності й взаємозв'язку [3].

Між системою права й системою законодавства існує тісний зв'язок, як зв'язок змісту й форми; норми однієї галузі права або інституту поєднуються в єдиний кодифікований акт, або збірник законодавства. Таким чином, система права є основою систематизації законодавства. Оскільки державна служба є правовим інститутом такої галузі права, як адміністративне право, остільки норми, що регулюють відносини в галузі державної служби, мають бути систематизовані.

Практика систематизації знає кілька її видів: інкорпорація, консолідація та кодифікація. Нині існують збірники, що створені на основі

інкорпорації та консолідації, проте із прийняттям 10.12.2015 р. Закону України «Про державну службу» вони втратили свою актуальність.

Нині використовуються можливості інформаційних технологій в автоматизованому обліку законодавства, в тому числі законодавства про державну службу. Створені автоматизовані інформаційно-пошукові системи «Верховна Рада», «НАУ», «Право» тощо, які дають можливість користуватись нормативним матеріалом законів України, актів Президента та уряду, а також правовими документами міністерств та інших органів виконавчої влади та органів влади місцевого рівня. Однак це не виключає потреби в створенні спеціалізованих збірників правових актів з питань державної служби, які є потрібними як для керівників органів виконавчої влади, так і для державних службовців, працівників кадрового апарату органів влади.

Кодифікація законодавства — це форма його систематизації, за якої здійснюється докорінна переробка норм чинних нормативних актів у визначеній сфері відносин. Це спосіб якісного упорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості і компактності, звільнення нормативного масиву від застарілих норм, які не виправдали себе [4; 5]. В теорії права зазначається, що кодифікація має здійснюватися за галузями законодавства, які, як правило, співпадають з відповідними галузями права; норми відповідної галузі мають входити до кодексів (Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України, Кодекс законів про працю України тощо). Однак галузь адміністративного законодавства в Україні наскільки розгалужена, що систематизувати її норми в одному нормативно-правовому акті досить складно. Розробники проекту Концепції реформи адміністративного права України, схваленого на I Національній конференції з адміністративного права в 1978 році, дійшли висновку, що «наявність великої кількості адміністративно-правових норм, їх різноманітність і мобільність не дають змоги створити єдиний кодифікований акт. З урахуванням різноманітності суспільних відносин, які потрібно регулювати нормами адміністративного права, розвитку ряду адміністративно-правових інститутів кодифікацію норм цієї галузі права доцільно здійснити за окремими підгалузями та інститутами, а також поетапно, залежно від ступеня суспільних потреб» [5]. Як зазначається в цьому документі, в перспективі має створюватися Кодекс державної служби в Україні (Службовий кодекс України).

Кодифікація законодавства про державну службу є складним завданням. Правовий інститут державної служби є досить розгалуженим, охоплює ряд законів та велику кількість підзаконних актів. Закон України «Про державну службу», хоч деякі вчені й називають його базовим, або рамковим, таким у дійсності не є. Його дія поширюється, в основному, на службу в органах виконавчої влади та в апараті судової влади. Поза межами регулювання цього Закону залишилося досить велике коло відносин.

Як зазначено в ч. 2 ст. 3 цього Закону, сфера його дії не поширюється на суддів, прокурорів, працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, працівників державних підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів господарювання державної форми власності, військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, тощо.

У цілому до структури законодавства про державну службу, крім Закону України «Про державні службу», входять ряд інших правових актів.

Закон України «Про запобігання корупції» серед суб'єктів відповідальності за корупційні діяння називає державних службовців, і тому його норми повною мірою належать до системи норм законодавства про державну службу.

Водночас доцільно зазначити що норми, що передбачають адміністративну відповідальність державних службовців, зосереджені в Кодексі України про адміністративні правопорушення, не належать до законодавства про державну службу.

Якщо законодавець матиме намір створення Службового кодексу України, йому доцільно буде спершу класифікувати норми службового законодавства і тільки після цього розпочати їх систематизацію. Безперечно, як і кожен кодифікований правовий акт, Кодекс про державну службу повинен мати розділ «Загальні положення». Норми, що мають увійти до цього кодифікованого правового акта, потрібно класифікувати за предметом регулювання державно-службових відносин, які залежатимуть від галузей державно-службової діяльності.

До Загальної частини Службового кодексу України повинні увійти норми, що визначають предмет регулювання цього нормативно-правового акта, терміни, що застосовуються в ньому, та їх визначення, принципи формування і проходження державної служби, управління нею, норми антикорупційного законодавства в частині, що стосується державної служби, тощо.

Потім потрібно буде структурувати кодекс таким чином, щоб кожен вид державної служби був представлений спеціальним розділом. Л. Р. Біла-Тіунова окремими видами державної служби називає адміністративну, мілітаризовану і спеціалізовану [6]. Не заперечуючи в цілому таку класифікацію, водночас для систематизації законодавства про державну службу необхідно виділити його групи, застосовуючи більш детальну класифікацію видів державної служби, з тим, щоб вони стали основою кодифікації законодавства, що регулює кожен з цих видів.

Практика державотворення дозволяє нам виділити такі види державної служби: цивільну службу в державних органах та їх апаратах, дипломатич-

ну службу України, службу безпеки і оборони, державну поліційну службу, державу пенітенціарну службу, службу в статутних органах (прокуратури, спеціального зв'язку та захисту інформації, податкової та митної служби).

Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю. С. Законодавство // Юридична енциклопедія: в 6 т. / [голова редкол. Ю. С. Шемшученко]. — К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. — Т. 2: Д–Й. — 1999. — С. 499.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 09.07.1998 р. № 12-рп/98//Офіційний вісник України. — 1998. — № 32.
3. Шульга А. М. Теория государства и права: учебное пособие / А. М. Шульга. — Харьков: Университет внутренних дел, 2000. — С. 101.
4. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под. ред. В. С. Нерсесянца. — М.: Издательство «НОРМА» (Издательская группа «НОРМА–ИНФРА–М»), 2002. — С. 359.
5. Теория держави і права: академічний курс / за ред. Н. М. Оніщенко. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — С. 397.
6. Проект Концепції реформи адміністративного права України, схвалений на I Національній конференції з адміністративного права в 1978 році. — С. 11–12.
7. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: монографія / Л. Р. Біла-Тіунова. — Одеса: Фенікс, 2011. — С. 117.

ГОРБАЧ Оксана

*доцент кафедри адміністративного права
і процесу Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ

Стаття 92 Конституції України визначає адміністративну відповідальність як один з основних видів юридичної відповідальності, яка є наслідком невиконання (неналежного виконання) певним суб'єктом норм адміністративного законодавства, що в свою чергу призводить до невідворотного реагування з боку держави на адміністративні правопорушення. Адміністративно-деліктне законодавство України визначає, що, за загаль-

ним правилом, суб'єктом адміністративної відповідальності є фізична особа, яка на момент вчинення адміністративного проступку досягла шістнадцятирічного віку. Однак, з урахуванням адміністративно-правового статусу особи, займаної посади, певних повноважень тощо, законодавець виділяє їй спеціального суб'єкта відповідальності, серед яких особливе місце належить публічним службовцям.

Проблема адміністративної відповідальності публічних службовців у сьогоденній адміністративно-правовій науці є досить актуальною, оскільки вона насамперед пов'язується із запобіганням неправомірній діяльності публічних службовців, а також із захистом прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб та публічних інтересів. Аналіз адміністративно-правових норм дозволяє говорити про підвищений ступінь юридичної, в тому числі адміністративної, відповідальності публічних службовців, що зумовлюється специфікою їхнього правового статусу.

Інститут адміністративної відповідальності публічних службовців у сучасному своєму стані потребує суттєвого коригування, оскільки чинний КУпАП було прийнято ще у 1984 р., де закріплено адміністративну відповідальність лише посадових осіб та відповідальність військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів. Тому найперше питання, яке виникає при притягненні публічних службовців до адміністративної відповідальності, — які саме особи ними вважаються, оскільки національне законодавство не містить положень щодо визначення поняття «публічного службовця». Хоча відповідно до ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба — це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1], вважаємо за необхідне доповнити КУпАП загальною статтею щодо відповідальності публічних службовців як спеціальних суб'єктів.

Як зазначалося раніше, відповідно до положень КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного й громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків [2], у зв'язку з чим у теорії адміністративного права висловлювалась думка, що за порушення відповідних правил такі особи повинні нести дисциплінарну або кримінальну відповідальність, а стосовно адміністративної відповідальності, після ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України 06.07.2005 р. саме адміністративні суди повинні притягати до адміністративної відповідальності суб'єктів

владних повноважень, тобто представників влади, за їх рішення, дії чи бездіяльність [3, с. 122]. Не можемо погодитись з такою позицією, оскільки підставою дисциплінарної відповідальності є вчинення саме дисциплінарного проступку (порушення службової дисципліни), а не інших правил, навіть якщо вони входять до кола службових повноважень (у зв'язку з чим вважаємо недоцільним встановлювати дисциплінарну відповідальність до військовослужбовців чи інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення ними адміністративних проступків). Щодо адміністративної відповідальності публічних службовців в межах адміністративного судочинства, то така позиція насамперед суперечить завданням як інституту адміністративної відповідальності, так і інституту адміністративного судочинства, оскільки в першому випадку особа, яка вчинила відповідне правопорушення, повинна понести відповідальність (однією з ознак будь-якого протиправного діяння є його караність), а в іншому — головним є вирішення публічно-правового спору з метою поновлення порушених прав чи законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Також одразу виникає питання, до якого виду юридичної відповідальності притягати публічних службовців за вчинення ними адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, — діянь, що не містять ознак корупції, але порушують законодавчо встановлені вимоги, заборони та обмеження [4], як не до адміністративної?

Встановлення саме адміністративної відповідальності публічних службовців підтверджується і рядом інших правових норм, що визначають їх правовий статус. Так, відповідно до ст. 28 Закону України від 02.07.2015 р. «Про Національну поліцію» поліцейські можуть нести адміністративну відповідальність за протиправне використання інформаційних ресурсів. За ст. 61 зазначеного Закону одним з обмежень щодо прийняття на службу є притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. При цьому не всі публічні службовці є саме посадовими особами.

КУпАП взагалі не визначає поняття посадових чи службових осіб. Постановою Пленуму Верховного Суду України відзначено, що до представників влади належать, зокрема, працівники державних органів та їх апарату, наділені правом у межах своєї компетенції ставити вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання юридичними і фізичними особами незалежно від їх відомчої належності/підлеглості. Організаційно-розпорядчі обов'язки — це обов'язки зі здійснення керівництва галузю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади,

державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконробы, бригадири тощо). Адміністративно-господарські обов'язки — це обов'язки з управління або розпорядження державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо) [5]. Вважаємо за необхідне інтегрувати це положення до чинного КУпАП.

Характеризуючи ознаки адміністративної відповідальності посадових осіб публічної служби, також висловлювалась думка, що такі правопорушення вчиняються переважно з необережності [3, с. 120]. Проте з таким твердженням погодитися в цілому важко, оскільки переважна більшість статей Кодексу України про адміністративні правопорушення, суб'єктом яких є публічні службовці, передбачають обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони прямиї умисел. Наприклад, відповідно до ст. 166-3 «Дискримінація підприємців органами влади і управління», ст. 166-21 «Порушення порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» КУпАП адміністративна відповідальність настає лише за умови наявності прямого умислу в діях відповідних посадових осіб. Крім того, встановлення законодавцем адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків, також свідчить про те, що останні можуть вчинити адміністративні проступки лише умисно. Вирішуючи питання про притягнення публічного службовця до адміністративної відповідальності за неправомірне використання державного майна (ст. 184-1 КУпАП), обов'язковим є встановлення такої ознаки суб'єктивної сторони, як мотив вчинення особою протиправного діяння, а саме використання державного майна в особистих чи інших неслужбових цілях. Наявність корисливого мотиву свідчить, що проступок вчиняється тільки з прямим умислом.

Виключно у формі прямого умислу вчиняються правопорушення, пов'язані з корупцією, що розкривається через визначення поняття «корупції», під якою розуміють використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України від 14.10.2014 р. «Про запобігання корупції», наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб [4].

Отже, публічні службовці можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності за порушення правил, що належать до їх службових обов'язків, лише у випадку їх учинення з умисною формою вини. У разі порушення такими суб'єктами загальних правил адміністративно-деліктного

законодавства, до них повинні бути застосовані більш суворі стягнення, ніж до пересічних громадян, оскільки вони є безпосередніми представниками державної влади.

З огляду на це можна стверджувати, що питання про адміністративну відповідальність публічних службовців потребує нового погляду, а розв'язання відповідних проблем — комплексного рішення, зокрема в аспекті загального реформування інституту адміністративної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 15.12.2017 р. (офіц. текст). — К.: Алерта, 2017. — 192 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 02.04.2018 року: (офіц. текст). — К.: Паливода А.В., 2018. — 312 с.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700>
5. Про судову практику у справах про хабарництво: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. № 5 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>

ГОРЗОВ Анатолій

*Національна академія прокуратури України,
кандидат юридичних наук*

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ТРУДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Створення ефективної системи державної служби вимагає вдосконалення підходів до формування нового типу державного службовця, який керується такими цінностями, як самореалізація, підвищення кваліфікації, професійний розвиток, моральність, творчість, обстоювання власної думки, самоповага тощо. Саме завдяки цьому підвищується рівень професійної діяльності, досягається бажаний статус, що передбачає успішно побудовану кар'єру [1].

Трудова діяльність державних службовців органів прокуратури є досить складною сферою праці, що вирізняється підвищеною відповідальністю, високим інтелектуальним рівнем, нервово-емоційним напруженням, як правило, понаднормовим робочим днем, нерівномірним

навантаженням, непередбачуваністю ситуацій унаслідок оперативних доручень керівництва.

Після закінчення конкурсу його переможець призначається на посаду державного службовця органу прокуратури. На посади державної служби категорій «Б» і «В» рішення про призначення приймає керівник відповідної прокуратури на підставі протоколу засідання конкурсної комісії. Це рішення може бути прийняте після спливу строку оскарження результатів конкурсу, а у випадку такого оскарження — після прийняття рішення за скаргою суб'єктом розгляду скарги (Національним агентством України з питань державної служби або судом), але не пізніше 30 календарних днів після оприлюднення інформації про переможця конкурсу.

Обов'язковою умовою прийняття рішення про призначення або про відмову у призначенні на посаду державного службовця органу прокуратури є результати спеціальних перевірок відповідно до законів України «Про запобігання корупції» [2] та «Про очищення влади» [3].

Особа, яка вперше призначається на посаду державного службовця органу прокуратури, складає Присягу та ознайомлюється під розпис із правилами внутрішнього службового розпорядку та посадовою інструкцією.

Слід визначити, що загальні положення стосовно організації внутрішнього службового розпорядку державних службовців органів прокуратури, режиму та умов їх перебування на робочому місці, забезпечення раціонального використання робочого часу, підвищення ефективності та якості роботи закріплюються у Правилах внутрішнього службового розпорядку, які затверджуються загальними зборами державних службовців відповідної прокуратури за поданням її керівника та профспілкового комітету на основі типових правил.

Доцільно також наголосити, що відповідно до Закону прийняття на державну службу до органів прокуратури, просування по службі, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. Разом з тим просування державного службовця органу прокуратури по службі відбувається шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону, враховуючи при цьому його професійну компетентність.

Однак за наявності у державного службовця органу прокуратури дисциплінарного стягнення його просування по службі не здійснюється протягом усього строку застосування до нього такого виду юридичної відповідальності.

Проте у Законі закріплено два випадки, коли державний службовець органів прокуратури з урахуванням його професійної підготовки та компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу.

Так, на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тій самій прокуратурі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), державний службовець може бути переведений за рішенням керівника прокуратури без проведення конкурсу.

Також на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншій прокуратурі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), державний службовець може бути переведений за рішеннями керівників прокуратур, з якої і до якої він переводиться.

При цьому державний службовець, призначений на посаду без конкурсу, не може бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу.

Зауважимо, що переведення державного службовця органу прокуратури здійснюється тільки за наявності його згоди.

Подібно до будь-якої категорії працівників у випадку виникнення необхідності державний службовець органів прокуратури може бути направлений у службове відрядження для виконання своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби.

Керівник органу прокуратури має визначити місце та строк відрядження, а також поставити завдання до виконання і вказати режим роботи у період відрядження.

Протягом одного календарного року державний службовець органу прокуратури не може бути направлений у службове відрядження на строк понад 60 календарних днів, крім визначених у законодавстві випадків. Однак за письмовою згодою державного службовця його відрядження може тривати й більший строк.

У випадку направлення у відрядження державний службовець має право на відшкодування витрат та отримання інших компенсацій в порядку і розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України. Протягом усього строку відрядження за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

Керівник органу прокуратури, вирішуючи питання про направлення державного службовця у відрядження, має взяти до уваги його сімейний стан та інші особисті обставини. Без отримання згоди не можна направляти у відрядження вагітних жінок, державних службовців, які мають дітей віком до 14 років, самостійно виховують дітей-інвалідів, інвалідів з дитинства.

Безперечно, однією з важливих умов професіоналізації державної служби в органах прокуратури має бути підвищення рівня професійної компетентності державних службовців завдяки їх професійному навчанню.

Професійне навчання державних службовців органів прокуратури має проводитися постійно та за рахунок коштів державного бюджету й інших джерел, не заборонених законодавством, через систему підготовки,

перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації у встановленому законодавством порядку в Національній академії прокуратури України та інших навчальних закладах.

Керівник органу прокуратури забезпечує організацію професійного навчання державних службовців, підвищення кваліфікації державних службовців на робочому місці та у Національній академії прокуратури України.

Підвищення рівня професійної компетентності державних службовців органів прокуратури проводиться протягом усього часу проходження служби, а підвищення кваліфікації — один раз на три роки.

За результатами оцінювання службової діяльності керівник прокуратури разом із відділом роботи з кадрами визначає необхідність професійного навчання державного службовця органу прокуратури.

Керівник органу прокуратури має протягом року забезпечити професійне навчання вперше призначених на посаду державних службовців з дня їх призначення [4, с. 104].

У Законі гарантовано право державного службовця органу прокуратури на збереження за ним посади та заробітної плати протягом усього періоду професійного навчання [5].

Для підвищення рівня професійної компетентності державного службовця органів прокуратури може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді відповідно до законодавства. На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата.

Загальні положення щодо проходження державними службовцями стажування визначено у Порядку стажування державних службовців, затвердженому наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48 [6].

Також за результатами оцінювання службової діяльності державний службовець органу прокуратури спільно з відділом роботи з кадрами складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

Відділи роботи з кадрами органів прокуратури узагальнюють потреби державних службовців у підготовці, перепідготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносять відповідні пропозиції керівникам органів прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Воронько Л.О. Успішна кар'єра державного службовця: сутність, умови та фактори побудови / Л.О. Воронько // Електронне наукове фахове видання Національної академії державного управління при Президентові України: Державне

управління: теорія та практика. — 2013. — № 1 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej17/PDF/23.pdf>

2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
3. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1682-18/print1509614617846442>
4. Статус державного службовця органів прокуратури в Україні: посібник / Н.О. Алюшина, А.П. Горзов, О.А. Казак, Л.Л. Радухівська та ін.; за ред. М.К. Якимчука, М.М. Канавець, Н.С. Наулік. — К.: Національна академія прокуратури України, 2018. — 290 с.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII (нова редакція від 05.01.2017) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
6. Порядок стажування державних службовців, затверджений наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16>

ГОРІНОВ Павло

Національний авіаційний університет,
аспірант

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУДДІ ЯК СЛУЖБОВЦЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Актуальність теми доповіді обумовлена, насамперед, триваючим реформуванням судової системи та системи публічної служби відповідно до стратегії євроінтеграції, імплементації міжнародних норм і стандартів у чинне законодавство з метою гарантування верховенства права, в тому числі у відносинах публічної служби, учасником яких є суддя, що, у свою чергу, висуває на перший план проблему забезпечення незалежності судді в цих відносинах.

Правова вимога стосовно незалежності суддів має комплексний характер і встановлена міжнародними нормативно-правовими актами, зокрема Основними принципами щодо незалежності правосуддя, схваленими резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29.11.1985 р. та 13.12.1985 р., Рекомендацією № R (94)12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, дієвості та ролі суддів, Висновком № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо стандартів незалежності судової влади та

незмінюваності суддів. Необхідність розгляду проблеми належного урегулювання правового статусу судді як службовця публічної служби впливає з положень Рекомендації № R (94)12 Комітету міністрів Ради Європи, де прямо визначено вимогу стосовно забезпечення законом строку перебування суддів на посаді та оплати їхньої праці, правові вимоги щодо професійної кар'єри суддів [1].

Огляд та узагальнення наукових публікацій, аналітичних праць дозволяє виділити дослідження, присвячені загальному визначенню правового статусу судді, з яким пов'язують порядок його набуття, сукупність прав та обов'язків судді, вимоги, що ставляться до суддів, правові гарантії, які дозволяють суддям здійснювати свої повноваження згідно із законом, порядок притягнення суддів до юридичної відповідальності та звільнення з посади (І. Є. Марочкін та інші). Також окремі дослідження стосуються певних складових загального статусу судді: конституційно-правового (В. С. Єгорова, В. М. Кравчук та інші), процесуального (В. Руденко, Н. Г. Яценко та інші) статусу. Разом з тим наукова проблема формування цілісного наукового підходу до визначення особливостей адміністративно-правового статусу судді як службовця публічної служби, особливо в умовах оновленого законодавства, яким закріплено реформування судової системи та системи державної служби, потребує пошуку шляхів і напрямів вирішення.

Слід зазначити, що розглядувана проблема є складовою ширшої за змістом проблеми визначення і характеристики адміністративно-правового статусу судді, оскільки остання передбачає, зокрема, аналіз питань, пов'язаних із виділенням адміністративних процедур, у яких бере участь суддя, що обумовлює необхідність доведення адміністративно-правової природи відносин публічної служби, в яких суддя бере участь.

Звернення до наукових публікацій дозволяє виділити праці, присвячені загальній проблемі адміністративно-правового забезпечення функціонування судової системи України та доведенню державно-владного характеру цього явища, примату імперативного методу регулювання (А. Борко, Р. В. Ігонін, М. К. Закурін). У деяких працях відзначається наявність адміністративно-правових відносин у діяльності судів, в тому числі щодо кадрового забезпечення процесу здійснення судочинства в Україні (В. Ю. Машук [2, с. 181]). Разом із тим охоплювати адміністративно-правовим статусом лише процедурні права та обов'язки суддів означає звужувати поняття їх адміністративно-правового статусу, адже законодавство визначає також значне коло інших прав та обов'язків, які мають адміністративно-правову природу, оскільки вони не мають політичного та установчого характеру, спрямовані на реалізацію конституційних прав та обов'язків судді. До таких належать права і обов'язки судді як службовця публічної служби.

Відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України в редакції Закону України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [3] професійна діяльність суддів віднесена до публічної служби. У мотивувальній частині рішення Касаційного адміністративного суду Верховного Суду «Про визнання протиправними та скасування указів Президента України № 478/2014 від 17.05.2014 р. та № 479/2014 від 17.05.2014 р. та про повновлення на посаді» від 30.01.2018 р. № П/9901/101/18, № 800/609/16 (800/308/14) зазначено, що будь-яка державна служба є публічною службою, а відповідно до ст. 9 Закону України «Про державну службу» № 3723-XII правовий статус окремих категорій державних службовців регулюється Конституцією та спеціальними законами України [4]. Не суперечить цій правовій позиції вищої судової інстанції у системі адміністративних судів думка Ю. С. Педька стосовно врегулювання окремими законами правового статусу публічних службовців, в тому числі Законом «Про судоустрій і статус суддів» [5, с. 769].

Спираючись на правову позицію Касаційного адміністративного суду Верховного Суду, так само як і на наукову думку Ю. С. Педька, можна зазначити про існування особливостей врегулювання правового статусу окремих категорій службовців публічної служби, в тому числі професійних суддів. Такі особливості визначені Законом України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» і стосуються правових вимог до суддів і кандидатів на посаду судді, гарантій незалежності здійснення суддею правосуддя, процедур кадрового добору та призначення на посаду, притягнення до дисциплінарної відповідальності, звільнення судді [6].

Разом з тим серед учених існує думка про те, що професійна діяльність суддів не належить до публічної служби, оскільки природа цієї посади не є службовою [7, с. 124]. Такий науковий підхід обумовлений існуванням найбільш поширеного на сьогодні визначення правосуддя, виходячи з таких його ознак: 1) характер діяльності — правозастосовна; 2) виключним суб'єктом є суд; 3) мета — охорона прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави [5, с. 721].

Не маючи на меті спростування чи приєднання до наведеної точки зору про неналежність до службової діяльності професійної діяльності суддів, тим не менш слід вказати на відповідність службових відносин за участі судді особливостям спеціального правового статусу публічних службовців, встановленим адміністративним правом. Так, на думку А. М. Школика, такими особливостями є: набір на службу; службова кар'єра; права і обов'язки службовців; відповідальність; припинення служби [8, с. 27].

Разом із цим слід вказати на такі ознаки державної служби: є професійною діяльністю осіб, які обіймають посади державної служби в державних органах (в тому числі судових) та їх апараті; здійснення на основі Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів; зміст полягає у практичному виконанні завдань і функцій держави та вирішенні інших суспільно важливих завдань, забезпеченні прав і свобод громадян; здійснення оплати праці з коштів Державного бюджету [9, с. 316].

Висновки. По-перше, існують доктринальні й нормативні підстави виділяти адміністративно-правову природу статусу судді, виходячи з відповідної природи відносин публічної служби, в яких суддя бере участь. По-друге, адміністративно-правовий статус судді характеризується особливостями, які притаманні особливостям державної служби: професійність діяльності; наявність особливих вимог як до кандидата на посаду судді, так і до судді; державний характер виконуваних завдань; особливі процедури рекрутингу (набору на службу), проходження служби, звільнення (припинення) служби; особливості дисциплінарної відповідальності. По-третє, наявність особливостей адміністративно-правового статусу судді впливає з окремого нормативно-правового акту — Закону України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів». По-четверте, доцільно зауважити про наявність неоднозначної наукової позиції щодо визначення судді як публічного службовця, враховуючи особливий характер функції щодо здійснення правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Рекомендація № (94) 12 «Незалежність, дієвість та роль суддів» Комітету міністрів Ради Європи від 13.10.1994 р. // Інформаційно-аналітична база «Ліга-Закон» станом на 28.05.2018 р.
2. Машук В.Ю. Адміністративно-правове забезпечення функціонування апаратів судів загальної юрисдикції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.Ю. Машук; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. — Дніпропетровськ, 2014. — 218 с.
3. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII // Голос України. — 2017. — № 221–222.
4. Про визнання протиправними та скасування указів Президента України № 478/2014 від 17.05.2014 р. та № 479/2014 від 17.05.2014 р. та про поновлення на посаді: рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду//Інформаційно-аналітична база «Ліга-Закон» станом на 28.05.2018 р.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред. Ю.С. Шемшученко]. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2012. — 1020 с.

6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 31. — Ст. 545.
7. Курс адміністративного права України: підручник/В.К. Колпаков [та ін.] / ред. В.В. Коваленко. — К.: Юрінком Інтер, 2012. — 872 с.
8. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навчальний посібник / А.М. Школик. — Львів: ЗУКЦ, 2007. — 308 с
9. Адміністративне право України: академічний курс: підручник: у 2 т. / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2004–2007. — Т. 1: Загальна частина. — 2007. — 591 с.

ГРИГОР'ЄВ Дмитро

*викладач відділу підготовки прокурорів
з представництва інтересів держави в судах
Інституту спеціальної підготовки
Національної академії прокуратури України*

ДО ПИТАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ НЕЙТРАЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

Відповідно до п. 17 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства публічна служба — це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1].

Умовно поділимо публічну службу на три види:

- політична служба (політична посада), тобто діяльність у вищих органах влади, центральних органах виконавчої влади за умови призначення за квотами політичних партій, які сформували коаліцію, або обрані безпосередньо народом;
- державна служба, тобто публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, визначена у Законі України «Про державну службу»;
- служба в органах місцевого самоврядування, тобто професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом, визначена Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Нові редакції вищевказаних законів мали б забезпечити призначення на посади держсекретарів, керівників центральних органів виконавчої влади та інші посади вищого корпусу не за партійно-політичними квотами, не на основі чітких особистих симпатій, а виключно з урахуванням наявних професійних компетентностей, управлінського досвіду, попередніх заслуг і здобутків. Досягнення такої мети законодавцем здійснюється встановленням особливого правового режиму проходження публічної служби, що обумовлено важливим соціальним призначенням цієї служби, задля реалізації як завдань та функцій держави, так і публічного інтересу.

Серед ключових пріоритетів реформи державної служби проголошувалося розмежування політичних та адміністративних посад, зокрема запровадження інституту державних секретарів міністерств, виведення за межі державної служби працівників патронатних служб, помічників депутатів тощо. На усі посади держслужби, у тому числі вищі управлінські посади, встановлено винятково конкурсну процедуру призначення. Департизація публічної служби передбачає заборону на членство у політичних партіях [2].

Звернемо увагу на кілька нормативно-правових актів, які регулюють проходження служби або роботу в державних, правоохоронних та судових органах, на прикладі яких спробуємо зробити висновок, чи досягнуто мети реформи державної служби, а також чи дійсно публічні службовці вищого рангу є політично неупередженими.

Відповідно до п. 8 ст. 4 Закону України «Про державну службу» одним із принципів державної служби є принцип політичної неупередженості, який полягає у недопущенні впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків. Згідно зі ст. 18 Закону України «Про прокуратуру» прокурор не може належати до політичної партії, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Додатково відповідно до ст. 8 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів, прийнятого Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 р., прокурори зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати свої службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. Аналогічна норма стосується і суддів: у п. 4 ст. 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» вказано, що суддя не може належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Перебуваючи на посаді, суддя не може бути кандидатом на

виборні посади в органах державної влади (крім судової) та органах місцевого самоврядування, а також брати участь у передвиборчій агітації.

Принцип політичної нейтральності достатньо представлений і нормативно закріплений у різних актах. Проте сьогодні все частіше спостерігаються випадки призначення на високі державні посади осіб, які, очевидно, є політично залежними. Відомі випадки, коли особи, які не відповідають кваліфікаційним вимогам для зайняття певних посад, все ж таки їх обіймають за політично мотивованими рішеннями. Факт членства у певних політичних партіях або особиста вірність політикам, на жаль, сьогодні вартує більше ніж професійність, законність, честь, гідність. Особливо гостро це відчувається у сфері правоохоронних та судових органів. Причиною таких тенденцій є формування уряду як результат коаліційної угоди між політичними силами, що становлять парламентську більшість. Політичні сили безпосередньо стали формувати виконавчі органи влади за так званим партійно-квотним принципом, коли ключові посади в системі виконавчої влади розподіляються між політичними силами, які в парламенті утворили коаліційну більшість. Унаслідок застосування партійно-квотного принципу виникла повальна депрофесіоналізація державної служби, позбавлення державних службовців мотивації тощо. Адже просування по кар'єрних сходах в атмосфері панування партійно-квотного принципу цілком залежить не від професійних якостей, а від політичної лояльності. Більш того, існують випадки, коли обрані народними депутатами від певних політичних партій особи, після «роздачі» квот, призупиняють членство у політичній партії, формально слідуючи вимогам закону, і займають посади в органах державної влади, які не є політичними державними посадами. Чи будуть такі особи політично нейтральними — питання риторичне.

На нашу думку, недопустимим є втручання політичних партій у кадрові питання органів державної влади, місцевого самоврядування, правоохоронних та судових органів, а тому необхідне чітке законодавче закріплення та розмежування політичних посад та посад кар'єри.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Публікація щодо реформи державної служби. Урядовий портал [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/248041027>
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>

5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
7. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.kdkp.gov.ua/ua/dokuments_vkp.html

ГУБСЬКА Олена

суддя Київського апеляційного
адміністративного суду,
доктор юридичних наук

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ТА ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Актуальність теми доповіді обумовлена тим, що Україна як незалежна й демократична держава на сьогодні перебуває на складному та важливому етапі свого розвитку. Цей процес неможливий без формування розуміння того, що основа державної кадрової політики закладається на етапі працевлаштування державних службовців, що безпосередньо впливає на подальше функціонування інституту та рівень прийнятих працівників.

Разом з тим єдина модель стандартів державної служби у країнах Європейського Союзу наразі відсутня, тому ведучи мову про принципи працевлаштування та проходження публічної служби державних службовців країн ЄС, варто відштовхуватись від особливостей побудови державної служби у кожній окремій державі, яка досягла високого рівня ефективності роботи державного сектору й побудувала професійну і якісну державну службу.

Так, наприклад, французька модель державної служби вважається однією із найбільш стабільних та організованих у світі й становить собою еталон організації й реалізації державно-службових відносин та проходження державної служби. Це можна пояснити з огляду на те, що у Французькій Республіці державна служба зародилась ще у період французької революції при Наполеоні I. Тоді саме були закладені основи державної служби, принцип служіння лише суспільним інтересам, створено конкурсну систему найму урядовців, спеціальні навчальні заклади для підготовки адміністративної еліти, сформовані норми професійної моралі держслужбовців, але разом з тим посилилась службова ієрархія, кастовість, соціальна селекція держслужбовців та відбувся відрив професійних урядовців від

народу [1, с. 227–228]. Подібний стан речей зберігається і досі, оскільки за французькою доктриною державний службовець є посадовою особою, яка водночас уособлює державу та служить їй. Тож державна служба тут не ототожнюється із жодним іншим фахом, а чиновники є представниками привілейованого прошарку населення.

Французька Республіка належить до країн із закритою моделлю державної служби, яка, втім, не є ізольованою від суспільства. Прийняття на державну службу у Французькій Республіці здійснюється за конкурсом, а особи, що пройшли конкурс, працюють впродовж року на умовах стажування. Концепція проходження державної служби у Французькій Республіці, в тому числі добір, призначення на посаду, професійна кар'єра, оцінювання ефективності роботи службовця протягом професійної діяльності, ґрунтується на тому, що державна служба потребує від працівника специфічних якостей і повної віддачі службі державі. В свою чергу для працівника встановлюються гарантії того, що добросовісне виконання службових обов'язків гарантує стабільне матеріальне забезпечення, яке поступово збільшується. Відтак, державна служба залучає і закріплює на посадах найбільш цінні кадри, які забезпечують їй високий престиж у суспільстві [2, с. 24]. Тобто особливість проходження державної служби у Французькій Республіці полягає у тому, що державний службовець, вступивши на службу, вже не іде з неї до пенсії, поступово просуваючись службовими щаблями. Перспективність кар'єри французьких чиновників є одним із головних чинників мотивації державних службовців.

Основою ієрархії посад чиновників є чотири категорії, які включають кілька рангів, що складають основний ланцюг кар'єрної класифікації у Франції. Ранги дають право на зайняття низки відповідних посад, є важливою гарантією стабільності чиновника і в свою чергу поділяються на ступені [3, с. 371].

Наступною державою, що є взірцем для інших країн у контексті побудови державної служби, є Федеративна Республіка Німеччина. Як і у випадку з Французькою Республікою, розвиток німецької моделі розпочався у минулих століттях — фактично, із середини XVIII століття внаслідок реформи Фрідріха Вільгельма I 1728 р. Державна служба цієї держави, як і французька модель, відрізняється високою ефективністю, престижем та пошаною серед населення.

Німецька система державної служби та доступу до неї є кар'єрною, проте значною мірою відрізняється від французької, особливо в сфері підготовки публічних службовців та організації відбору, який фахівці називають «поетапним відбором», оскільки він складається з двох державних іспитів, до яких допускаються особи, що пройшли теоретичну підготовку та стажування у федеральних або земельних органах управління. [4, с. 140].

Проте головною особливістю моделі Федеративної Республіки Німеччина є наявність трьох видів правового статусу, які відрізняються за рівнем правової захищеності й обсягом функціональних обов'язків державного службовця: 1) підготовча служба — характеризується найменшою правовою захищеністю, а службовця можуть звільнити за вчинення дисциплінарного проступку. Службовець не обіймає жодної посади, а проходить теоретичну та практичну підготовку до перебування на всіх посадах відповідно до того професійного напрямку, з якого він здобуває освіту. Підготовча служба для службовців простого рівня триває півроку, середнього рівня — 2–2,5 роки, підвищеного рівня — 3 роки, а вищого рівня — 2–2,5 роки. За умови успішного проходження підготовчої служби службовець допускається до складення «кар'єрного» іспиту. У разі його успішного складення службовця призначають на посаду за умови наявності одиниці в штатному розписі й бюджетного фінансування. Призначення на посаду означає його перехід на випробувальну службу; 2) випробувальна служба — починається із призначення на посаду і триває, як правило, від одного року у службовців простого рівня до трьох років у службовців рівня високого. Характеризується посиленням правової захищеності службовця, що дістає вияв у неможливості його звільнення без наявності передбачених законом обставин; 3) власне державна служба — призначається довічно для службовців, яким на момент призначення виповнилося 27 років. Цей статус характеризується найвищим рівнем правової захищеності та є за своєю сутністю є перебуванням у публічно-правових відносинах [5, с. 7]. Вважаємо цей момент головним аспектом трудової діяльності державних службовців у Федеративній Республіці Німеччина.

Специфіка проходження німецької державної служби полягає в тому, що поняття державного службовця є неоднозначним і фактично охоплює три категорії осіб: чиновників, службовців і працівників або чотири рівні поділу посад: нижчий; середній; високий; найвищий. У Федеративній Республіці Німеччина діє чіткий поділ посад на політичні й адміністративні. Чиновники (високий і найвищий рівень посад) призначаються довічно, а із службовцями і працівниками укладається трудова угода, яка може бути розірвана у будь-який момент. Законодавством Федеративної Республіки Німеччина також передбачено 16 рангів, які заміщуються шляхом конкурсного добору після проходження випробувального терміну. Найвищим категоріям посад можуть бути присвоєні чотирнадцятий, п'ятнадцятий, шістнадцятий ранги. Саме тому такі поняття публічної служби, як чиновник і службовець, не співпадають.

У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії інститут сучасної державної служби склався порівняно нещодавно порівняно із іншими європейськими державами — у 70-х роках ХХ століття. При

цьому варто відзначити, що у нормативно-правових актах держави і досі є відсутнім чітке визначення понять «державний службовець» та «державна служба» [3, с. 450–451]. Законодавець та науковці оперують поняттями «цивільний службовець» та «цивільна служба». Тому, говорячи про цивільних службовців, варто мати на увазі державних службовців у нашому розумінні.

У 1968 р. комітет реформи державної служби під керівництвом лорда Фултона розробив нову модель державної служби на основі моделі державної служби Сполучених Штатів Америки. [1, с. 232]. Встановлена модель вважалась менеджеральною, оскільки міністр приводив із собою політичних радників, які складали його кабінет, а члени кабінету, що був сформований із державних службовців, йшли у відставку разом з міністром.

З 1988 р. усі урядові органи були розділені на центри формування політики та виконавчі агенції, які були перетворені на квазіурядові організації або навіть корпорації — кванго (Quango — Quasi Non-governmental Organizations). Кванго — це організації чи корпорації, які співпрацюють з міністерствами на підставі договорів. Унаслідок цієї реформи державна служба у загальноприйнятому розумінні залишилася лише в апараті міністерств, а у кванго робота здійснюється за контрактом.

Значний інтерес для України у контексті європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців може становити система відбору кадрів на державну службу та професійного навчання державних службовців Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. Для зарахування на деякі посади та перебування на них установлені обов'язкова наявність британського громадянства, вікові обмеження й освітній ценз (наявність диплому про спеціальну, вищу освіту чи наукового ступеня). Процедура прийому на державну службу різнилась залежно від щабля, групи або характеру посади. Процедура добору складається з кількох етапів. Перший — письмова доповідь на задану тему. Письмовий іспит загального типу є основною умовою вступу на цивільну службу, який ґрунтується на програмах провідних університетів — Оксфорда і Кембриджа [3, с. 452]. Після успішного проходження першої стадії відбору протягом двох днів проводяться тести й інтерв'ю. Потім представники Відділу із остаточного відбору на підставі оцінки, наданої екзаменаторами — членами Ради з інтерв'ю, проводять заключну співбесіду, внаслідок якої вирішується питання про зарахування [1, с. 234–235].

Загалом, принципи британської системи державної служби у сфері трудової діяльності державних службовців є неможливими для втілення в Україні з огляду на значні відмінності у моделях. Корисним є досвід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії щодо розподілу посад державної служби, питань вступу на державну службу, професійного

навчання, оцінювання результатів діяльності та просування державною службою. Позитивним моментом вважаємо існування інституту професійних керівників.

Вважаємо, що втілення основних аспектів європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців потребує вжиття комплексних заходів з боку законодавця, адже деякі із них потребують докорінної зміни моделі державної служби. Першим і головним аспектом вважаємо встановлення кар'єрної системи проходження державної служби, яка полягає у безстроковому характері трудових відносин, високому рівні оплати праці та соціального забезпечення, автоматичному кар'єрному просуванні, які залежать від стажу та досягнень працівника. Державний службовець повинен пройти багаторівневий відбір та підготовку, щоб на момент призначення на посаду бути готовим фахівцем, із необхідним обсягом знань та навичок. Для цього слід унести зміни до Закону України «Про державну службу», доповнивши главу 3 статтею «Підготовча служба», якою передбачити, що при призначенні особи на посаду державної служби вперше в акті про призначення на посаду суб'єкт призначення встановлює підготовчу службу. Важливим напрямом втілення аспектів європейської інтеграції у сфері трудової діяльності державних службовців є також перегляд питання розподілу посад державної служби.

Список використаних джерел:

1. Організація державної служби в Україні: теорія та практика: навчальний посібник / за заг. ред. М.О. Багмета, М.С. Іванова, В.С. Фуртатова. — Миколаїв: Вид-во МДГУ імені Петра Могили, 2007. — 244 с.
2. Особливості публічного управління та адміністрування [Текст]: навчальний посібник / [В.Д. Бакуменко, І.С. Бондар, В.Г. Горник, В.В. Шпачук]. — К.: КНУКіМ, 2016. — 167 с.
3. Світові моделі державного управління: досвід для України: у 2 ч. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.В. Загороднюка, П.І. Крайніка, Х.М. Дейнеги. — 2-ге вид. — К.: НАДУ, 2015. — Ч. 1. — 612 с.
4. Михненко А. Шляхи удосконалення підготовки державних службовців у контексті європейської інтеграції України / А. Михненко, Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Командор. — 2005. — № 1. — С. 9–13.
5. Прокопенко Л. Публічна служба в країнах ЄС / Л. Прокопенко [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.vidr.dp.ua/zbirnik/2009-01/ProkopenkoStat.pdf

ДЖЕНІСЮК Дорота

габілітований доктор права,
факультет права та адміністрації
Варшавського університету (Польща, Варшава),
ад'юнкт Інституту адміністративно-правових наук

FEATURES OF THE POLISH JURISDICTION IN SOCIAL SECURITY CASES IN THE CONTEXT OF APPLYING POLISH-UKRAINIAN AGREEMENT ON SOCIAL SECURITY OF 2012

1. Introduction

The right to social security is considered to be one of the fundamental human rights. This right is secured by the national social security schemes organised by a given state. Due to their administrative, and thus strictly national, nature usually such systems are not able to provide proper protection to people changing their state of activity or residence, for example when defining the length of the insurance period within the system as a requirement for the right to benefits. In order to improve the situation of migrant persons, bilateral or multilateral international legal instruments are adopted. They are executed by social security institutions of the states involved according to their internal procedures. However, the disputed cases may be referred to courts. In case of Poland both administrative and civil courts should be considered.

On 1 January 2014 the agreement on social security between the Republic of Poland and Ukraine concluded in Kiev on 18 May 2012 (Dz.U. 2013, item 1373; ratification: Dz.U. 2013 item 1378) entered into force (the agreement). Hitherto the Polish courts dealt with a few cases based on this agreement. However, at present Ukrainian citizens are the largest group of foreigners coming to Poland from non-European Union Member Countries. Due to such a large scale of migrations between Ukraine and Poland, a significant increase in the number of cases involving persons subject to Ukrainian social security scheme is expected. What's more, the social and economic nature of these cases might be different from the ones judged until now. Currently the courts predominantly apply provisions regarding the coordination of social security systems in the European Union, where Poland is mostly acting as a sending country. In most of the cases involving Ukrainian social security system Poland is a receiving country. Furthermore, the agreement covers benefits that in Poland are qualified as social insurance benefits, but also unemployment benefits, which due to their nature, are considered as separate benefits with different procedural solutions.

From the theoretical point of view, we deal with a single legal act (the agreement) which in case of disputes gives rise to two distinct and different

procedures: purely administrative in case of unemployment benefits and mixed administrative and civil law procedure in case of benefits pertaining to the general social security system. This article aims to present the specific features of the Polish court system and to analyse the agreement from the procedural point of view in order to indicate possible problems arising from applying the agreement and, hopefully, to suggest solutions.

2. Scope of application of the agreement

The agreement respects usual standards of international agreements of its kind. It is based on the fundamental principles of the coordination of the social security schemes: equality of treatment of the persons subject to the social security legislation (Article 4), export of benefits (Article 5), aggregation of periods (Articles 9, 10 and 12).

The agreement applies to persons who are or who have been subject to the laws of one or both parties and to other persons with respect to the rights they derive from such persons (Article 3). Persons to whom the agreement applies shall be subject to the legislation of the state where the work is performed (Article 6), with exceptions (e.g. posted workers).

The main rule is simple: any person working in Poland should be subject to the Polish system and consequently should be registered at the Polish institution and participate in financing of the social security contributions. Alas, the data indicate that within the entry procedures many Ukrainian citizens declare that they come to Poland in order to work (nearly 1.300.000 in 2016), but the majority of them is not registered at any Polish social security institution (nearly 200.000 were registered in 2016) [3]. In consequence, we may expect many cases regarding the affiliation to the obligatory social insurance, identical to the numerous cases regarding undeclared work of Polish citizens.

One of the exceptions to the main rule concerns persons employed in the public service and persons treated as such. They are subject to the legislation of the party whose administration employs them (Article 6.5). In this way the affiliation to the social security system of the employing state is decided in a fixed way. In Poland public administration employees are covered by the general social insurance scheme. The uniformed services have their separate schemes: one for soldiers and another one for other officers. However they are not covered by the agreement at all. Pursuant to Article 2.4 with respect to Ukraine the agreement shall not apply to special old-age pensions security schemes for soldiers and others persons whose old-age pensions security is effectuated on conditions different from the general state old-age pensions insurance. In Poland a similar effect is achieved by a positive phrasing of Article 2.2. (2) stipulating that the agreement is applicable to social insurance and social insurance for farmers (only). In this way it is made clear that it does not cover specific

social security schemes for uniformed services, as well as those for judges and prosecutors.

On the Polish side the material scope of the agreement covers the legislation concerning obligatory insurance and the following social security benefits [1; 2]:

- 1) unemployment allowance,
and from social insurance and social insurance for farmers
- 2) sickness and maternity benefits, 3) old-age, disability and survivors pensions, 4) benefits in respect of accidents at work and occupational diseases, 5) funeral grants.

The first benefit is granted as a result of paying contributions to the Labour Fund. Pursuant to Article 9 of the agreement insurance periods completed under the legislation of one state (e.g. Ukraine) are taken into consideration for granting the benefit in the other country (e.g. in Poland) if the person concerned has completed insurance periods in the other country (Poland) directly prior to losing the job.

All the other (2–5 above) pertain to the general social insurance administered by Zakład Ubezpieczeń Społecznych or the system for farmers. We may assume that most persons with Ukrainian periods belong to the general system. Specific conditions of affiliation to farmers' system exclude persons who stay in Poland temporarily, probably with newly introduced and very controversial exception of farmer's assistants (in force since 18 May 2018).

3. Procedures

The agreement contains various provisions aiming to facilitate the procedures regarding its application, such as exchange of information or mutual administrative and legal assistance rendered by institutions. Pursuant to Article 20, any disagreement regarding the application or interpretation of the agreement shall be resolved together by the competent authorities, who are authorised to agree in administrative arrangements the methods of application of the agreement. Such arrangements were concluded on the same day as the agreement (18 May 2012) and they are applicable since 1 January 2014 (both language versions: Dz. U. 2013 item 1375; Dz. U. 2013 item 1376).

The above mentioned provisions and arrangements deal only with the cooperation between relevant institutions of both the contracting parties. They do not specify the position of the insured persons concerned. As a consequence, it should be assumed that national provisions are applicable to the proceedings run by the national institutions and to appeals from the decisions issued by such institutions. A similar practice is adopted within the social security coordination in EU.

Within the Polish organisational system it implies that there are different appeal procedures within the unemployment allowance procedure and the proceedings regarding other benefits covered by the agreement.

In cases of coordinated unemployment benefits the decisions are taken at the regional level (marszałek województwa), according to administrative procedure which allows the appeal to the minister competent in social security matters (Article 8a and 8.2 of the Act of 20 April 2004 on Employment Promotion and Labour Market Institutions, consolidated version: Dz. U. 2017 item 1065 as amended). Pursuant to general provisions a person concerned is also entitled to appeal to an administrative court. Therefore it is a model administrative procedure as provided for by the Polish law. The judgment of the court revokes the decision or declares it null and void.

In both the general and the farmers' insurance systems the procedure is different. The insurance institutions act and issue decisions pursuant to the Administrative Procedure Code, but the appeals are made to the general civil courts acting on the basis of a specific procedure regulated by the Civil Procedure Code (Article 123 and 83.2 of the Act of 13 October 1998 on Social Security System; Article 52 and 36.3 of the Act of 20 December 1990 on the social insurance for farmers). The judgments of the court may regard the subject matter of the case, i. e. the court is competent to decide directly on the rights and obligations of the migrant persons.

4. Conclusions

It seems that the extent of development of the Polish-Ukrainian migrations has been really surprising, even for the initiators of the agreement of 2012. The estimations of the numbers of persons influenced by the agreement presented in the draft of the Polish ratification act were unbelievably underestimated.

It must be underlined that it is a new situation also for the Polish courts. With regard to migrations Poland considers itself as a sending country. Many Polish workers are affiliated to the social security schemes of other countries, mostly EU members. The Polish system is the «home system» for them. Ukrainian citizens usually have frequent short Polish insurance periods with shorter or longer breaks between. Presumably, such insurance history should be treated as a new category of cases.

From the procedural point of view, in disputable cases in order to decide definitely the situation of a migrant person and the proper manner of application and interpretation of the agreement it might appear necessary to refer to two distinct procedural paths. Such a bifurcation of proceedings may be surprising for individuals and may lead to legal problems in case the findings of the courts involved differ. The possibility of such problems is lessened by the fact that short-term unemployment allowance issues would probably be decided during the activity stage of a migrant person's life, while the long-term benefits are usually granted at a later stage. However, a divergence may appear (e.g. overlapping applications for unemployment and sickness or maternity

benefits). The arising problems may be avoided only if the courts promptly and prudently adopt relevant procedural solutions.

References:

1. Kryśpiak I. Koordynacja bilateralna systemów emerytalno-rentowych; Umowy Polski z Ukrainą oraz Mołdawią, Ubezpieczenia Społeczne / Kryśpiak I. // Teoria i Praktyka. — 2013. — № 12. — s. 13–24.
2. Kryśpiak I. Koordynacja emerytur i rent w prawie Unii Europejskiej oraz umowach międzynarodowych Polski — różnice oraz wzajemne oddziaływanie / Kryśpiak I.; Instytut Wydawniczy «EuroPrawo». — Warszawa, 2017. — 504 s.
3. Samoraj-Charitonow B. Analiza polsko-ukraińskiej umowy bilateralnej o zabezpieczeniu społecznym: presentation / Samoraj-Charitonow B. — Unpublished.

ДОБКОВСКИ Ярослав

габілітований доктор права, професор,

завідувач кафедри адміністративного права та науки про адміністрацію факультету права та адміністрації Вармінсько-Мазурського університету в Ольштині, член (суддя) апеляційної самоврядної колегії в Ольштині (Польща)

NABÓR DO SŁUŻBY PUBLICZNEJ I KONTROLA SĄDOWA W POLSCE

Wnauce francuskiej funkcjonalnie pojęta służba publiczna kryterium sądownictwa administracyjnego. Takie ujęcie było również przyjmowane początkowo w Polsce [1]. Współcześnie temu pojęciu nadaje się jednak treść organizacyjną [2, s. 5]. Obejmuje ogół stanowisk w organach władzy publicznej. Jest zatem szczególnie stosunkiem prawnym łączącym osobę fizyczną i szeroko rozumiane państwo, którego treścią jest wykonywanie funkcji publicznych [3, s. 65]. W zakres służby publicznej nie wchodzi jednak wykonywanie tzw. wolnych zawodów. Służba publiczna oznacza więc sytuację osób zatrudnionych na podstawie różnych stosunków prawnych we wszystkich konstytucyjnie wyodrębnionych władzach: ustawodawczej, sądowniczej i wykonawczej oraz wykonujących zróżnicowane funkcje związane z realizacją ustawowych zadań tych władz [4, s. 11].

Służbę publiczną można podzielić na społeczną i zawodową. Służbę społeczną stanowią wybieralni przedstawiciele do organów administracyjnych i urzędnicy bez wynagrodzenia, czyli osoby powołane «pozornie» (bez zatrudnienia) w skład zespołów, komisji, rad i innych, wykonujące obowiązki obywatelskie. Zaliczyć trzeba też służbę wolontaryjną i «osoby przybrane do pomocy funkcjonariuszowi publicznemu w czasie pełnienia obowiązków służbowych».

Служbę zawodową tworzą: 1) osoby wybrane lub nominowane (powoływane, mianowane) do pełnienia funkcji organów administracyjnych na zasadzie zatrudnienia ustrojowego, pracowniczego, służbowego; 2) osoby mianowane funkcjonariuszami lub urzędnikami na zasadzie zatrudnienia pracowniczego lub służbowego; 3) tzw. pracownicy kontraktowi — zatrudnieni w oparciu o umowy o pracę; 4) osoby wykonujące czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Osoby te zazwyczaj działają w ramach specjalnych publicznych reżimów prawnych. Z organizacyjnego punktu widzenia będą to pewne korpusy. W sensie państwowym będzie to służba cywilna i służby specjalistyczne (pracownicy urzędów państwowych, służba zagraniczna, służba celna, pragmatyki tzw. służb mundurowych). Z punktu widzenia samorządu terytorialnego będą to pracownicy samorządowi.

Równy dostęp do służby publicznej jest prawem człowieka, chronionym prawem międzynarodowym. Widoczne są oczekiwania Rady Europy: rekomendacja Komitetu Ministrów nr R (2000) 6 w sprawie statusu urzędników publicznych w Europie oraz zalecenie Zgromadzenia Parlamentarnego 1617 (2003)¹ w sprawie reformy służby cywilnej w Europie. Jest jednak wyłączenie swobody przepływu pracowników wewnątrz UE w zakresie zatrudnienia w służbie publicznej [5, s. 117].

Można wyróżnić dwa modele organizacji służby publicznej, które różnią się zasadami naboru: 1) model stanowisk (pozycyjny, otwarty); 2) model kariery (awansowy, zamknięty). W pierwszym przypadku zatrudnienie następuje do danego korpusu, a w drugim — na konkretne stanowisko w jednostce organizacyjnej. Model kariery występuje m.in. we Francji, Austrii, Niemczech, Hiszpanii, a model stanowisk m.in. w Wielkiej Brytanii, Holandii, Włoszech i krajach skandynawskich [6, s. 17].

Kryteria wstępnego doboru kadr obejmują pewne warunki np. predyspozycje osobiste, stan zdrowia, wiek, cenzus wykształcenia, kwalifikacje, korzystanie z pełni praw publicznych, niekaralność, nieposzlakowana opinia, nieskazitelnym charakter. Zauważalna jest tendencja do odchodzenia od traktowania obywatelstwa narodowego jako *ultima* dostępu do służby publicznej, zwłaszcza w państwach Unii Europejskiej. Zastępuje się ją koniecznością biegłej znajomości języka urzędowego danego państwa [7, s. 26]. Sama rekrutacja nie polega na ogłoszeniu informacji o wakujących stanowiskach, ale wykorzystuje egzamin selekcyjny, rozmowę kwalifikacyjną, przedłożenie stosownych referencji, konkurs dyplomów. W zakresie selekcji stosuje się praktyki wstępne, staże kandydackie, zatrudnienia próbne, służby przygotowawcze. Końcowy etap naboru to stabilizacja zatrudnienia, powierzenie szerszych uprawnień, awans płacowy.

Zasada równości obywateli w zakresie dostępu do służby publicznej zapewnia dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach. Gwarantuje

każdemu prawo ubiegania się o przyjęcie do służby publicznej. Nie wyraża gwarancji, że każda osoba zostanie przyjęta. Państwo uprawnione jest do sformułowania dodatkowych warunków, uzależniając od ich spełnienia uzyskanie określonych stanowisk. Może uzależnić przyjęcie od dopełnienia dalszych warunków, byle zostały one postawione wszystkim ubiegającym się o dane stanowisko. Jednakowy dostęp do służby publicznej nie oznacza dostępu dla każdego, czyli powszechnego. Zasady naboru do służby społecznej sprawdzają się do określenia warunków, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o daną funkcję lub stanowisko, o tyle nabór do służby zawodowej jest unormowany szczegółowymi przepisami. Nabór do służby publicznej ma najczęściej charakter otwarty i konkurencyjny, co przekłada się na zastosowanie konkursu do wyłaniania kandydatów, jawności i należytego udokumentowania procesu naboru oraz zapewnienie prawa do informacji o wolnych stanowiskach. Otwartość naboru oznacza jego powszechność, jawność, równość w ubieganiu się o zatrudnienie, a także obowiązek upowszechniania informacji o wolnych stanowiskach i wynikach naborów. Konkurencyjność naboru oznacza taki tryb naboru, w wyniku którego na danym stanowisku zostanie zatrudniona osoba dająca spośród wszystkich kandydatów najlepszą rękojmię należytego wykonywania zadań. Nabór jest najczęściej prowadzony w sposób zdecentralizowany i pozostaje w gestii poszczególnych urzędów. Nie precyzuje się szczegółowych metod wyłaniania kandydatów, pozostawiając to do decyzji organizatorów naboru przy uwzględnieniu potrzeb kadrowych.

Należy odróżniać nabór do rekrutacji, gdyż ta ostatnia stanowi początkowe stadium naboru. Nabór to zazwyczaj nie tylko rekrutacja, ale także służba przygotowawcza. W modelu stanowisk służba przygotowawcza nie jest konieczną, a jest rozwiązaniem właściwym dla modelu kariery. Jej celem jest wyłonienie profesjonalnych kadr m.in. przez selekcję [8, s. 52]. Obowiązkowa, terminowa służba przygotowawcza może pełnić także funkcję doskonalenia zawodowego. Obligatoryjna, terminowa służba przygotowawcza w tzw. służbach mundurowych oznacza brak istotnych uprawnień. Jej antonimem jest służba stała, która daje pełnię uprawnień. Taka służba przygotowawcza też stanowi etap naboru (ale nie doboru), kończący się sprawdzianem wiedzy zawodowej oraz formalną kwalifikacją przydatności danej osoby do pełnienia obowiązków służbowych w szerszym horyzoncie czasowym. Funkcjonariusz w początkowym okresie zatrudnienia jest «mianowany w służbie przygotowawczej», przez co posiada ograniczone uprawnienia, a po zdaniu odpowiednich egzaminów czy uzyskaniu świadectw jest «mianowany w służbie stałej». Celem służby przygotowawczej jest nie tylko nabycie wiedzy i umiejętności na dane stanowisko (przygotowanie zawodowe), ale także badanie przydatności i predyspozycji danego funkcjonariusza, m.in. w kontekście wymagań deontologicznych [9, s. 58]. Służba przygotowawcza jest zatem instytucją bardzo praktyczną, bo mi-

nimalizuje ryzyko i pośrednio wpływa na stabilizację zasobów ludzkich. Może być także uznana za istotny czynnik profesjonalizacji zawodowej i etycznej. Dla osób, które nie zostają przyjęte na stałe, stanowi jedną z dróg pobudzania aktywności społecznej. Dostęp do służby publicznej na jednakowych zasadach oznacza zatem w rzeczywistości dostęp do służby przygotowawczej. Służba publiczna nie jest przy tym odrębnym zawodem, lecz «szczególnego rodzaju stosunkiem prawnym pracowników różnych zawodów» [10, s. 296].

Tak określony nabór może być określony jako nabór zewnętrzny. Nabór wewnętrzny jest prowadzony wśród pracowników już zatrudnionych. Jest to przesunięcie z innego stanowiska lub zatrudnienie po odbyciu stażu. W przypadku naboru wewnętrznego obsadzenie stanowiska w drodze konkursu nie ma zastosowania. Jest to wyjątek od zasady otwartego i konkurencyjnego naboru, do tego niepoddany w zasadzie kontroli zewnętrznej. Niemniej jednak w niektórych państwach (np. Niemcy) nawet przy obsadzaniu stanowisk w trybie naboru wewnętrznego stosuje się konkurs. Stanowiska wstępne obsadzone są w drodze konkursu otwartego, a awans na kolejne stanowiska odbywa się drogą konkursu zamkniętego. Nabór wewnętrzny funkcjonuje w dwóch postaciach — jest to awans wewnętrzny lub przeniesienie na wyższe stanowisko w innym urzędzie.

Powyższe uwagi mają odpowiednie odniesienia do międzynarodowej służby cywilnej oraz korpusu urzędników europejskich [11, s. 28].

W Polsce ocenie sądu nie podlega polityka naboru do służby publicznej [12, s. 289–292]. Choć rekrutacja składa się z dwóch etapów, z których pierwszy wiąże się z ustaleniem uprawnienia do zatrudnienia, drugi zaś z zatrudnieniem na określonym stanowisku, to co do rozpoznania żądania ponownego przeprowadzenia konkursu w celu obsady wyższych stanowisk w służbie cywilnej droga sądowa przed sądem powszechnym jest niedopuszczalna. Pojawia się zatem kognicja sądu administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny prezentuje dość jednolity pogląd, zgodnie z którym postępowanie konkursowe zmierzające do wyłonienia nominata jest postępowaniem z zakresu administracji publicznej, kończy się bowiem administracyjnym aktem mianowania. Postępowanie to jest przy tym zamkniętym etapem ustalającym wyniki konkursu, przez co można oceniać jego legalność. W innych sprawach, spory na tle legalności postępowania konkursowego należą do kategorii spraw o roszczenia związane ze stosunkiem pracy, a więc podlegają kognicji sądu powszechnego. Niemniej pojawia się równoległa właściwość sądów administracyjnych w sprawach odmowy dostępu do akt postępowania konkursowego dla uczestników konkursu albo oceny zgodności z prawem odrzucenia oferty złożonej przez kandydata z powodu nieuzupełnienia braków formalnych w wyznaczonym terminie albo bez wezwania, bądź też udziału w komisji konkursowej osoby podlegającej wyłączeniu ze względu na bliskość wobec jednego z kandydatów. Prawo

do sądu zatem realnie istnieje, z tym że występuje droga sądu powszechnego albo jurysdykcja sądu administracyjnego, bądź nawet równoległa właściwość obu sądów nie tyle w sprawach, co w poszczególnych kwestiach. W porównaniu do orzecznictwa *Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej* praktyka orzecznicza jest niejednolita.

Literatura:

1. Langrod J.S. Służba publiczna jako funkcja administracyjna / J.S. Langrod. — Kraków, 1932. — 122 s.
2. Langrod G. La fonction publique internationale. Sa genèse, son essence, son évolution / G. Langrod. — Leyde, 1964. — 67 s.
3. Bigo T. Organizacja zawodu urzędniczego (Państwowa służba zawodowa) / T. Bigo // Prawo administracyjne. — Cz. 2; red. M. Jaroszyński. — Warszawa, 1952. — 221 s.
4. Ura El. Prawo urzędnicze / El. Ura. — Warszawa, 2004. — 344 s.
5. Mitrus L. Zatrudnienie w służbie publicznej w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej / L. Mitrus // Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej. — T. 4. — 1998. — S. 115–122.
6. Rydlewski G. Służba cywilna w Polsce: Przegląd rozwiązań na tle doświadczeń innych państw i podstawowe akty prawne / G. Rydlewski. — Warszawa, 2001. — 335 s.
7. Grosse T. Rekrutacja i selekcja do służby cywilnej w państwach Unii Europejskiej / T. Grosse // Biuletyn Służby Cywilnej. — 1999. — № 3. — S. 20–29.
8. Czaputowicz J. Implikacje integracji z Unią Europejską dla polskiej służby cywilnej / J. Czaputowicz // Rozwój kadr administracji publicznej; red. B. Kudrycka. — Białystok, 2001. — 443 s.
9. Jaroszyński M. Z teorii i praktyki prawa administracyjnego w PRL (wybór artykułów/M. Jaroszyński. — Warszawa, 1964. — 298 s.
10. Jaroszyński M. Służba państwowa w administracji / M. Jaroszyński // Polskie prawo administracyjne: część ogólna; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński. — Warszawa, 1956. — 366 s.
11. Dębicka A. Prawo urzędnicze Unii Europejskiej/A. Dębicka, M. Dębicki, M. Dmochowski. — Warszawa, 2004. — 671 s.
12. Kuczyński T. Właściwość sądu administracyjnego w sprawach ze stosunków służbowych / T. Kuczyński // Sądownictwo administracyjne gwarantem praw i wolności obywatelskich 1980–2005. — Warszawa, 2005. — S. 289–292.

ДОРОХІНА Юлія

*Навчально-науковий гуманітарний інститут
Таврійського національного університету
імені В.І. Вернадського,
доктор юридичних наук, доцент*

ЗАХИСТ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ПУБЛІЧНИМ ПРАВОНАСТУПНИЦТВОМ СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Незважаючи на важливість питання захисту публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень, йому приділено незаслужено мало уваги як у теоретичному дискурсі, так і у нормотворчій діяльності. У зв'язку з комплексною природою зазначеного правового інституту, який включає норми конституційного, адміністративного, фінансового, трудового права, при розгляді цього питання у правозастосувача спостерігається різноманітність поглядів та неоднорідність у підходах до тлумачення чинних норм права, що свідчить про відсутність єдиного критерію та оптимального нормативно-правового забезпечення проблем, пов'язаних із публічним правонаступництвом взагалі та із захистом прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень — зокрема.

Держава, ліквідувавши орган, який порушив права і свободи людини і громадянина, може уникнути виконання зобов'язання щодо поновлення порушених прав та свобод. У правовій державі, де людина, її права і свободи є найвищою цінністю, де визнання, дотримання і захист прав і свобод людини і громадянина — обов'язок держави, існування такого підходу є неприпустимим (ст. 3 Конституції України). Зокрема, ліквідація суб'єкта владних повноважень без передання його прав і обов'язків у порядку правонаступництва до іншого органу неможлива. Такий підхід впливає, насамперед, з принципу єдності державної влади.

Важливим чинником, що представляє єдину державну владу незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, покликана забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а з іншого — захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їх взаємовідносинах з державою. Від її професійності і компетентності, авторитетності й стабільності, забезпеченості і, передусім, захищеності залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства.

Питання припинення суб'єкта владних повноважень доцільно розглядати саме в контексті реалізації принципу безперервності державної влади,

тому що функції держави не зникають разом із припиненням публічного органу (крім випадку повної відмови держави від виконання певних функцій), а тому повноваження таких суб'єктів, які фактично не виконують свої встановлені законом функції, в будь-якому випадку переходять органу, до компетенції якого належить вирішення таких питань.

Саме такий підхід щодо публічного правонаступництва закріплено у постанові Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1074 «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади», в якій йдеться про те, що у разі ліквідації суб'єктів владних повноважень їхні права та обов'язки переходять іншому органу виконавчої влади. Відповідно, застосовується принцип: ліквідація органу публічної влади обов'язково повинна тягнути перехід його прав та обов'язків у порядку правонаступництва іншому органу. При цьому правонаступником може стати як інший орган із числа уже існуючих, так і новостворений орган державної влади.

Слід підтримати думку про те, що критерієм визначення публічного правонаступника слід вважати правовий статус суб'єкта (цільовий, організаційно-структурний компонент, компетенція), який припиняється одним й набувається іншим [1, с. 147]. Названий підхід можна визнати традиційним, адже ще в XIX столітті відомий правознавець К.Д. Кавелін зазначав: «Велика частина відомств, урядових установ і посадових осіб не є самостійними юридичними особами, хоча мають у своєму розпорядженні майно і вступають у зобов'язання. Вони є лише органами або, так би мовити, уповноваженими, повіреними держави в сфері казни. Мають в своєму віданні казенне майно, вступають в юридичні відносини за її дорученням, під її відповідальність і за її рахунок. Усі вони між собою, в принципі, солідарні — як повірені й представники одного і того самого господаря — держави, за вказівками якого діють і якому надають звіт в своїх розпорядженнях» [2, с. 198]. При вирішенні питання забезпечення захисту публічного службовця внаслідок ліквідації чи реорганізації публічного органу доцільно дотримуватися вищенаведеного правила.

Питання припинення публічної служби внаслідок ліквідації публічного органу нормами спеціальних законів всебічно не врегульовано, тому при розгляді справ вказаної категорії застосовуються норми Кодексу законів про працю України (ст. 40 КЗпП). Зокрема, при ліквідації органу правила п. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України можуть застосовуватись і в тих випадках, коли після припинення його діяльності одночасно утворюється новий.

Проте у правозастосовній діяльності виникає безліч проблем та простежується неоднорідність у підходах до вирішення окреслених питань. Так, Верховним Судом України у постанові від 04.11.2014 р. (справа

№ 21-426 а14) було розглянуто проблему неоднакового застосування касаційним судом одних і тих самих норм матеріального права у правовідносинах, пов'язаних із захистом прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень (рішення Вищого адміністративного суду України від 20.03.2012 р., від 03.12.2013 р. (К-2788/09 та К/9991/57084/12 відповідно). Суд дійшов висновку, що встановлена законодавством можливість ліквідації державної установи (організації) з одночасним створенням іншої, яка буде виконувати повноваження (завдання) особи, що ліквідується, не виключає, а навпаки — включає зобов'язання роботодавця (держави) із працевлаштування працівників ліквідованої установи.

Проведений аналіз судових рішень також засвідчив, що сьогодні суди дійсно досить неоднорідно підходять до вирішення досліджуваної проблематики та неоднаково застосовують норми матеріального права у правовідносинах, пов'язаних із захистом прав публічних службовців у зв'язку з публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень [3; 4; 5]. Проте досить виважена та оптимально обґрунтована позиція щодо досліджуваної проблематики наведена в окремій думці судді Миколаївського окружного адміністративного суду В. С. Князева: «У відносинах публічної служби суду необхідно звернути увагу не на цивільно-правове правонаступництво ліквідованої юридичної особи (якого може і не бути), а, насамперед, на адміністративно-правове правонаступництво, тобто на факт передачі адміністративних функцій державного органу іншим органам влади, і встановивши факт такого правонаступництва, застосувати положення закону про обов'язки держави з працевлаштування працівників» [6].

Наведена правова позиція відповідає принципу «правової визначеності», закріпленому у рішеннях ЄСПЛ, що можна проілюструвати на прикладі справи «Чуйкіна проти України» (Chuykina v. Ukraine), рішення від 13.01.2011 р., заява № 28924/04, де національні органи посилалися на те, що орган державної влади було ліквідовано без правонаступництва, що стало підставою для закриття провадження щодо цього органу. ЄСПЛ встановив, що ліквідація державної установи без правонаступництва не може звільнити державу від необхідності виконання рішення щодо ліквідованого органу [7]. ЄСПЛ також зазначив, що «інший висновок дозволить державі використовувати такий підхід, щоб уникати сплати боргів своїх органів, особливо беручи до уваги те, що потреби, які змінюються, змушують державу часто змінювати свою організаційну структуру, включаючи формування нових органів та ліквідацію старих» (рішення від 15.07.2010 р. у справі «Нікітіна проти Росії» (Nikitina v. Russia), заява № 47486/07, п. 19).

Підсумовуючи, доцільно вказати, що, по-перше, публічні органи час від часу можуть змінюватися, але незважаючи на це, взаємовідносини між

державою і людиною продовжують існувати. Саме сутність державної влади зобов'язує державу забезпечувати належну й безперервну діяльність публічних органів незалежно від того, які трансформаційні процеси в системі останніх здійснюються, які з них ліквідуються, припиняються, реорганізуються, а які держава утворює заново. Функції первинного публічного органу повинні в повному обсязі забезпечуватися державою та передаватися новому доти, доки у виконанні таких функцій держави є потреба.

По-друге, у зв'язку з тим, що особливістю адміністративного (публічного) правонаступництва є те, що подія переходу прав та обов'язків, що відбувається із суб'єктами владних повноважень, сама по собі є публічною та врегульованою нормами адміністративного права, при розв'язанні спорів, що виникають з відносин публічної служби, пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми іншого спеціального законодавства (наприклад, трудового) підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі (інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13–10 «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби»). Тож вирішення спірних (проблемних) питань щодо публічного правонаступництва взагалі та питань, пов'язаних з проблемами захисту прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень зокрема, має відбуватися на засадах розробки оптимального спеціального законодавства та удосконалення норм чинного матеріального адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Бевзенко В. М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості / В. М. Бевзенко // Право і суспільство. — 2013. — № 7. — С. 140–149.
2. Кавелин К. Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам / Избранные произведения по гражданскому праву / К. Д. Кавелин. — М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2003. — 675 с.
3. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 07.06.2016 р. у справі № 876/4831/16 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59137327>
4. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду у справі № 0870/4731/12 від 12.06.2012 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24808653>
5. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 17.04.2013 р. у справі № 2 а-13081/12/2670 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30893459>

6. Окрема думка судді Миколаївського окружного адміністративного суду В.С. Князева стосовно постанови Миколаївського окружного адміністративного суду від 10.11.2015 р. у справі № 814/1387/15 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54807434>
7. Рішення ЄСПЛ від 13.01.2011 р. у справі «Чуйкіна проти України» (Chuykina v. Ukraine), заява № 28924/04 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_864 (п. 50, п. 51).

ЖИГАЛЬСЬКА Юлія

керуюча адвокатським бюро «Жигальської Ю.Ю.»

ЕЛЕМЕНТИ СУДОВОГО ОСКАРЖЕННЯ ПРИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ЗАХИСТ В ПЛОЩИНІ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНА СЛУЖБА»

Кожен громадянин України та будь-яка юридична особа рано чи пізно в своєму житті або діяльності стикаються з поняттям «публічна служба». Такі випадки можуть бути пов'язані як із заміщенням відповідних посад, так і з необхідністю забезпечити реалізацію своїх прав та обов'язків або їх захист. Процес взаємодії з органами публічної служби як **захист прав реалізується, насамперед, шляхом оскарження діянь посадових осіб в судовому або адміністративному порядку.** У доповіді буде розглянутий аспект саме судового оскарження, оскільки аналіз судових рішень свідчить про широке поширення проблеми захисту прав та неоднакового підходу до розуміння порядку та підстав судового захисту при оскарженні дій та рішень органів публічної служби.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі — КАС) у ст. 4 визначає поняття публічної служби як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, іншу державну службу, патронатну службу в державних органах, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1].

Стаття 55 Конституції України гарантує право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2]. В контексті доступу до правосуддя та права на судове оскарження важливо розуміти, що ця стадія взаємодії з публічною службою не є первинною — вона виникає після та за умови настання факту порушення прав.

За підставами виникнення правовідносини із судового оскарження умовно можна поділити на **ті, що виникають з реалізації прав осіб** (пра-

ва на приватизацію, права на пенсійне забезпечення, звернення громадян тощо), та **ті, що виникають з їх обов'язків** (обов'язок сплати податків, несення військової служби, дотримання Правил дорожнього руху тощо).

Практична можливість захисту порушених прав особи шляхом судового оскарження рішень, дій та/або бездіяльності органів публічної служби та їх посадових осіб у правовідносинах, **що виникають з реалізації прав**, виникає у особи (як фізичної, так і юридичної) виключно за умови одночасного існування певної послідовної сукупності обставин, які з наукової точки зору є елементами судового оскарження. Такими обставинами є:

- 1) наявність права, передбаченого законом;
- 2) настання юридичного факту, з існуванням якого в особи виникає таке право, а у держави — відповідний обов'язок;
- 3) вчинення громадянином активних дій, що в порядку, визначеному законом, передбачають реалізацію права;
- 4) отримання від органів публічної служби результатів розгляду, які юридично мають вираження у формі дії або бездіяльності;
- 5) незгода громадянина з формою реакції органу публічної служби на спосіб реалізації його прав.

Щодо першої обставини. В цьому контексті слушною є думка Михайла Бакуніна, який зазначив: «Свобода однієї людини закінчується там, де починається свобода іншої» [3]. У випадку, якщо певне право законом не передбачається, або воно існує, але обмежується за певних умов, право його реалізації не виникає, а тому особа обмежена не тільки у можливості судового оскарження, а й у деяких випадках обмежена у реалізації права на доступ до правосуддя. Так, за п. 4 ч. 5 ст. 160 КАС при зверненні до суду в позовній заяві особа повинна зазначити зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги. Може статися, що відповідна норма в чинному законодавстві не передбачена, а тому на неї і відсутнє посилення в позові. Відтак суддя, встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених ст.ст. 160, 161 КАС, протягом п'яти днів з дня подання позовної заяви постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху та повертає її позивачеві, якщо останнім не буде усунуто недоліки позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк (ст. 169 КАС) [1]. Натомість усунути такі недоліки практично неможливо саме через відсутність в законодавстві відповідної матеріальної норми (предмету позову).

Значно частіше на практиці зустрічаються випадки, коли відповідна норма існувала до моменту виникнення спірних відносин, але на час настання обставин, з якими закон пов'язує виникнення відповідного права, втратила свою силу, або норма, закріплена відповідним нормативно-правовим актом, була невірно розтлумачена і містить зміст інший, ніж той, що

вкладає в неї позивач. У таких випадках позовна заява приймається судом до розгляду, але підстави для її задоволення в ході судового розгляду встановлені бути не можуть, що передбачає прийняття рішення про відмову в задоволенні позову з тих підстав, що норма, на яку посилається позивач, не може застосовуватися до спірних правовідносин (право законом не передбачене), а оскаржуване рішення органу публічної служби є законним та таким, що не підлягає скасуванню.

Таким чином право, передбачене законом, є обов'язковим елементом судового оскарження, тому що за умови відсутності правової норми, яка передбачає відповідне право, за реалізацією якого звернулась особа до органів публічної служби, підстави для захисту такого права в судовому порядку не виникають, з огляду на що рішення суду про залишення позову без розгляду та в подальшому — про повернення його позивачу без доступу до правосуддя або рішення про відмову в задоволенні позову виносяться на законних підставах.

Щодо другого обов'язкового елемента судового оскарження, а саме настання юридичного факту, з яким закон пов'язує виникнення права, вказана обставина є більш широко вживаною. Яскравими прикладами такого є: право на отримання паспорту, виборче право, виникнення права на пенсійне забезпечення або пільги відповідної категорії тощо. Вказана обставина передбачає закріплення певної норми права, і вона поширюється на особу, втім остання не може реалізувати таке право або захистити його в судовому порядку, якщо певний юридичний факт ще не настав. При зверненні до суду з матеріально-правовими вимогами за умови ненастання відповідного юридичного факту єдиним можливим результатом такого оскарження є відмова в задоволенні позову.

Щодо третьої та четвертої обставин важливо зазначити: якщо громадянин не звертається до органу публічної служби за реалізацією свого права, то і публічний орган не вважається таким, що його порушує. Найпростішим з цих обставин є приклад з обміну паспорту: особа має право змінити свої анкетні дані, в свою чергу, на державу покладений обов'язок замінити паспорт громадянина у зв'язку зі зміною анкетних даних. Так, особа вступає до шлюбу та змінює своє прізвище, про що є запис в книзі реєстрації актів цивільного стану, але в органи ДМС з заявою про заміну паспорта така особа не звертається. В запропонованій ситуації особа не набуває право захисту свого права на обмін паспорту шляхом судового оскарження бездіяльності посадових осіб органів публічної служби. Право особи відповідним органом не було порушене, тому що особа не вчинила дій щодо його реалізації (такими є подання відповідної заяви та інших документів до органу ДМС). Пункти 5, 6 ч. 5 ст. 160 КАС визначають, що в позовній заяві зазначається виклад обставин, якими позивач обґрунтовує

свої вимоги, докази, що підтверджують вказані обставини, та відомості про вжиття заходів досудового врегулювання спору [1]. Оскільки в переважній більшості випадків конкретне повноваження органу публічної служби (виділ земельної ділянки, надання інформації, проведення перевірки) може бути реалізовано виключно за відповідним зверненням, то за відсутності останнього скаргник щонайменше не матиме предмета оскарження. В процесі розгляду справи вказана обставина стане підставою для відмови в задоволенні позову за недоведеністю факту порушення прав, за захистом яких особа звертається до суду.

Щодо п'ятої обставини. В контексті загальної назви обставини під формою реакції розуміється дія, вчинена будь-яким способом, або бездіяльність. При цьому сама по собі згода особи з формою реакції органу публічної служби не може бути предметом судового оскарження. В такому випадку право на судовий захист може бути надане іншій особі, якій стосується таке рішення та з яким вона не погоджується, якщо суд вирішить питання про її права та обов'язки.

Враховуючи вищевикладене, за умови відсутності принаймні одного з елементів оскарження у правовідносинах, що виникають з реалізації прав, підстави для судового захисту не виникають.

В свою чергу, у правовідносинах, що виникають з обов'язків, які завжди утворюються з ініціативи органів публічної служби з метою притягнення особи до юридичної відповідальності, право на судовий захист виникає за умови існування як усіх елементів судового оскарження, так і тільки одного з них. Маючи індивідуально-спрямований характер, воно забезпечується за таких умов:

- 1) отримання від органів публічної служби вимоги про виконання обов'язку та/або рішення про притягнення до відповідальності за невиконання обов'язку. Юридично завжди має форму дії та є підставою виникнення правовідносин з оскарження;
- 2) наявність/відсутність обов'язку, передбаченого законом (вихідним у такому елементі є встановлення дії закону в часі та за колом осіб);
- 3) настання/ненастання юридичного факту, з існуванням якого в особи виникає відповідний обов'язок, освіченість органу щодо цього факту;
- 4) виконання/невиконання (повністю чи частково) такого обов'язку;
- 5) дотримання/порушення строків прийняття органом публічної служби рішення про виконання обов'язку або притягнення до відповідальності;
- 6) незгода особи з прийнятим рішенням.

Важливо розуміти, що порядок реалізації громадянами права на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної служби є дещо відмінним від інших галузей права. Так, незважаючи на покладення обов'язку доказування правомірності свого діяння саме на публічну службу, виклю-

чити елемент збирання доказів особою, що реалізує право на оскарження, практично неможливо. Ключовою особливістю реалізації права на судове оскарження рішень, дій або бездіяльності органів публічної служби є зменшення строку звернення до суду до 6 місяців, якщо інше не встановлено спеціальним законом (ст. 122 КАС) [1]. У деяких категоріях справ такий строк зменшується до 10 днів, що значно обмежує сторону в можливості якісно реалізувати право на судовий захист. Обмежений строк підготовки до оскарження досить часто має вплив на кінцевий результат провадження, в якому через недостатній час для занурення в суть питання права, за захистом якого звертається особа, що дістає вияв у невстановленні або помилковому встановленні наявності всіх елементів судового захисту, судом приймаються законні та обґрунтовані рішення про відмову в задоволенні позову/скарги, які в подальшому не підлягатимуть скасуванню.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР//Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/para4348#n4348>
3. Бакунин М. А. Цитати и афоризмы / М. А. Бакунин [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://citaty.info/man/mihail-aleksandrovich-bakunin>

ЗАДИРАКА Наталія

*доцент кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ПУБЛІЧНИХ ГРОШОВИХ КОШТІВ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

Публічні грошові кошти є юридичною категорією, що постійно розвивається за умов мінливості фінансових ресурсів, кореляції рівня доходів і витрат, зміни попиту та пропозиції в ринкових умовах становлення інноваційної економіки. Така мінливість правового режиму публічних грошових коштів визначає також його кореспондуючу гнучкість

і багатоланковість. Зважаючи на національні тенденції перерозподілу суспільного продукту, зазначений правовий режим постає як один з ключових регуляторів економічного розвитку та задоволення публічного інтересу в частині приросту національного доходу.

В Україні на конституційному рівні, хоч і закріплено юридичну категорію «фінанси», проте на законодавчому рівні спостерігається змішування понять державних фінансів і публічних грошових коштів (публічних фінансів). Що ж до доктринального тлумачення публічних грошових коштів, то це поняття розглядають крізь призму плюралістичної теорії:

- як предмет правового регулювання — суспільно-економічні відносини, які виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) і використання [1, с. 36] публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, необхідних для функціонування суб'єктів публічної адміністрації [2, с. 7];
- як об'єкт правовідносин — інструмент, яким розпоряджається публічна адміністрація при здійсненні своєї діяльності [3, с. 19]; об'єкт фінансової діяльності, допущений до господарського обігу [4, с. 75]; грошові фонди держави, державно-територіальних і муніципальних утворень, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів господарювання, які використовуються для матеріального забезпечення потреб суспільства та розвитку виробництва [5, с. 4, 5].

На практиці поки що є доволі значна кількість проблем, пов'язаних із використанням цього різновиду публічного майна. Так, мають місце недостатня дієвість та якість державної політики в частині обмеженості ресурсів при публічному управлінні та бюджетному адмініструванні публічних грошових коштів; відсутність належних умов вертикального та горизонтального, а також просторового, у тому числі внутрівідомчого обміну інформацією; незавершена автоматизація роботи з великими обсягами даних; існування досить високих корупційних ризиків тощо. Наведені недоліки публічного управління та адміністрування публічних грошових коштів можна помітити при аналізі функціонування інформаційно-аналітичних систем і модулів щодо використання публічних грошових коштів, таких як «E-data», «Prozorro», електронний кабінет платника податків, Єдиний державний веб-портал відкритих даних, Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Система електронного адміністрування податку на додану вартість та ін.

Варто також звернути увагу на пракселогічні суперечливі аспекти використання відповідних публічних фінансів. Так, судові справи, які підлягають розгляду та вирішенню в межах адміністративної юрисдикції, стосуються переважно спірних моментів зарахування коштів і бездіяльності фондів

публічного права. Як приклад можна навести касаційні провадження, відкриті Вищим адміністративним судом України, щодо:

- видання протиправного адміністративного акту та незарахування публічних грошових коштів за позовами суб'єкта приватного права (товариства з додатковою відповідальністю «Житлобуд-2») до уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, юридичних осіб публічного права та посадової особи фонду публічного права, зокрема за участі третіх осіб (відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно Харківського міського управління юстиції, Департаменту реєстрації Харківської міської ради, державного підприємства «Національні інформаційні системи», посадової особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на здійснення ліквідації публічного акціонерного товариства «Банк «Національний Кредит», за участі третіх осіб — товариства з обмеженою відповідальністю «КМ—Холдинг», публічних акціонерних товариств «Волиньбакалія», «Компанія «Райз»» [6; 7];
- протиправної бездіяльності уповноваженої особи фонду публічного права в аспекті незатвердження загального реєстру вкладників, вкладників, які мають право на відшкодування коштів за вкладами, невключення до переліку вкладників особи, що має повноваження на відшкодування коштів, а також бездіяльності стосовно виплати публічних грошових коштів у встановленому розмірі — зокрема, у ракурсі бездіяльності посадової особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у частині відшкодування коштів за вкладами публічного акціонерного товариства «Європейський газовий банк» за рахунок вказаного фонду публічного права згідно з договором банківського вкладу (рахунку) [8].

Даючи свою оцінку викладеному, наголосимо, що для вирішення спірних процедурних аспектів використання публічних грошових коштів як публічного майна необхідно звернутися до трьох базових теорій, що мають економічну природу: теорії суспільного вибору в умовах демократичного середовища (Дж. Б'юкенен); теорії суспільного добробуту, визначальний зміст якої встановлює, що зміни у фінансовій сфері доцільні виключно тоді, коли добробут окремих соціальних груп підвищується без погіршення добробуту інших (В. Парето); теорії фіскального обміну «податки-блага» (К. Віксель, Е. Ліндаль, Дж. Б'юкенен) [9, с. 32]. Відтак, оптимізація процесу реалізації правового режиму публічних грошових коштів має стосуватися нормативних, інституціонально-організаційних і технологічних засад модернізації публічного управління. Це, у свою чергу, означає вдосконалення нормативно-правового підґрунтя, у тому числі на конституційному рівні, щодо положень про публічні фінанси, у сфері використання вказаного

виду публічного майна в частині розробки стратегічно-стандартизаційного та методологічного процедурного виміру, макроекономічного прогнозування та середньострокового планування; інституціональну оптимізацію щодо посилення співробітництва між органами публічної адміністрації, а також із суб'єктами приватного права, що забезпечується, зокрема, через контроль і аудит ефективності використання публічних грошових коштів; організаційні зміни в аспекті проведення інформаційно-освітніх кампаній для відповідних державних службовців і представників громадянського суспільства; технологічної модернізації інформаційних систем, аналітичних модулів, порталів, сервісів управління публічними грошовими коштами, посилення програмно-технічної безпеки.

Обґрунтованим буде вести мову про уніфіковані правові рамки ефективної та прозорої реалізації правового режиму публічних грошових коштів, насамперед на основі оцифрування процедурно-процесуального виміру через єдиний портал використання публічних грошових коштів. Не менш важливим у цьому сенсі є встановити механізм і форми діяльності відповідних суб'єктів публічної адміністрації та приватного права стосовно запланованого та фактичного використання вказаного різновиду публічного майна.

Висновки. Необхідно наголосити на тому, що правовий режим публічних грошових коштів заснований на відносній самостійності державних і муніципальних фінансів за умов єдності системи публічного управління національною фінансово-кредитною, грошовою системою. Такі публічні грошові кошти насамперед мають яскраво виражене соціальне призначення в межах бюджетів, позабюджетних і децентралізованих фондів. У цьому плані задовольняються державний та суспільний публічний інтереси національного рівня паралельно з територіальним публічним інтересом щодо створення умов для забезпечення стабільного розвитку громадянського суспільства та держави за рахунок врахування потреб публічного управління та контролю через узагальнення особистих і групових інтересів у рамках фінансової системи, зокрема через такий інструмент електронної демократії, як громадські бюджети (бюджети участі).

Список використаних джерел:

1. Бардаш С.В. Поняття і склад публічних фінансів як об'єкта державного фінансового аудита / С.В. Бардаш, Ю.Р. Баранюк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. — 2016. — Вип. 6 (1). — С. 34–37.
2. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник / Л.К. Воронова. — К.: Прецедент: Моя книга, 2006. — 448 с.

3. Заверуха О.Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.Б. Заверуха. — Чернівці, 2001. — 236 с.
4. Головенко О. Теоретичні засади застосування категорії «публічні фінанси» у фінансовому праві / О. Головенко // Теорія і практика інтелектуальної власності. — 2011. — № 3. — С. 73–78.
5. Сисуари В.В. Финансы как объект правового регулирования/В.В. Сисуари // Финансовое право. — 2005. — № 3. — С. 4–5.
6. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 19.07.2016 р. № К/800/16402/16 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59202527>
7. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 24.01.2017 р. № К/800/16402/16, К/800/17208/16 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64507344>
8. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 03.03.2016 р. № К/800/46854/15 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56645725>
9. Пахоляк У. Шляхи покращення управління публічними фінансами в сучасних умовах / У. Пахоляк: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції студентів і молодих учених «Соціально-економічні аспекти розвитку економіки», 27–28 квітня 2017 р. — Т.: ТНТУ, 2017. — С. 32–35.

ЗАРУБІНА Ірина

заступник керівника апарату

Харківського окружного адміністративного суду

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ПОМІЧНИКАМИ СУДДІВ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ (у контексті оновленого законодавства про судоустрій і статус суддів)

На законодавчому рівні поняття «публічна служба» відтепер закріплено в п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [1]. З його змісту випливає, що така служба є особливим видом діяльності осіб, які працюють в органах публічної адміністрації (іноді — також в інших публічних інституціях), а їх основним завданням є забезпечення реалізації публічних інтересів. З огляду на це публічну службу визначають як діяльність осіб, що перебувають на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, на посадах суддів, прокурорів, проходять військову службу або альтернативну (невійськову) службу, іншу

державну службу, патронатну службу в державних органах, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

У науці адміністративного права існують різні підходи щодо визначення публічної служби. Традиційно розглядають її у 3-х аспектах — соціальному (здійснення завдань та функцій держави), політичному (формування державної влади) та правовому (її правове врегулювання).

Ефективне функціонування органів публічної служби неможливе без існування політично нейтральних та професійних чиновників — публічних службовців. У доповіді увага приділяється окремій категорії публічних службовців — помічникам суддів патронатної служби.

Питанню правового регулювання статусу помічника судді з моменту запровадження цієї посади в судових органах Законом України «Про судоустрій України» [2] й досі приділяється увага як науковцями, так і практиками. Зокрема, питання правового статусу помічників суддів досліджували такі вчені та практики, як В. Комаров, О. Марченко, І. Осика, О. Радченко, О. Черновський та інші.

З прийняттям низки законів та підзаконних нормативно-правових актів з цих питань визначено, що кожний суддя має помічника (помічників), статус і умови діяльності якого (яких) визначаються Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [3] та Положенням про помічника судді, затвердженим Радою суддів України (далі — Положення) [4].

Посади помічників судді належать до посад патронатної служби, на які не поширюється дія Закону України «Про державну службу» [5], крім ст. 92 цього Закону. Разом з тим зазначено, що правовий статус, умови діяльності помічників судді визначаються Законом України «Про судоустрій і статус суддів», ст. 92 Закону України «Про державну службу», нормативно-правовими актами з питань оплати праці працівників патронатних служб та Положенням [4].

Відтак, однією з новел Положення, закріплення якої з огляду на фактичне навантаження суддівського корпусу є вчасним, є те, що як голова суду, так і його заступник (заступники), а також судді — члени Ради суддів України (за попереднім погодженням з Головою Ради суддів України) можуть мати додаткового помічника; у виключних випадках додаткового помічника можуть мати секретар судової палати або судді, у яких найбільше поточне судове навантаження.

Помічник голови суду, помічник заступника (заступників) голови суду — це працівник патронатної служби, який забезпечує виконання суддею, обраним у встановленому порядку головою суду, адміністративних повноважень, визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів», а для помічника заступника (заступників) голови суду — адміністративних повноважень, визначених головою відповідного суду, з можливим забезпе-

ченням повноважень щодо здійснення правосуддя. Помічник судді — члена Ради суддів України — це працівник патронатної служби, який забезпечує виконання суддею — членом Ради суддів України, обраним у встановленому порядку з'їздом суддів України, його обов'язків члена Ради суддів України, а також повноважень щодо здійснення ним правосуддя. При цьому відзначено, що помічник судді одночасно є працівником апарату суду та працівником патронатної служби у суді, який забезпечує виконання суддею повноважень щодо здійснення правосуддя.

Помічники голови суду, заступника (заступників) голови суду (з питань забезпечення виконання адміністративних повноважень), судді — члена Ради суддів України (з питань забезпечення виконання повноважень як члена Ради суддів України) підзвітні лише суддям, які наділені вказаними вище владними повноваженнями та які є їх безпосередніми керівниками. Щодо помічника судді, то з питань підготовки та організаційного забезпечення судового процесу він підзвітний лише відповідному судді, якій також є його безпосереднім керівником.

Обов'язки помічника судді визначаються посадовою інструкцією, яка затверджується керівником апарату суду за погодженням із зборами відповідного суду. З усіх інших питань, у тому числі щодо дотримання трудової дисципліни, помічник судді підзвітний керівнику апарату суду в межах його повноважень.

Керівник апарату суду створює належні умови для виконання помічником судді своїх посадових обов'язків та здійснює контроль за дотриманням помічником судді правил внутрішнього трудового розпорядку суду та правил поведінки працівника суду.

Законом встановлено, що судді самостійно здійснюють добір помічників. Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду за поданням судді. Строк його перебування на посаді відповідає строку повноважень його безпосереднього керівника та не може бути довшим, ніж строк перебування безпосереднього керівника у штаті суду. Помічник голови суду, заступника голови суду, судді — члена Ради суддів України призначається на посаду на строк перебування судді на відповідній посаді. Призначення на посаду помічника судді здійснюється на підставі письмового подання судді без конкурсного відбору наказом керівника апарату відповідного суду.

При цьому, виходячи з положень ст. 157 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», право щодо внесення подання про призначення помічника належить виключно судді. У свою чергу керівник апарату, враховуючи згадану статтю, не може жодним чином впливати на прийняття рішення головою суду, заступником (заступниками) голови суду, суддею — членом Ради суддів України або суддею щодо здійснення добору додаткового

помічника. Керівник апарату як суб'єкт призначення помічника судді наділений правом юридичного фіксування такого призначення шляхом видання відповідного наказу за умови відповідності претендента на посаду вимогам Закону.

Поза увагою авторів Положення залишилися деякі питання. Зокрема, у Положенні порядок призначення додаткового помічника голови суду, заступника (заступників) голови суду, судді — члена Ради суддів України або судді викладено без урахування інформації, що міститься в наказі Державної судової адміністрації України від 24.12.2014 р. № 170 «Про затвердження штатної чисельності працівників апаратів місцевих та апеляційних судів». Іншими словами, Положенням не враховано питання щодо кількості посад працівників апаратів судів.

Означену неузгодженість можна ліквідувати двома способами: 1) шляхом зменшення штатної чисельності працівників апарату суду в межах затверджених штатної чисельності апарату суду та фонду на оплату праці або 2) через внесення до вказаного вище наказу Державної судової адміністрації змін щодо збільшення штатної чисельності працівників суду на необхідну кількість посад патронатної служби з одночасним збільшенням видатків на утримання цих судів.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 27. — Ст. 180.
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 31. — Ст. 545.
4. Положення про помічника судді: рішення Ради суддів України від 18.05.2018 р. № 21 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS15618.html
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.
6. Марченко О. Деякі питання розв'язання судами спорів з приводу публічної служби за позовами помічників суддів / О. Марченко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2014. — Вип. 29 (2). — С. 93–97.
7. Попова О. Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О. Попова // Форум права. — 2011. — № 4. — С. 583–587.
8. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія / Ю.П. Битяк. — Харків: Право, 2007.
9. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія / М.І. Цуркан. — Харків: Право, 2010. — 216 с.

10. Осика І.М. Статус помічника судді місцевого загального суду у світлі положень нового Закону України «Про судоустрій і статус суддів» / І.М. Осика // Вісник Вищої ради юстиції. — 2010. — № 4. — С. 6–18.
11. Організація роботи суду: навчальний посібник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / І.Є. Марочкін, Л.М. Москвич, О.М. Овчаренко та ін.; за заг. ред. І.Є. Марочкіна. — Харків: Право, 2012. — 256 с.
12. Радченко О.М. Помічник судді суду загальної юрисдикції: шляхи удосконалення правового статусу / О.М. Радченко // Судова апеляція: Науково-практичний журнал / Апеляційний суд м. Києва, Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. — 2014. — Вип. 3 (36).

ЗАЯРНИЙ Олег

*доцент кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
член Науково-консультативної ради
при Верховному Суді,
доктор юридичних наук*

ПОСАДОВА ОСОБА ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВOPOPУШЕННЯ: СУЧАСНЕ РОЗУМІННЯ ТА ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ПІДХОДІВ

Актуальність проведеного дослідження обумовлена сучасним станом механізму адміністративної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації за вчинення інформаційних правопорушень, назрілою необхідністю докорінного оновлення Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. (далі — КУпАП) [1], передусім в частині приведення змісту його норм у відповідність до положень ст. 3 Конституції України від 28.06.1996 р. [2].

Порушена у цій доповіді проблематика була предметом досліджень багатьох вчених та практиків, зокрема Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, І.С. Сопілко, О.В. Чуприни, Н.В. Янюк та інших. Однак відсутність єдиного нормативного та доктринального підходу до визначення посадових осіб органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень актуалізує завдання з пошуку оптимального розуміння змісту відповідного поняття, вироблення конкретних рекомендацій щодо оновлення законодавчих підходів до кваліфікації протиправних діянь

посадових осіб, які вчиняються в інформаційній сфері у процесі виконання покладених на них обов'язків.

Метою цієї доповіді є вироблення оновленого сутнісного підходу до визнання посадових осіб органів публічної адміністрації суб'єктами адміністративних інформаційних правопорушень, формулювання конкретних рекомендацій щодо удосконалення загальних правил адміністративної деліктологізації протиправних діянь, що вчиняються відповідною категорією учасників інформаційних відносин.

Як випливає з буквального розуміння змісту норм КУпАП [1], законодавець при конструюванні складів адміністративних інформаційних правопорушень використовує категорію «посадова особа» для легалізації двох основних цілей: формулювання кваліфікованих складів окремих адміністративних деліктів та для включення до звичайних складів окремих кваліфікуючих ознак, які для таких складів не є універсальними. Спільною метою легалізації таких законодавчих підходів до застосування категорії «посадова особа» в нормах адміністративно-деліктного законодавства є передусім встановлення підвищених розмірів адміністративних покарань, конкретизація ознак самого суб'єкта конкретних адміністративних інформаційних правопорушень.

Незважаючи на широке визнання посадових осіб органів публічної адміністрації суб'єктами адміністративних інформаційних правопорушень, адміністративно-деліктне законодавство вкрай непослідовно використовує це поняття для позначення суб'єктів таких деліктів.

Як зазначає Н.В. Янюк, дослідження в українському правознавстві поняття «посадова особа» та «службова особа» відбувається паралельно у двох площинах: 1) вузького тлумачення — в межах державної служби; 2) широкого — як спеціального суб'єкта юридичної відповідальності, який у зв'язку з виконуваними владно-організаційними функціями несе підвищену відповідальність. На цій основі дослідниця пропонує розглядати поняття «посадова особа» крізь призму службово-правових відносин, у яких вона перебуває, з урахуванням наявності або відсутності в неї владних повноважень. Виходячи з цього Н.В. Янюк зазначає: «... За наявністю владних повноважень розрізняють дві групи: до першої належать службовці, які ними наділені, а до другої — ті, які не володіють такими повноваженнями». Як носій владних повноважень такий службовець має право вчиняти організаційно-розпорядчі дії, що супроводжуються визначенням форм та застосуванням відповідних методів управлінської діяльності, вибором моделі впливу на підлеглих і створенням умов для виконання ними службово-трудова обов'язків. Саме до цієї групи службовців дослідниця включає посадових осіб. З огляду на такий підхід поняття «службова особа» визначається як «фізична особа, яка займає, постійно чи тимчасово, в органах

державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посаду, пов'язану з виконанням спеціальних повноважень, наданих їй у встановленому законом порядку, стосовно осіб, що не перебувають у службовій підлеглості, і у випадках, передбачених законодавством, має право застосовувати заходи адміністративного примусу» [3, с. 240–242].

Близьку до зазначеної позицію обстоював В. Б. Авер'янов, який також розкривав зміст поняття «посадова особа» через засновану на нормах законодавства України юридичну можливість особи, яка обіймає посаду в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, вчиняти владні (управлінські) дії [4, с. 286].

З наведених поглядів учених-адміністративістів випливає, що в основу поняття «посадова особа органу публічної адміністрації» покладаються такі критерії, як факт обіймання керівної посади в структурі органу державної влади, органу місцевого самоврядування, а також виконання посадовою особою владних (управлінських) юридично значущих дій як у межах самого органу публічної адміністрації, так і у відносинах з іншими органами та посадовими особами.

На наш погляд, саме ці критерії становлять правову основу для визначення посадової особи органу публічної адміністрації у значенні суб'єкта адміністративних інформаційних правопорушень та юридичної кваліфікації протиправних діянь цієї категорії учасників публічно-правових інформаційних відносин.

Разом із тим сприйнятий у нормах КУпАП [1] підхід до визначення поняття «суб'єкт адміністративного правопорушення», на нашу думку, є таким, що не позбавлений дискусійних моментів. Передусім, це пов'язано із власне легальним визначенням поняття «адміністративного правопорушення», закріпленим у ст. 9 КУпАП [1], з буквального тлумачення якого випливає акцентування у визначенні суб'єкта адміністративних правопорушень саме на фізичній особі. Одержавши свій розвиток у спеціальних нормах КУпАП щодо конкретних складів адміністративних правопорушень, відповідна нормативна дефініція фактично не відобразила дію загального конституційного принципу взаємодії людини та держави, де остання визнається відповідальною за свою діяльність.

Розвиток визначеного Конституцією України вектору взаємодії держави та людини в площині реалізації завдань матеріального та процесуального адміністративно-деліктного законодавства України вказує на необхідність покладення в основу поняття «суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення» насамперед юридичних ознак учасників публічно-правових інформаційних відносин, наділених владними управлінськими функціями, в тому числі наданими з метою виконання делегованих повноважень.

За такого підходу до формування змісту поняття «суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення» основний акцент у його визначенні зміщується із загальних ознак деліктоздатності фізичної особи на відповідні властивості, які характеризують посадових та службових осіб суб'єктів публічної адміністрації, підприємств, установ та організацій, самого суб'єкта публічної адміністрації, інших учасників інформаційних відносин, наділених обов'язками щодо носіїв суб'єктивних публічних інформаційних прав при вчиненні ними адміністративних правопорушень. Такий підхід до формування правової основи поняття «суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення» несе в собі важливе методологічне навантаження з позицій адміністративно-деліктного регулювання, оскільки виводить саме посадових осіб органів публічної адміністрації, безпосередньо публічну адміністрацію на рівень основних суб'єктів, тоді як громадяни та юридичні особи, які за законом чи адміністративним договором не наділені такими обов'язками, можуть набувати ознак суб'єкта адміністративного інформаційного правопорушення лише щодо конкретних складів, прямо передбачених законом [5].

Реалізація наведеного концептуального підходу до визначення посадових осіб органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративних інформаційних правопорушень дозволяє дійти таких висновків: по-перше, посадові та службові особи — учасники публічно-правових інформаційних відносин — несуть адміністративну відповідальність за порушення встановлених законодавством України правових режимів інформації, правил застосування інформаційно-комунікаційних технологій в діяльності органів публічної адміністрації, процедур захисту інформації з обмеженим доступом; по-друге, здебільшого адміністративні інформаційні правопорушення вчиняються через невиконання або неналежне виконання посадовими особами покладених на них обов'язків, у тому числі делегованих повноважень, що виключає можливість вчинення таких деліктів особами, які не мають спеціального статусу; по-третє, посадові особи як спеціальні суб'єкти адміністративних інформаційних правопорушень, за загальним правилом, визнаються такими, що вчинили правопорушення, якщо не доведуть правомірність власних рішень, дій чи бездіяльності; по-четверте, посадові особи органів публічної адміністрації можуть визнаватися суб'єктами адміністративних інформаційних правопорушень не лише за рішення, дії, вчинені на виконання посадових та службових обов'язків, а й за участь у прийнятті колегіальних рішень від імені органів публічної адміністрації.

Загалом, як показує буквальне тлумачення змісту адміністративно-деліктних норм законодавства України, якими встановлюються склади адміністративних інформаційних правопорушень, законодавець здебільшого пов'язав їх учинення з діяльністю окремих категорій учасників публічно-

правових інформаційних відносин, чим фактично підкреслив юридичну сутність таких деліктів, зв'язок із публічним інформаційним правопорядком та завданнями з охорони соціальних цінностей, що існують у сфері публічного адміністрування.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1123.
3. Янюк Н.В. Нові підходи у визначенні понять «посадова особа» і «службова особа» / Н.В. Янюк // Акт. пробл. держави і права: зб. наук. пр. — Одеса: Юрид. література, 2003. — С. 239–242.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов [та ін.]; за ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.
5. Зяярний О.А. Правове забезпечення розвитку інформаційної сфери України: адміністративно-деліктний аспект: монографія / О.А. Зяярний. — Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2017. — 700 с.

ІЛЬКОВ Василь

*суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду,
доктор юридичних наук, доцент*

СУДОВА ПРАКТИКА ЯК ДЖЕРЕЛО ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СПОРІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ З ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Положеннями Конституції України передбачено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (ч. 5 ст. 125) [1].

Під час розгляду справ з правовідносин у сфері публічної служби у порядку адміністративного судочинства першочерговим завданням суду постає повний, всебічний та об'єктивний їх розгляд з додержанням встановлених законом строків з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин [2]. За наслідками з'ясування обставин справи, розгляду справи по суті, мотивування судового рішення суд фактично здійснює тлумачення положень чинного законодавства України. Елементи здійснення цього тлумачення формулюються у судових рішеннях, у яких суд

робить висновки щодо застосування норм права. Відповідні тлумачення узагальнюються вищими судовими інстанціями й можуть започатковувати таке джерело права, як судова практика.

Проблематика джерел права в адміністративному судочинстві була предметом дослідження у працях В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, М.І. Козюбри, Р.О. Куйбіди, Б.В. Малишева, М.В. Мазура, О.М. Пасенюка, М.І. Смоковича, В.П. Тихого, В.Г. Перепелюка, С.В. Шевчука та інших.

Висловлюються різні ідеї та бачення щодо визнання судової практики, рішень суду як самостійного джерела права в адміністративному судочинстві. Проте відсутність зваженої позиції з цього питання не дозволяє чітко відповісти на запитання, чи може суд використовувати судову практику як джерело права?

Мета відправлення правосуддя полягає у наданні можливості — за відсутності відповідного законодавчого регламентування — заповнити прогалину, здійснити судовий контроль та реалізацію принципу верховенства права щодо нормативних та інших правових актів, рішень суб'єктів владних повноважень. У демократично влаштованій державі громадяни повинні мати право оскаржити в судовому порядку адміністративні заходи, що порушують їх конституційні права і свободи [4, с. 140].

Частина 5 ст. 13 Закону України від 02.06.2016 р. «Про судоустрій і статус судів» встановлює, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Водночас у ч. 6 ст. 13 цього Закону міститься уточнення, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права [3].

Змістовно схожа норма відображена у положеннях ч. 5 ст. 242 КАС України. Так, при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки, викладені в постановках Верховного Суду.

У поєднанні з положеннями про те, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, поняття «враховує висновки» повинно розглядатись як «імператив». Суд априорі враховує висновки Верховного Суду щодо застосування норм права.

За положеннями ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства така категорія справ, як прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, крім справ, в яких позивачами є службовці особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають

відповідальне та особливо відповідальне становище, віднесена до категорії незначної складності [2].

Ймовірно, законодавець виходив із критерію пріоритетності швидкого вирішення справи. Однак від вирішення спорів цієї категорії залежить доля людини. Ця категорія спорів слухається судами першої інстанції за обов'язкової участі сторін у справі.

Окреме місце серед джерел права а адміністративному судочинстві займають постанови Верховного Суду у зразковій справі.

У поданні про розгляд Верховним Судом справи як зразкової повинні бути чітко зазначені підстави, з яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, в тому числі посилення на типові справи, які надійшли до адміністративних судів першої інстанції.

Після прийняття рішення за результатами розгляду зразкової справи Верховним Судом зазначаються: ознаки типових справ; обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права, та порядок застосування таких норм; обставини, що можуть впливати на застосування норм матеріального права інше, ніж у зразковій справі.

Цікавим є питання оприлюднення інформації щодо набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі, адже суд першої інстанції має поновити провадження у зупинених типових справах саме з дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі. Виникає ситуація, що суд першої інстанції може дізнатись про результати розгляду зразкової справи у Великій Палаті Верховного Суду не в день набрання законної сили рішенням Верховного Суду у зразковій справі.

Візьмемо для прикладу рішення Верховного Суду від 15.02.2018 р. № 820/6514/17 (щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських) у першій зразковій справі [5]. У ньому виокремлено обставини зразкової справи, що обумовлюють типове застосування норм матеріального права, та порядок застосування таких норм. Зокрема, у п. 56 рішення наголошується, що в цій зразковій справі підлягають застосуванню в адміністративних справах щодо звернення пенсіонерів органів внутрішніх справ також обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі.

При застосуванні висновків Верховного Суду в цій зразковій справі суди повинні враховувати те, що довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсій з урахуванням грошового забезпечення поліцейських повинні бути отримані з дотриманням Порядку проведення перерахунку пенсій [5].

Рішення у зразковій справі містить обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права, та порядок застосування таких норм судами та суб'єктом владних повноважень.

На цю проблему правозастосування звертав увагу голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду М. І. Смокович щодо вже розглянутих зразкових справ, зазначаючи, що зразкові рішення повинні застосовувати всі суб'єкти владних повноважень [6].

Таким чином, при виборі й застосуванні норми права до спірних правовідносин суд «імперативно» враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду. При ухваленні рішення у типовій справі суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

Отже, рішення Верховного Суду є самостійним джерелом права в адміністративному судочинстві та формують судову практику.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv>
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
3. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
4. Явич Л.С. Сущность права (Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений) / Л.С. Явич. — Л., 1985. — 208 с.
5. Рішення Верховного Суду від 15.02.2018 р. № 820/6514/17 (щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських) [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://supreme.court.gov.ua/supreme/inshe/zrazkovi_spravu/rish_2018_02_15_820_6514_17
6. Учїтеся, навчайтеся...: освітяни та Верховний Суд провели дводенний воркшоп щодо нових процесів [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/169147>

ІЛЬНИЦЬКИЙ Олег

*Львівський національний університет
імені Івана Франка,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРОБЛЕМИ РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ ОКРЕМИХ СПОРІВ З ПРИВОДУ ЗАСТОСУВАННЯ «ПЕРЕХІДНИХ» НОРМ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

Як правило, введення в дію нових редакцій законодавчих актів, що регулюють питання складних, триваючих правових явищ, зумовлює появу низки супутніх норм, призначенням яких є гармонізація вимог існуючого та перспективного правового регулювання (так званих «перехідних» положень). На жаль, низький рівень законодавчої техніки та брак стратегічності щодо прийнятих нормативних рішень при їх впровадженні доволі часто зумовлюють ситуацію, що вказані норми замість того, щоб полегшити проведення реформи, стають джерелом додаткових спорів у правозастосуванні.

Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VII «Про державну службу» (далі — Закон № 889-VII) став одним з ключових елементів реформ у державі після Революції Гідності не лише тому, що стосується питання використання людського потенціалу в управлінні державними справами, а й тому, що він зачіпає права, свободи та інтереси понад 200 тис. професійних державних службовців, на яких поширюється його дія. Важливе значення у цій категорії спорів має забезпечення гарантованого ч. 2 ст. 38 Конституції України права громадян на рівний доступ до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування, а крім того — і чи не в першу чергу, — права на працю, оскільки, за висновком Верховного Суду України у постанові від 06.11.2013 р. (справа № 21—389 а13), перебування особи на державній службі є однією з форм реалізації закріпленого у ст. 43 Конституції України права на працю. З цим складно не погодитися, і це, на нашу думку, істотно підвищує рівень вимог до регулювання інституту державної служби з позицій необхідності забезпечення інтересів громадян у ключовій сфері суспільного існування — трудовій зайнятості та решти гарантій соціально-економічних прав, які з нею пов'язані.

На сьогодні двома найбільш резонансними з позиції судової практики випадками застосування «перехідних» норм Закону № 889-VII є зразкова справа про переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця, у якій Верховний Суд прийняв рішення від 04.04.2018 р. (справа № 822/524/18 (№ Пз/9901/23/18)), та спір щодо порядку визначення рангів за Законом № 889-VII, у якій рішення поки що прийнято

Харківським окружним адміністративним судом у першій інстанції та подано апеляційну скаргу (справа № 820/4204/17). Зважаючи на те, що стосовно останньої ситуації відсутнє остаточне розуміння, вважаємо за можливе запропонувати своє бачення методологічних основ її вирішення.

Зважаючи на визначення поняття «державна служба» (ч. 1 ст. 1 Закону № 889-VII) ознака рівного доступу стосується не лише вступу, а й усіх аспектів її проходження, передбачаючи заборону всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян (що відповідає нормативному роз'ясненню принципу у п. 7 ч. 1 ст. 4 Закону № 889-VII).

Частина 1 ст. 39 Закону № 889-VII встановлює, що ранги державних службовців є видом спеціальних звань, а за змістом ст. 38 цього самого Закону вони становлять собою елемент проходження державної служби («службової кар'єри»), що впливає на визначення умов матеріального-фінансового забезпечення державного службовця. Наступні норми ст. 39 Закону № 889-VII визначили основи нормативно-правового регулювання порядку присвоєння рангів державних службовців. Водночас повноваження на здійснення регулювання окремих питань порядку присвоєння рангів державних службовців та визначення співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями було надано Кабінету Міністрів України (абз. 1 ч. 2 ст. 39 Закону № 889-VII), який на їх виконання своєю постановою від 20.04.2016 р. № 306 затвердив Порядок присвоєння рангів державних службовців (далі — Постанова № 306).

Пунктом 10 Постанови № 306 було врегульоване питання присвоєння рангів у порядку впровадження заходів щодо набрання чинності новим Законом, який регулює відносини державної служби (так звані «заходи перехідного характеру»): «Державним службовцям, яким присвоєно ранг відповідно до Закону України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII «Про державну службу», присвоюється найнижчий ранг у межах категорії посад, до якої належить посада державної служби. При цьому строк відпрацювання для присвоєння чергового рангу включає попередній період роботи державного службовця на займаній посаді. У разі належності посади державного службовця до категорії посад, в межах якої передбачено присвоєння рангу нижчого, ніж присвоєний державному службовцю згідно із зазначеним Законом, за ним зберігається раніше присвоєний ранг».

Інтерпретуючи вказані положення, Національне агентство України з питань державної служби утверджує однозначну позицію, суть якої зводиться до превалювання форми над змістом: назви посади над її функціональним наповненням, вважаючи таким чином, що будь-які, навіть формальні,

зміни, які відбулися зі штатною одиницею державної служби (посадою) у попередні періоди, призводять до втрати можливості зарахування «попереднього періоду роботи на займаній посаді». Зважаючи на масові зміни, які відбувалися протягом 2014–2015 років у рамках адміністративної реформи щодо реорганізації системи органів виконавчої влади, можемо собі уявити відсоток службовців, які втратили можливість зростання у службовій кар'єрі.

Однак погодитися з таким підходом не можна, що і зробив Харківський окружний адміністративний суд у своєму рішенні, через несправедливість, незаконність та заформалізованість порядку застосування спірних норм.

По-перше, звертає на себе увагу той факт, що урегулювання вказаного питання актом делегованого законодавства — підзаконним актом Кабінету Міністрів України — не видається безспірним з позицій нормотворчої техніки, оскільки п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України вимагає визначати основи державної служби виключно законами. З огляду на те, що фактично йдеться про реалізацію елементів конституційного права громадян на державну службу (в частині присвоєння рангів державних службовців), вказаний висновок одержує, на нашу думку, додаткові аргументи на свою підтримку.

По-друге, зважаючи на ієрархію правових актів норми Постанови № 306 повинні відповідати вимогам Закону № 889-VII. Оскільки відносини щодо призначення рангів державних службовців в порядку «заходу перехідного характеру» цим Законом не врегульовані, за аналогією закону, застосування якої допускається в такому випадку, вони не можуть суперечити положенням щодо загального призначення рангу — в частині встановлення додаткових обмежень.

Таким чином, ч. 6 ст. 39 Закону № 889-VII передбачає присвоєння чергового рангу державному службовцю через кожні три роки проходження державної служби (із виключенням зі стажу періодів, визначених абз. 2 ч. 6 ст. 39 Закону № 889-VII) без вказівки на займані протягом цього строку посади. Такий підхід, на нашу думку, відповідає нормативним принципам професіоналізму та стабільності державної служби (п. п. 3, 10 ч. 1 ст. 4 Закону № 889-VII), оскільки розглядає державну службу з позицій професійної діяльності, а ранг державного службовця — як спеціальне звання за результатами оцінювання такої професійної діяльності з виконання завдань і функцій держави.

По-третє, практика застосування вказаних підзаконних положень органами управління державною службою, що тлумачать категорію «займана посада» винятково через дослідження посади державної служби як визначеної структури і штатним розписом первинної структурної одиниці державного органу, є формальною та неповною. Зважаючи на визначення посади

державної служби у п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону № 889-VII під нею слід вважати визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 цього Закону. Таким чином, формальним відображенням посади є штатний розпис, що за назвою відображає її у відповідній структурі державного органу. Водночас змістовний аспект посади щодо виконання конкретних завдань і функцій держави, що й визначає суть державної служби як професійної діяльності, розкривається через коло посадових обов'язків особи за конкретною посадою. У зв'язку із цим зміна назви посади, структури державного органу за умови збереження посадових обов'язків не може вважатися законною перешкодою для зарахування до строку відпрацювання служби на них, навіть за правилами п. 10 Постанови № 306. Вказані міркування підтверджує аналіз ч. ч. 2, 3 ст. 43 Закону № 889-VII, норми яких чітко розмежовують зміну істотних умов державної служби та зміну назви структурного підрозділу державного органу або посади, не пов'язану зі зміною функцій державного органу та основних посадових обов'язків.

Зважаючи на часті випадки реформування внутрішньої структури державних органів, що супроводжуються названими явищами, застосування норми про врахування лише стажу «займаної посади» для присвоєння рангу як «заходу перехідного характеру» у пропонованому органами управління державною службою аспекті є, на нашу думку, таким, що не відповідає конституційним гарантіям реалізації права на рівний доступ до державної служби (ст. 39 Конституції України) у формулюванні мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007: «Гарантована ч. 1 ст. 24 Конституції України рівність громадян перед законом означає рівну для всіх обов'язковість конкретного закону з усіма відмінностями у правах або обов'язках, привілеях чи обмеженнях, які в цьому законі встановлені. Але всі відмінності у привілеях чи обмеженнях щодо різних категорій індивідів, встановлені законом, не можуть бути пов'язані з ознаками, передбаченими ч. 2 ст. 24 Конституції України. ...Так, органу державної влади у сфері проведення відповідної політики економічного та соціального характеру надається можливість на власний розсуд встановлювати обмеження з огляду на особливі вимоги, умови або правила для деяких видів робіт. ...Таким чином, гарантовані ч. 1 ст. 24 Конституції України рівність прав і свобод громадян та їх рівність перед законом, а також неприпустимість привілеїв чи обмежень за ознаками, визначеними ч. 2 цієї статті, не перешкоджають встановлювати відмінності у правовому регулюванні праці щодо осіб, які належать до різних за родом і умовами діяльності категорій».

У пропонованому аспекті застосування органами управління державною службою поняття «займана посада» для призначення рангу як

«заходу перехідного характеру» порушуються аналізовані гарантії законності, оскільки відсутні вказані у цитованій правовій позиції Конституційного Суду України критерії, що можуть нормативно обґрунтувати застосування диференціації правового режиму присвоєння рангу для осіб, які працювали на єдиній посаді, згідно зі структурою і штатними розписами відповідних органів, та осіб, які так само безперервно виконували посадові обов'язки за певною посадою, перебуваючи на державній службі, щодо якої змінювалися назва чи місце у структурі.

Зважаючи на вищевикладене вважаємо, що на сьогодні існує достатнє правове обґрунтування визнавати норму абз. 1 п. 10 Постанови № 306 в частині врахування у строку відпрацювання для присвоєння чергового рангу як «заходу перехідного характеру» лише «попереднього періоду роботи державного службовця на займаній посаді» незаконною, оскільки вона змінює визначений ст. 39 Закону № 889-VII загальний порядок присвоєння рангів у бік обмеження прав державних службовців, а пропонується та застосовуваний підхід органів управління державною службою щодо використання норми абз. 1 п. 10 Постанови № 306 в частині обрахунку строку відпрацювання для присвоєння чергового рангу на займаній посаді з моменту зміни найменування посади або структурного підрозділу, структури органу без зміни основних посадових обов'язків не відповідає засадам рівного доступу громадян до державної служби (ч. 2 ст. 38 Конституції України).

КАЗАК Олена

*старший викладач відділу підвищення кваліфікації
державних службовців органів прокуратури
Інституту підвищення кваліфікації прокурорів
Національної академії прокуратури України*

ДИСЦИПЛІНАРНИЙ ПРОСТУПОК ЯК ПІДСТАВА ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Тривалий час наша держава перебуває у стані реформування як окремих державних органів, так і цілих галузей діяльності. Метою усіх реформ є створення потужної, економічно стабільної, стійкої до викликів, успішної України. Величезну підтримку у проведенні реформ Україні надає міжнародна спільнота. Реформування державної служби є одним з пріоритетних напрямів.

Відповідно до визначення, закріпленого у п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, до публічної служби належить діяль-

ність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1].

Державна служба є основою державного управління. Створення професійної державної служби має виключне значення для країни з перехідною економікою. Цілі реформування, передбачені Стратегією сталого розвитку «Україна — 2020», схваленою Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015, не можуть бути досягнуті без професійних, добросовісних та етичних державних службовців [2].

Головою Національного агентства України з питань державної служби — Костянтином Ващенком — наголошено, що новий Закон «Про державну службу» є абсолютно європейським, побудованим на нових принципах, засадах. За два роки чинності Закону понад 150 тис. громадян України були кандидатами на посади державної служби, що свідчить про достатньо великий інтерес людей та їх віру у можливість чесних конкурсів. А також про те, що прихід на нову державну службу надає можливість досягти якогось результату [3].

Положення ч. 2 ст. 14 Закону України «Про прокуратуру» надають право у структурі органів прокуратури встановлювати посади державних службовців, інших працівників, діяльність яких регулюється цим Законом та іншими законодавчими актами України. Таким чином, в прокуратурі України, поряд з прокурорами, сумлінно виконують свої обов'язки й державні службовці [4].

На державних службовців органів прокуратури поширюється дія Закону України «Про державну службу», у якому врегульовано засади їх дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [5].

У ч. 1 ст. 65 Закону України «Про державну службу» закріплено, що підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку [6]. В цій самій нормі закріплено дефініцію дисциплінарного проступку державного службовця.

Дисциплінарний проступок — це протиправна винна дія або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення [6].

З аналізу наведеного визначення дисциплінарного проступку можна зробити наступні висновки. Для визнання правопорушення державного службовця дисциплінарним проступком слід брати до уваги, що воно вчинено свідомо. При цьому проступок може бути у вигляді як дії, так і бездіяльності державного службовця, тобто активна чи пасивна вольова поведінка працівника. Також обов'язковою ознакою такого діяння є його протиправність, тобто порушення вимог Закону чи будь-яких інших нормативно-правових актів. Крім того, за вчинення такого протиправного діяння для правопорушника обов'язково настає відповідальність у вигляді накладення дисциплінарного стягнення. Це означає караність дисциплінарного проступку державного службовця органів прокуратури.

З огляду на наявність у будь-якому правопорушенні класичного складу, його можна виокремити і в дисциплінарному проступку державного службовця органів прокуратури.

Так, об'єктом дисциплінарного проступку є конкретні цінності (блага), що охороняються чинним законодавством про державну службу, та яким завдано або може бути завдано шкоду. Прикладом може бути службова дисципліна.

Об'єктивна сторона правопорушення може діставати вияв у формі протиправного діяння або бездіяльності, які призвели до настання шкідливих наслідків, з обов'язковою наявністю причинно-наслідкового зв'язку між ними. Сюди також належить власне предмет дисциплінарного проступку, обстановка, спосіб, місце, час, знаряддя та засоби його вчинення.

Суб'єктом дисциплінарного проступку, як правило, є фізична особа, яка його вчинила та підлягає за це притягненню до дисциплінарної відповідальності. У випадку вчинення дисциплінарного правопорушення державним службовцем органів прокуратури можна застосовувати таке поняття, як спеціальний суб'єкт діяння. Ним є державний службовець, тобто громадянин України, який займає посаду державної служби в органі прокуратури, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого органу, а також дотримується принципів державної служби.

Суб'єктивна сторона правопорушення дістає вияв у психічному ставленні державного службовця до вчиненого діяння. Ознаками суб'єктивної сторони дисциплінарного проступку є вина, мотив і мета його вчинення. Так, умисним дисциплінарний проступок буде за наявності у державного службовця усвідомлення протиправного характеру свого діяння. Необережна форма вини під час вчинення дисциплінарного проступку полягатиме в неусвідомленні державним службовцем протиправності свого вчинку, хоча він повинен був і міг його усвідомити.

У ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» законодавцем визначено перелік правопорушень, що є дисциплінарними проступками:

- 1) порушення Присяги державного службовця;
- 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;
- 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;
- 4) дії, що шкодять авторитету державної служби;
- 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;
- 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;
- 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;
- 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;
- 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;
- 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;
- 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;
- 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;
- 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;
- 14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення;
- 15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу [6].

Таким чином, правопорушення державного службовця органів прокуратури можна визнати дисциплінарним проступком за наявності таких умов: воно є протиправним; винним; мало місце невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків або інших вимог, встановлених нормативно-правовими актами з питань державної служби; його караність. Крім

того, це діяння має підпадати під опис дисциплінарного правопорушення, закріпленого в одному з пунктів ч. 2 ст. 65 Закону.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
3. Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://nads.gov.ua/news/golova-nacionalnogo-agentstva-ukrayiny-z-pytan-derzhavnoyi-sluzhby-kostyantyn-vashchenko-v>
4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
5. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/paran4976#n4976>
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/paran2#n2>

КАЛАШНИКОВА Олена

суддя Вищого адміністративного суду України

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Оновлення законодавства про державну службу мало наслідком прийняття неоднозначних, з точки зору законності та справедливості, змін до правового механізму пенсійного забезпечення державного службовця. Так, відповідно до ст. 90 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Жодних інших положень стосовно особливостей пенсійного забезпечення державних службовців цей нормативно-правовий акт не містить. Тобто відбулося скасування професійних пенсій для цієї категорії працівників.

Держслужбовець має право на пенсію: 1) за віком; 2) по інвалідності внаслідок загального захворювання (у тому числі каліцтва, не пов'язаного з роботою, інвалідності з дитинства); 3) у зв'язку з втратою годувальника.

За ст. 26 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення віку 60 років та наявності страхового стажу не менше 15 років. До досягнення 60-річного віку право на пенсію за віком мають жінки 1961 року народження і старші після досягнення ними віку, зазначеного у згаданій статті. Розмір пенсії визначається виходячи з розміру заробітної плати та множення останнього на коефіцієнт страхового стажу державного службовця. Порядок обчислення стажу державної служби регулюється ст. 46 Закону «Про державну службу» та постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 229 «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» [1, с. 672–673].

Означений підхід до пенсійного забезпечення держслужбовців не є новим і вже обговорювався як перспективний представниками наукових кіл. Так, наприклад, В.П. Тимошук та А.М. Школик акцентують на доцільності виокремлення сфери пенсійного забезпечення публічних службовців з інституту публічної служби [2, с. 111]. Науковці вважають, що підхід, за якого призначення пенсій здійснюється на основі пенсійного страхового стажу, тобто пенсія чиновника прямо залежить від розміру зарплати, яку він отримував, дозволяє уникнути невиправданих привілеїв для публічних службовців порівняно з іншими громадянами та створює уніфіковані умови призначення пенсії, що не залежать від державних органів чи осіб, що здійснюють управління публічною службою. У цьому вони небезпідставно посилаються на відповідний досвід низки європейських країн (Греції, Латвії, Болгарії), де особливого порядку пенсійного забезпечення для службовців не передбачено [2, с. 111]. Водночас справедливим буде відзначити, що у ряді держав Європи пенсійне забезпечення держслужбовців все ж таки має певні особливості. Наприклад, в Естонії пенсія за віком чиновника складається з загальної державної пенсії за віком, тобто як і у всіх інших громадян, з подальшим підвищенням: 1) при стажі служби від 10 до 15 років — на 10%; 2) при стажі служби від 16 до 20 років — на 20%; 3) при стажі служби від 21 до 25 років — на 25%; 4) при стажі служби від 26 до 30 років — на 40%; 5) при стажі служби більше 30 років — на 50% [2, с. 110–111].

К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В. А. Дерезь зазначають, що метою ст. 90 Закону «Про державну службу» 2015 р. є встановлення системи пенсійного забезпечення державних службовців, що нині є єдиною для всіх громадян України. Це дає змогу виконати два завдання: 1) змінити підходи у використанні матеріальних стимулів для залучення громадян на державну службу — робити це вже не за рахунок пенсійного забезпечення, а за рахунок заробітної плати; 2) забезпечити соціальну справедливість, коли усі громадяни користуються однаковою системою пенсійного забезпечення [1, с. 671].

Визнаючи досить переконливий характер вищенаведених аргументів на користь нового правового механізму пенсійного забезпечення державних службовців, не можна не відзначити, що його запровадження спричинило виникнення досить спірної ситуації, пов'язаної з перерахунком пенсій державним службовцям. Йдеться про те, що відповідно до Закону від 16.01.2003 р. № 432-IV «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» Закон від 16.12.1993 р. № 3723-XII «Про державну службу» було доповнено ст. 37-1, в якій закріплювалося, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій державним службовцям визначаються Кабінетом Міністрів України. Однак зі втратою чинності Закону від 16.12.1993 р. № 3723-XII перестала діяти і вказана норма ст. 37-1. На практиці це призвело до того, що органи Пенсійного фонду України (ПФУ) відмовляють у перерахунку пенсій державним службовцям, які вийшли на пенсію за Законом від 16.12.1993 р. № 3723-XII.

З одного боку, позиція ПФУ не суперечить ані чинному законодавству про державну службу, ані законодавству про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування. З іншого боку, постає питання про відповідність нового механізму призначення пенсій держслужбовцям, в частині їх перерахунку, нормам Конституції України та принципу правової справедливості і правової визначеності, що є одними із ключових аспектів верховенства права. Так, відповідно, до ст. 22 Основного Закону при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [3]. Відтак, можемо говорити про те, що позбавивши вищезазначену групу пенсіонерів права на перерахунок пенсії, законодавець, таким чином, зменшив коло суб'єктивних можливостей цих осіб, що були їм гарантовані законом раніше — на момент набуття права на пенсію, і на які вони розраховували на цілком законних підставах як на одну із переваг державної служби. Адже специфіка пенсійного забезпечення виступала одним із важливих стимулів для залучення до державної служби висококваліфікованих фахівців.

З приводу викладеної проблеми доречним буде відзначити позицію Конституційного Суду України, викладену ним у Рішенні у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості населення» (справа про допомогу по безробіттю звільненим за угодою сторін) від 28.04.2009 р. № 9-рп/2009. Зокрема, у ньому зазначається, що у своїх рішеннях Конституційний Суд України неодноразово акцентував, що пільги, компенсації, гарантії є видом соціальної допомоги і необхідною складовою конституційного права на достатній життєвий рівень, за яким кожен має право

на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, тому звуження змісту та обсягу цього права шляхом прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів за ст. 22 Конституції України не допускається. Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремої категорії осіб призводить до порушення принципів соціальної, правової держави, ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави [4].

На цих аспектах, до речі, ґрунтуються й пропозиції щодо змін до Закону «Про державну службу», викладені у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо перерахунку пенсій науковим працівникам, журналістам, працівникам органів місцевого самоврядування та іншим)» від 10.04.2018 р. № 7406/П. Автори цього законопроекту пропонують ч. 1 ст. 90 доповнити абзацами 2 і 3 такого змісту: «За особами, яким призначено пенсію до набуття чинності Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» на підставі Закону України від 16.12.1993 р. № 3723-XII «Про державну службу», зберігається право на перерахунок пенсії на тих підставах, які діяли на час виходу особи на пенсію, в тому числі у разі підвищення розміру заробітної плати працюючим державним службовцям за посадою, з якої була призначена пенсія. Перерахунок пенсій здійснюється виходячи із сум заробітної плати, на які нараховуються страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування працюючого державного службовця відповідної посади та рангу на момент виникнення права на перерахунок пенсії».

Враховуючи зазначене, запропоновані зміни до ст. 90 Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII «Про державну службу», на наше переконання, повинні передбачати збереження права на перерахунок пенсій для всіх держслужбовців, хто має право на її отримання відповідно до ст. 37 Закону від 16.12.1993 р. № 3723-XII, незалежно від того, була йому вже призначена пенсія до набрання чинності новим Законом «Про державну службу», чи ні.

Список використаних джерел:

1. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). — К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. — 796 с.
2. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпункту 13 пункту 4 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо зменшення впливу світової фінансової кризи на сферу зайнятості

населення» (справа про допомогу по безробіттю звільненим за угодою сторін) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-09>

КВІТКА Яніна

*професор кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

ГУСЕВА Катерина

*доцент кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*

ЗВІЛЬНЕННЯ ЗІ СЛУЖБИ В ПОЛІЦІЇ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ЗАКІНЧЕННЯМ СТРОКУ КОНТРАКТУ

Питанням звільнення зі служби в поліції присвячені праці П.К.Ю. Мельник, О.Г. Ревюк, В.Б. Авер'янова та ін.

Основними документами, що регламентують умови й порядок проходження служби та звільнення зі служби в системі МВС України, є насамперед Закон України «Про Національну поліцію», Кодекс законів про працю України та наказ МВС України від 03.02.2017 р. № 89 «Про затвердження Типової форми контракту про проходження служби в поліції та Порядку укладання контракту про проходження служби в поліції».

Право людини і громадянина на судовий захист гарантується Конституцією України. Основний Закон закріплює загальне правило, за яким кожна особа має право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1].

Згідно зі ст. 77 Закону України «Про Національну поліцію» однією з підстав звільнення поліцейських зі служби в поліції та припинення служби в поліції є закінчення строку контракту [4].

Згідно зі ст. 63 Закону України «Про Національну поліцію» *контракт про проходження служби в поліції* — це письмовий договір, що укладається між громадянином України та державою, від імені якої виступає поліція, для визначення правових відносин між сторонами [4].

Контракт про проходження служби в поліції укладається:

1) з особами молодшого складу поліції, які вперше прийняті на службу в поліції, — одноразово строком на два роки без права продовження;

2) з громадянами, які зараховані до вищого навчального закладу із специфічними умовами навчання, який здійснює підготовку поліцейських, — на час навчання;

3) із заступниками керівників територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах, науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та керівниками структурних підрозділів зазначених органів, закладів та установ — на термін три роки з правом продовження контракту на той самий термін;

4) із заступниками керівника поліції та керівниками територіальних органів поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, науково-дослідних установ, ректорами (керівниками) вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, та прирівняних до них керівниками — строком на чотири роки з правом продовження контракту одноразово строком до чотирьох років;

5) з керівником поліції — строком на п'ять років з правом продовження контракту одноразово строком до п'яти років [4].

Після закінчення строку контракту поліцейський, який був стороною в цьому контракті, за рішенням керівника, якому надано право приймати на службу, може продовжити службу в поліції на підставі наказу відповідно до Закону.

У разі дострокового розірвання контракту через невиконання або неналежне виконання сторонами зобов'язань, передбачених контрактом, сторона, яка є ініціатором припинення відносин, має попередити іншу сторону про розірвання контракту за два тижні [8].

У контракті з керівником поліції, керівниками територіальних органів (підрозділів) поліції зазначається обов'язок забезпечувати зростання рівня довіри населення до поліції, що відповідно до ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції.

Припинення служби в поліції з підстав, передбачених ст. 77 Закону України «Про Національну поліцію», є підставою для припинення контракту.

Рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Київської та Севастопольської міських, обласних, районних та міських рад про прийняття резолюції недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, з яким укладено контракт, за результатами оцінки діяльності органу (підрозділу) поліції на території відповідно Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, відповідної області, району або міста відповідно до ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» є підставою для звільнення його із займаної посади та розірвання контракту.

Контракт з керівником поліції припиняється на підставі наказу Міністра внутрішніх справ України про звільнення з посади, виданого на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України щодо його звільнення з відповідної посади.

Контракт із заступниками керівника поліції припиняється у зв'язку із закінченням строку його дії, а також до закінчення строку дії контракту — на підставі наказу Міністра внутрішніх справ України про звільнення особи з відповідної посади з підстав, визначених Законом України «Про Національну поліцію».

Контракт із керівниками територіальних органів поліції, з керівниками та заступниками керівників структурних підрозділів центрального органу управління поліції припиняється у зв'язку із закінченням строку дії контракту, а також до закінчення строку його дії — на підставі наказу керівника поліції про звільнення особи з відповідної посади з підстав, визначених Законом України «Про Національну поліцію», погодженого Міністром внутрішніх справ України [8].

Днем припинення дії контракту є:

день видання наказу про звільнення зі служби в поліції у порядку та з підстав, визначених Законом України «Про Національну поліцію», або дата, зазначена в наказі про звільнення зі служби;

день видання наказу про звільнення з посади у зв'язку з переміщенням відповідно до вимог ст. 65 Закону України «Про Національну поліцію» або дата, зазначена в наказі про звільнення з посади;

день смерті (загибелі) поліцейського, а також визнання його судом безвісно відсутнім або оголошення померлим чи недездатним.

У разі припинення дії контракту в примірнику контракту, який зберігається в особовій справі поліцейського, робиться запис про підставу та дату припинення його дії. Поліцейський може подати свій примірник контракту до підрозділу кадрового забезпечення відповідного органу поліції, у якому дублюється запис з примірника, що зберігається в його особовій справі [8].

Якщо законодавством України передбачено право продовження контракту з особами, які обіймають відповідні посади, продовження контракту здійснюється шляхом укладання нового контракту, в тексті якого зазначається, що він укладений на продовження попереднього контракту, та вказуються його реквізити.

У разі дострокового розірвання контракту з іншими співробітниками з ініціативи роботодавця у випадках, передбачених ст. 40 і ст. 41 Кодексу, працівники звільняються з дотриманням усіх гарантій і виплати компенсацій, передбачених законодавством для вивільнюваних працівників (ст.ст. 43, 147, 148 Кодексу законів про працю України), у тому числі гарантій, встановлених законодавством для членів профспілки. Водночас,

якщо працівник не є членом профспілки підприємства, то попередньої згоди профспілкового органу на його звільнення не потрібно [2].

Якщо трудовий договір має строк дії, встановлений за погодженням сторін, або необхідний для виконання певної роботи, це свідчить про те, що трудовий договір є строковим. Строковий трудовий договір укладається, коли трудові відносини не можуть бути встановлені на невизначений строк з урахуванням характеру роботи, умов її виконання, інтересів працівника та в інших випадках, передбачених законодавством (ч. 2 ст. 23 Кодексу законів про працю України). Закінчення строку дії трудового договору є однією з підстав для його припинення (п. 2 ч. 1 ст. 36 Кодексу законів про працю України). Однак, якщо такий строк закінчився, а трудові відносини фактично тривають і жодна зі сторін не вимагає їх припинення, то дія договору вважається продовженою на невизначений строк (ч. 1 ст. 39-1 Кодексу законів про працю України). Через це в останній день дії строкового договору роботодавцю слід видати наказ про його припинення [2]. Заява від працівника для цього не потрібна, оскільки сторони строкового трудового договору заздалегідь, ще під час його укладення, домовляються про період трудових відносин. Крім того, в останній день роботи працівникові потрібно видати його трудову книжку з внесеним до неї записом про звільнення. Такий обов'язок роботодавця передбачено п. 4.1 Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників, затвердженої наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціального захисту населення України від 29.07.1993 р. № 58 [10]. У разі затримання видачі трудової книжки роботодавцю доведеться сплатити працівникові середній заробіток за весь час до дати її фактичної видачі. Якщо працівник у день звільнення буде відсутній на роботі, то роботодавець повинен надіслати в цей день йому поштове повідомлення із вказівкою про необхідність отримання трудової книжки (п. 4.2 Інструкції) [10]. Також слід пам'ятати про особливості звільнення після закінчення строкового трудового договору вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох/шести років, одиноких матерів за наявності дитини віком до 14 років або дитини-інваліда. Зокрема, звільнення таких жінок допускається лише за умови їх обов'язкового працевлаштування (ч. 3 ст. 184 Кодексу законів про працю України). На період працевлаштування за ними зберігається середня заробітна плата, але не більше трьох місяців із дня закінчення строкового трудового договору.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. // Голос України. — 2015. — № 250.

4. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. // Голос України. — 2015. — № 142.
5. Про практику розгляду судами трудових спорів: постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
6. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
7. Про затвердження Порядку підготовки та видання наказів щодо проходження служби в поліції: наказ МВС України від 23.11.2016 р. № 1235.
8. Про затвердження Типової форми контракту про проходження служби в поліції та Порядку укладання контракту про проходження служби в поліції: наказ МВС України від 03.02.2017 р. № 89.
9. Про затвердження Порядку формування та ведення особових справ поліцейських: наказ МВС України від 12.05.2016 р. № 377.
10. Інструкція про порядок ведення трудових книжок працівників, затверджена наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціального захисту населення України від 29.07.1993 р. № 58.
11. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію»: [текст]. Станом на 01.01.2016 р. — К.: Центр учбової літератури, 2016. — 400 с.

КНЯЗЬКОВА Любова

*доцент кафедри загально-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України*

ОБЧИСЛЕННЯ ГРОШОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ПЕРЕРАХУНОК ПЕНСІЙ КОЛИШНІМ ПРАЦІВНИКАМ МІЛІЦІЇ

Упродовж майже 25 років незалежності України колишні працівники міліції дбали про безпеку громадян і держави. Підвищення їм пенсій має важливе значення не лише власне для экс-працівників, а й для теперішніх поліцейських, які мають бути впевненими, що, незважаючи на можливі майбутні реформи, держава буде гарантувати їм соціальний захист у віддаленій перспективі.

Якщо для більшості громадян держава зобов'язана лише створювати належні умови, які б дозволили громадянам своєю працею забезпечити себе самим, то працівники поліції (міліції), як і інші державні службовці, отримують винагороду безпосередньо з державних коштів. Крім того, їм заборонено займатися іншими прибутковими видами діяльності, відтак, саме

держава має приділити особливу увагу соціальному забезпеченню таких осіб [1, с. 11].

Сьогодні показники середньомісячних зарплат українців порівняно з грошовим забезпеченням поліцейських свідчать про те, що служба в поліції оплачується гідно. Однак порівняно з європейським рівнем зарплат поліцейських, поліцейські в Україні отримують не так вже й багато [1, с. 4].

Грошове забезпечення співробітників поліції повсюдно сприймається як підкріплення законності та запорука дотримання співробітниками службової дисципліни [2, с. 58]. Незважаючи на те, що Закон України «Про Національну поліцію» [3] значно розширив соціальні гарантії працівників, він не був позбавлений певних недоліків, тому у грудні 2015 р. він був доповнений у частині права на перерахунок пенсій колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей (розділ XI «Прикінцеві та перехідні положення»).

Але вже понад два роки колишні працівники міліції вимагають законного перерахунку пенсій у зв'язку зі збільшенням грошового забезпечення поліцейських. Безперечно, колишні працівники міліції (пенсіонери) мають право на перерахунок пенсії на підставі ст. 63 Закону України від 09.04.1992 р. «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [4]. І нарешті перерахунок їм було зроблено, проте пенсію в новому розмірі сплачено тільки у квітні 2018 р. за період з 01.01.2018 р. Необхідно акцентувати на відсутності законодавчої заборони на зменшення чи скасування обсягу соціальних прав працівників поліції (міліції). Встановлення такого обмеження на рівні закону цілком відповідає ст. 22 Основного Закону України, згідно з якою конституційні права і свободи гарантуються державою і не можуть бути скасовані при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав) [5].

Незважаючи на всі законні підстави для проведення перерахунку пенсії колишнім працівникам міліції з 01.01.2016 р., як уже зазначалося вище, перерахунок пенсій їм зроблено тільки у квітні 2018 р. і починаючи з 01.01.2018 р. Протягом двох років пенсіонери органів внутрішніх справ обстоюють свої права у судах, але позитивні рішення судів не виконуються [6]. У зв'язку з численними зверненнями до суду пенсіонерів з числа колишніх працівників міліції та неоднозначною судовою практикою 15.02.2018 р. Верховний Суд розглянув зразкову справу № 820/6514/17 щодо перерахунку пенсії пенсіонеру органів внутрішніх справ з 01.01.2016 р. Рішенням Суду визнано протиправною бездіяльність Головного управління Пенсійного фонду України в Харківській області щодо здійснення перерахунку та виплати пенсії Особі _1 з 01.01.2016 р. як пенсіонеру органів внутрішніх справ відповідно до Закону України від 23.12.2015 р. № 900-VIII «Про

внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей» [7].

Але 21.02.2018 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб», яка суперечить Конституції України та порушує права пенсіонерів органів внутрішніх справ [8]. Згідно з її положеннями перерахунок пенсії особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ (міліції) здійснюється з 01.01.2018 р. А доплата за період з 01.01.2016 р. по 31.12.2017 р. обчислюється органами Пенсійного фонду України станом на 01.01.2018 р. та виплачується після виділення коштів на їх фінансування з Державного бюджету починаючи тільки з 01.01.2019 р. Крім того, грошове забезпечення при перерахунку пенсії визначається за прирівняною посадою з розміру грошового забезпечення поліцейського, враховуючи відповідні оклади за посадою, спеціальні звання, відсоткову надбавку за вислугу років, щомісячні додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії в розмірах, установлених законодавством, з якого було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, за січень 2016 р.

Таким чином, розмір премії визначається у середніх розмірах, що фактично виплачені за відповідною посадою (посадами) поліцейського за січень 2016 р. Вважаємо це положення таким, що прийнято всупереч законодавству, адже премія (від латинського *praemia* — нагорода, відзнака) — це одна з форм заохочення, подяка за високу кваліфікацію, якісну працю. Преміювання осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ здійснюється відповідно до їх особистого вкладу в загальний результат служби. Не може братись до розрахунку середній розмір премії із підстав того, що в такому випадку, виходячи зі змісту ч. 4 ст. 63 Закону від 09.04.1992 р. № 2262-ХІІ «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [4], пенсія повинна переглядатися кожного місяця в зв'язку зі зміною цього показника, тому що розмір премії кожного місяця змінюється. Премія як форма заохочення успіхів конкретного працівника у службі не може ставитись в залежність від результатів роботи інших працівників чи визначатись виходячи з усередненого показника, а повинна відповідати розміру фактичної премії за останньою штатною посадою, що бралась до розрахунку при оформленні пенсії. Не погоджуємося також з рішенням Суду, яке містить таке положення: «Якщо у цій категорії справ буде встановлено, що надбавка за виконання особливо важливих завдань, яку отримував позивач, на момент виникнення у нього права на перерахунок пенсії не виплачувалась, то цю надбавку не належить вказувати у довідці про розмір грошового забезпечення» [9]. Стаття 92

Конституції України передбачає, що виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення [5]. Це підтверджено і Рішенням Конституційного Суду України від 13.05.2015 р. № 4-рп/2015 у справі за конституційним зверненням громадянина Сердюка Вадима Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», в якому зазначається, що виключно Верховна Рада України шляхом прийняття законів визначає види грошового забезпечення для обчислення та перерахунку пенсій військовослужбовців та осіб, які мають право на пенсію за Законом, а Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення права осіб на пенсійне забезпечення, керуючись Конституцією та законами України [10]. Таким чином, Кабінет Міністрів не мав права скасовувати складові грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення, премії).

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що перерахунок пенсій працівникам органів внутрішніх справ (міліції), який було зроблено у квітні 2018 р., є кроком щодо поліпшення соціального захисту колишніх працівників міліції. Але виплата нового розміру пенсії за період з 01.01.2016 р. по 31.12.2017 р. повинна бути здійснена негайно, адже постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 р. № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб», яка була прийнята майже через два роки після виникнення права у працівників міліції права на перерахунок пенсії, містить положення, що суперечать ст. 22 Конституції України. Премії та доплати, які були враховані при призначенні пенсії, повинні бути враховані при визначенні грошового забезпечення для перерахунку пенсії. Потребує удосконалення також механізм виконання рішень судів щодо перерахунку і виплати пенсій, адже прийняті рішення судів не виконуються.

Список використаних джерел:

1. Денісова Л.Л. Правове регулювання соціального забезпечення працівників поліції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Л.Л. Денісова. — К., 2017. — 20 с.
2. Мальцева О.В. Соціальний захист працівників поліції: закордонний та вітчизняний досвід / О.В. Мальцева / матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Маріуполь, 21.10.2016 р.). — Маріуполь, 2016. — С. 56–59.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.
4. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 р. № 2262-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 29. — Ст. 399.

5. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Рішення Саксаганського районного суду м. Кривий Ріг від 12.03.2018 р., справа № 214/7228/17 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей: Закон України від 23.12.2015 р. № 900-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 3. — Ст. 31.
8. Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 р. № 103 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://search.liga.zakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP180103.html
9. Рішення Верховного Суду від 12 березня 2018 р., зразкова типова справа № 802/2196/17 (щодо нескладання ліквідаційної комісії МВС довідки для перерахунку пенсій пенсіонерам МВС) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua>
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Сердюка Вадима Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 13.05.2015 р. № 4-рп/2015 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-15>

КОВАЛЕНКО Наталія

суддя Верховного Суду,

доктор юридичних наук, доцент

ПРО ПРАВО СПІВРОБІТНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ НА ПЕРЕРАХУНОК ПЕНСІЙ

Пенсіонерам органів внутрішніх справ, яким призначена пенсія за вислугою років відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», законодавством гарантовано право на перерахунок пенсії у зв'язку зі зміною розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців та осіб, які мають право на пенсію за вказаним Законом. Однак протягом останніх кількох років таке право можливо було реалізувати тільки за участі судової гілки влади. Масовими стали спори вказаної категорії пенсіонерів з органами Пенсійного фонду України.

Ознаки типових справ:

1) позивач — пенсіонер органів внутрішніх справ; фізична особа, якій призначено пенсію згідно із Законом України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ»;

2) відповідач — суб'єкт владних повноважень — територіальний орган Пенсійного фонду України, на обліку якого перебуває позивач, та який здійснює виплату пенсії позивачеві;

3) предмет спору — бездіяльність відповідача (відмова вчинити дії) щодо перерахунку та виплати пенсії пенсіонеру органів внутрішніх справ з 01.01.2016 р. згідно із Законом України від 23.12.2015 р. № 900-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей», ст. 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції», на підставі наданих відповідними органами/особою-пенсіонером довідок про розмір грошового забезпечення з дотриманням Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 р. № 45.

З метою формування єдиної правозастосовної практики, оптимізації розгляду справ, захисту прав людини Верховним Судом розглянута зразкова справа. Пропонується огляд позиції Суду щодо застосування норм права при визначенні права співробітників органів внутрішніх справ на перерахунок пенсій.

Суд вважає необґрунтованими доводи відповідача про те, що постанова № 988, яка набрала чинності 02.12.2015 р., тобто до набрання чинності Законом № 900-VIII, не породжує підстав для проведення перерахунку пенсії позивачу як особі з числа колишніх працівників міліції, оскільки на день набрання чинності Законом № 900-VIII постанова № 988 діяла і залишається чинною на сьогодні.

Конституційний Суд України у Рішенні від 09.02.1999 р. № 21-рп/99 (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) зазначив, що дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності й припиняється зі втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце. Положення ч. 1 ст. 58 Конституції України про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів у випадках, коли вони

пом'якшують або скасовують відповідальність особи, стосується фізичних осіб і не поширюється на юридичних осіб.

Збільшення грошового забезпечення поліцейських, яке за своїми складовими є ідентичним тому, що його отримували колишні працівники міліції, але за розміром більшим, є безумовною підставою для перерахунку пенсії позивача як колишнього працівника міліції на підставі постанови № 988 згідно із Законом України від 23.12.2015 р. № 900-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей», ст.ст. 51, 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб».

Суд також вважає безпідставними посилання відповідача на відсутність постанови Кабінету Міністрів України про встановлення умов, порядку та розмірів перерахунку пенсій особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України (міліції), оскільки порядок проведення перерахунку пенсій регламентований постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 р. № 45 «Про затвердження Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 1992 р. № 393», що набрала чинності 20.02.2008 р. Постановами Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» та від 18.11.2015 р. № 947 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року № 268» встановлені розміри грошового забезпечення працівникам поліції за посадовими окладами і спеціальними званнями.

Посилання відповідача на те, що нарахування, перерахунок та виплата пенсії позивачу є дискреційними повноваженнями відповідача, є неналежними, оскільки відповідно до Рекомендації Комітету Ради Європи № R(80)2, прийнятої Комітетом міністрів 11.03.1980 р., під дискреційними повноваженнями необхідно розуміти повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за цих обставин. Натомість згідно з підпунктом 5 п. 4 Положення про головні управління Пенсійного фонду України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України від 22.12.2014 р. № 28-2, Головне управління Фонду відповідно до покладених на нього завдань здійснює призначення (перерахунок) та виплату пенсій військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу та іншим особам (крім військовослужбовців строкової служби та членів їх сімей), які

мають право на пенсію згідно із Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб». Зазначена норма не передбачає дискреційних повноважень у відповідача щодо нарахування, перерахунку та виплати пенсії у розумінні Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R(80)2.

Висновки за результатами розгляду зразкової справи

Відповідно до Закону України від 23.12.2015 р. № 900-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей», ст. 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» зміна грошового забезпечення поліцейських, яке за своїми складовими є ідентичним тому, що його отримували колишні працівники міліції, але за розміром більшим, є безумовною підставою для перерахунку пенсії позивача як колишнього працівника міліції на підставі постанови № 988, яка набрала чинності 02.12.2015 р.

Згідно зі ст. 51 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» позивач має право на перерахунок пенсії з першого числа місяця, що йде за місяцем, в якому настали обставини, що тягнуть зміну розміру пенсії. Оскільки постанова № 988, якою встановлені розміри грошового забезпечення працівникам поліції за посадовими окладами і спеціальними званнями, набрала чинності 02.12.2015 р., позивач має право на перерахунок пенсії з урахуванням видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством для поліцейських, з 01.01.2016 р.

Ураховуючи те, що право позивача на перерахунок пенсії встановлено чинним законодавством України, дотримано всі вимоги, передбачені Порядком № 45, для проведення перерахунку пенсії, позивач має законні підстави щодо перерахунку його пенсії на підставі довідки про грошове забезпечення з урахуванням грошового забезпечення поліцейських. При цьому посилання відповідача на відсутність коштів на проведення виплати пенсії в перерахованому розмірі порушує гарантоване ст. 1 Першого протоколу Конвенції право мирно володіти своїм майном. Оскільки чинне правове положення передбачає виплату певних надбавок, і дотримано всіх вимог, необхідних для цього, органи державної влади не можуть свідомо відмовляти у цих виплатах доти, доки відповідні положення є чинними. Тобто органи державної влади не можуть посилатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань (рішення Європейського суду у справі «Кечко проти України» від 08.11.2005 р.).

При цьому суд звертає увагу на підвищені гарантії соціальної захищеності осіб, що перебувають на службі в органах внутрішніх справ, з боку держави, що повинні бути реалізованими у комплексі заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби в органах внутрішніх справ, так і після звільнення у запас або відставку (Рішення Конституційного Суду України від 06.07.1999 р. № 8-рп/99 у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень статті 5 Закону України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист»).

За результатами судового розгляду встановлено, що ліквідаційна комісія ГУ МВС України на підставі списків осіб, пенсії яких підлягають перерахунку, надала до ГУ ПФУ довідку про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсії, що свідчить про дотримання державним органом Порядку № 45 у частині надання довідок до органу Пенсійного фонду.

У зв'язку з викладеним суд дійшов висновку про наявність підстав для задоволення позовних вимог фізичної особи до органу Пенсійного фонду України про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії.

Обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм

Висновки Верховного Суду в цій зразковій справі підлягають застосуванню в адміністративних справах щодо звернення пенсіонерів органів внутрішніх справ, яким призначено пенсію згідно із Законом України «Про пенсійне забезпечення військовослужбовців, осіб начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ», до суду з адміністративними позовами до територіальних органів Пенсійного фонду України, на обліку яких стоять позивачі та які здійснюють виплату пенсій позивачам, з позовними вимогами щодо визнання протиправною бездіяльності відповідача (відмови вчинити дії) щодо здійснення перерахунку та виплати позивачам пенсії з 01.01.2016 р. як пенсіонерам органів внутрішніх справ згідно із Законом України від 23.12.2015 р. № 900-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей», ст.ст. 51, 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції», на підставі наданої довідки про грошове забезпечення для перерахунку пенсій з урахуванням грошового забезпечення поліцейських; зобов'язання відповідачів здійснити перерахунок та виплату пенсії позивачам з 01.01.2016 р. як пенсіонерам органів внутрішніх справ згідно із

Законом України від 23.12.2015 р. № 900-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей», ст.ст. 51, 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», постановою Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції», згідно з наданою довідкою про грошове забезпечення для перерахунку пенсій з урахуванням грошового забезпечення поліцейських.

Обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі

При застосуванні висновків Верховного Суду в цій зразковій справі суди повинні враховувати те, що довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсій з урахуванням грошового забезпечення поліцейських повинні бути отримані з дотриманням Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 р. № 45. Ці довідки повинні бути чинними.

Суди повинні встановити, чи дотримано всіх вимог, передбачених Порядком № 45, для проведення перерахунку та виплати пенсії позивачам.

КОВАЛКО Наталія

*Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРОЦЕДУРА ВРЕГУЛЮВАННЯ СПОРУ ЗА УЧАСТЮ СУДДІ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА ВИКЛИКИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Нові реалії сьогодення в системі правосуддя, які обумовлюють загострення конфліктів та припинення відносин між сторонами, призвели до необхідності розвитку альтернативних способів вирішення спорів, чільне місце серед яких посідає судова медіація. Судова медіація є інтегрованим видом медіації в судовій системі, проведення якого здійснюється після звернення особи до суду. У багатьох європейських країнах, таких як Німеччина, Австрія, Голландія, Велика Британія, цей процес було успішно вмонтовано в офіційну судову систему, про що беззаперечно засвідчили результати практики його застосування.

Аналіз досвіду зарубіжних країн дозволяє говорити про існування двох основних моделей судової медіації залежно від того, хто виконує функції медіатора при проведенні цієї процедури: зовнішньої та внутрішньої.

Зовнішня судова медіація передбачає передання суддею справи на розгляд медіатора, що здійснює свою діяльність професійно на приватноправових засадах одноособово або в об'єднаннях медіаторів. Така медіація, хоч і є відокремленою від судового розгляду процедурою, однак безпосередньо пов'язана з ним, оскільки суддя в цьому випадку займає вичікувальну позицію та відкладає вчинення подальших процесуальних дій до отримання результатів медіаційної процедури. Зовнішня судова медіація вперше набула свого поширення в Нідерландах, через що цей підхід до побудови взаємовідносин між судом і медіатором отримав назву голландської моделі.

Внутрішня судова медіація проводиться безпосередньо в суді та залежно від того, хто виступає медіатором, поділяється на два види: 1) проведення медіації іншим суддею, який не входить до складу суду, що розглядає зазначену справу; 2) проведення медіації працівниками суду, що не є суддями, наприклад, працівниками апарату суду, помічниками суддів тощо, або спеціальними медіаторами, які працюють у центрі медіації, що знаходиться при суді. Ця модель судової медіації останні кілька років дістала поширення в Німеччині, де вона в подальшому була офіційно визнана як один з видів медіації в законопроекті «Про підтримку медіації та інших форм врегулювання конфліктів», що був запропонований німецьким урядом.

Не оминув такий підхід до вирішення спорів і Україну. Зокрема, наприкінці 2017 р. набув чинності Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», яким запроваджено процедуру врегулювання спору за участю судді, у тому числі в адміністративному судочинстві.

Під час розроблення змін до процесуальних кодексів України щодо процедури врегулювання спору за участю судді за зразок було взято саме німецьку модель судової медіації. Водночас законодавцем було враховано не лише досвід європейських держав, а й досвід власний, який був отриманий під час реалізації двох пілотних проектів, проведених за сприяння Європейської комісії та Ради Європи: «Процедура відбору та призначення суддів, їхньої підготовки, притягнення до дисциплінарної відповідальності, розподілу справ та альтернативного розв'язання спорів» у 2006–2007 рр. та «Прозорість та ефективність системи правосуддя в Україні» в 2008–2011 рр.

Варто зазначити, що про доцільність із запровадження процедури медіації в адміністративному судочинстві свідчать Рекомендації Rec (2001)9

Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернативних методів урегулювання спорів між адміністративними органами та приватними особами, де наголошується на необхідності зменшення надмірного робочого навантаження на суди шляхом використання мирного вирішення спорів, оскільки постійне зростання кількості справ може знизити здатність судів, компетентних у вирішенні адміністративних справ, розглядати справи в розумний час відповідно до положень ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [1].

Згідно із законодавством України процедура врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві регулюється положеннями глави 4 розділу II Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАСУ) [2]. Так, відповідно до ст. 184 КАСУ врегулювання спору за участю судді проводиться за згодою сторін до початку розгляду справи по суті. Згідно зі ст. 180 КАСУ в підготовчому засіданні суд зобов'язаний з'ясувати, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді, а також за наявності згоди сторін встановити строки та порядок такого врегулювання спору.

Водночас проведення врегулювання спору за участю судді в адміністративному судочинстві не допускається (ст.ст. 184, 264–266, 268–289 КАСУ): 1) якщо в справу вступила третя особа із самостійними вимогами; 2) в окремих категоріях справ (крім типових): щодо оскарження нормативних актів, дій, бездіяльності Верховної Ради України, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Вищої ради правосуддя, Президента України; 3) в окремих категоріях термінових справ (крім типових): щодо уточнення списку виборців; у справах, пов'язаних з виборчим процесом, референдумом; щодо забезпечення потреб оборони; за зверненням органів доходів і зборів.

Про проведення процедури врегулювання спору за участю судді суд постановляє ухвалу, у якій він має також вирішити питання про зупинення провадження в справі. У випадку колегіального розгляду справи врегулювання спору за участю судді проводиться суддею, який здійснював підготовку справи до розгляду.

Відповідно до КАСУ процедура врегулювання спору за участю судді проводиться протягом розумного строку, але не більше тридцяти днів з дня постановлення ухвали про її проведення. Крім того, строк проведення такої процедури продовженню не підлягає. Формами проведення врегулювання спору за участю судді процесуальним законодавством визначено наради, які у свою чергу можуть бути спільними, що проводяться за участю всіх сторін, їхніх представників і судді, та/або закритими, що проводяться за ініціативою судді з кожною зі сторін окремо.

На початку проведення першої спільної наради з врегулювання спору суддя має обов'язково роз'яснити сторонам мету, порядок цієї процедури,

їхні права та обов'язки, з'ясувати підстави та предмет позову, підстави заперечень та роз'яснити предмет доказування з категорії спору, який розглядається. Крім того, суддя має запропонувати сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання їхнього спору. Водночас він також особисто може запропонувати сторонам та/або їх представникам можливий шлях мирного врегулювання спору, звернути увагу на судову практику в аналогічних спорах та здійснити інші дії, спрямовані на врегулювання спору. Проте йому забороняється надавати сторонам юридичні поради, рекомендації та здійснювати оцінку доказів у справі.

Слід також зазначити, що інформація, отримана будь-якою зі сторін чи суддею під час проведення врегулювання спору, є конфіденційною. Протягом цієї процедури протокол наради не ведеться, забороняється використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, здійснювати фото- й кінозйомку, відео- та звукозапис. Крім того, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 66 КАСУ суддя не може бути допитаний як свідок про інформацію, яка стала йому відома під час врегулювання спору за його участю.

Згідно з ч. 1 ст. 188 КАСУ врегулювання спору за участю судді припиняється: 1) у разі подання стороною заяви про припинення врегулювання спору за участю судді; 2) у разі закінчення строку врегулювання спору за участю судді; 3) за ініціативою судді в разі затягування процедури врегулювання спору будь-якою зі сторін; 4) у разі досягнення сторонами примирення та звернення до суду із заявою про примирення або звернення позивача до суду із заявою про залишення позовної заяви без розгляду або в разі відмови позивача від позову чи визнання позову відповідачем.

У випадку недосягнення сторонами примирення за наслідками проведення врегулювання спору за участю судді повторне проведення цієї процедури не допускається, а справа передається на розгляд іншому судді, визначеному в порядку, установленому ст. 31 КАСУ.

На підставі проведеного вище аналізу можемо дійти висновку, що обрана законодавцем модель врегулювання спору за участю судді має ряд позитивних аспектів для сторін, серед яких можна виокремити такі, як: доступність для сторін; відсутність додаткових грошових витрат для проведення зазначеної процедури; відсутність ризиків, пов'язаних зі строками позовної давності; стимул у вигляді повернення 50% судового збору у випадку успішного врегулювання спору.

Разом з тим необхідно зазначити й певні дискусійні моменти, які заслуговують на особливу увагу. По-перше, це неможливість продовження встановленого законодавцем 30-денного строку, упродовж якого сторони мають домовитися. По-друге, існує ризик використання недобросовісними сторонами процедури врегулювання спору за участі судді з метою умисного відводу останнього. По-третє, задля того, аби інститут судової медіації м

ефективно функціонувати в Україні, важливим залишається питання володіння суддями спеціальними знаннями та навичками позасудового врегулювання спору.

Підсумовуючи вищевикладене, можемо дійти висновку, що запропонована законодавцем можливість врегулювання спору за участю судді є перспективним та важливим кроком на шляху імплементації європейських процедур та поліпшення доступу до правосуддя в Україні. Водночас на початковому етапі її застосування на практиці, безперечно, не обійдеться без виникнення певних труднощів, що обумовлені специфікою цієї процедури. Однак це не має бути значною перешкодою для впровадження в українському законодавстві та системі правосуддя прогресивного сучасного інституту судової медіації.

Список використаних джерел:

1. Рекомендація Rec (2001)9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернативних методів врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05.09.2001 р. / Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система. — К., 2012.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

КОГУТ Ольга

кандидат юридичних наук, доцент

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

В умовах пошуку оптимальної моделі системи публічної влади проBLEMA визначення принципів публічної служби є надзвичайною актуальною, адже саме принципи визначають засади організації й функціонування публічної служби. Виходячи з тлумачення принципів у теорії права, під принципами публічної служби слід розуміти основоположні ідеї, настанови, що виражають об'єктивні закономірності та визначають науково-обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій органів публічної влади, статусу публічних службовців.

Аналіз зарубіжного досвіду нормативного регулювання публічної служби свідчить про те, що, як правило, виділяють такі принципи: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність [1, с. 26]. Так, наприклад, литовський Закон «Про публічну службу» виокремлює принципи поваги до людини та держави, справедливості, неупередженості, порядності, об'єктивності,

відповідальності, публічності та зразковості [1, с. 428–429]. У Болгарії публічна служба базується на принципах законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості [1, с. 608], а основними принципами публічної служби Грузії є: а) вірність Державі і народу Грузії; б) дотримання верховенства Конституції Грузії і законів Грузії при реалізації службовцями посадових прав і виконанні обов'язків; в) повага прав, свобод і гідності людини і громадянина; г) рівна доступність публічної служби для громадян Грузії відповідно до їх здібностей та професійної підготовки; д) професіоналізм і компетентність службовців; е) гласність; ж) безпартійність і світський характер публічної служби; з) стабільність кадрів службовців; і) економічний, соціальний і правовий захист службовців [2].

Для характеристики вітчизняного підходу до виокремлення принципів публічної служби вважаємо за доцільне звернутись до законодавства, що регулює питання державної служби, адже на законодавчому рівні (п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [3]) державну службу визнано різновидом публічної служби.

Насамперед зазначимо, що якщо у попередньому Законі України «Про державну службу» містився лише перелік принципів державної служби, то новий Закон від 10.12.2015 р. «Про державну службу» [4] (далі — Закон № 889-VIII) у ст. 4 наводить також пояснення змісту кожного з них. Отже, за вітчизняним законодавством державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: 1) верховенства права; 2) законності; 3) професіоналізму; 4) патріотизму; 5) добросовісності; 6) ефективності; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політичної неупередженості; 9) прозорості; 10) стабільності.

На особливу увагу, на нашу думку, заслуговують перших два принципи — *верховенства права та законності*. Зазначимо, що у Законі України від 16.12.1993 р. принцип верховенства права навіть не згадувався, а принцип законності йшов «у парі» з принципом демократизму. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону № 889-VIII верховенство права — забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави [4].

Варто зауважити, що вперше тлумачення принципу верховенства права було зроблено в 2005 р. у Кодексі адміністративного судочинства України (ст. 8) [3]. Схоже, але звужене тлумачення було закладено у 2012 р. у Кримінальному процесуальному кодексі України (ст. 8) [5]. Міститься визначення принципу верховенства права і у Законі України від 02.07.2015 р. «Про Національну поліцію» (ст. 6) [6]. Необхідно зазначити, що у названих нормативно-правових актах вказується на необхідність врахування при

застосуванні принципу верховенства права практики Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ).

Принцип верховенства права як основний принцип сучасної демократичної, правової держави є багатограним за своєю суттю та змістом. Незважаючи на закріплення принципу верховенства права у нормативно-правових документах на національному і міжнародному рівнях, на сьогодні немає єдиного та чіткого його визначення. Тому у доповіді Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) про верховенство права у п. 68 зазначено про дуже загальний характер поняття «верховенство права» у законодавчих положеннях як на національному, так і на міжнародному рівнях, а у п. 41 зроблено спробу виділити такі його обов'язкові елементи: «а. Законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права; б. Юридична визначеність; с. Заборона свавілля; d. Доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; е. Дотримання прав людини; f. Заборона дискримінації та рівність перед законом» [7]. Отже, законність у європейській практиці виступає елементом верховенства права.

Щодо законності як окремого принципу державної служби за вітчизняним законодавством, то відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону № 889-VIII це — обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Враховуючи вищевикладене, вірно вважаємо думку І.В. Бойка про те, що при реалізації державним службовцем своїх повноважень може виникнути конкуренція досліджуваних принципів [8, с. 128]. Як приклад науковець наводить рішення ЄСПЛ у справі «Гарнага проти України» [9]. Суть справи полягала у тому, що відділ реєстрації актів цивільного стану Білоцерківського міського управління юстиції відмовив пані Гарназі у задоволенні заяви щодо зміни по батькові, посилаючись на затверджені Міністерством юстиції України Правила реєстрації актів цивільного стану в Україні, згідно з якими по батькові фізичної особи може бути змінено тільки у разі зміни її батьком свого власного імені. Розглядаючи цю справу, ЄСПЛ дійшов висновку, що обмеження, накладені на зміну по батькові, не видаються належним чином та достатньою мірою мотивованими національним законодавством. Крім того, державними органами не було надано жодного обґрунтування позбавленню заявниці її права приймати рішення з цього важливого аспекту її приватного та сімейного життя, і таке обґрунтування не було встановлено жодним іншим способом. Відповідно, Суд зазначив, що у цій справі було порушення ст. 8 Конвенції «Право на повагу до приватного і сімейного життя».

Отже, згідно з приписами українського законодавства фізична особа може змінити своє по батькові лише у випадку, коли її батько змінить своє ім'я. З іншого боку, ЄСПЛ вважає такі обмеження порушенням прав, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Як діяти державному службовцю в подібній ситуації: враховувати вітчизняне законодавство, порушуючи принцип верховенства права, чи враховувати практику ЄСПЛ, порушуючи при цьому принцип законності? З метою уникнення такої «проблеми вибору» дотримуємося думки про те, що з метою забезпечення орієнтації державного службовця на приписи, закріплені в міжнародно-правових документах та їх тлумачення в рішеннях ЄСПЛ, в Законі «Про державну службу» має бути зазначено, що законність є складовою принципу верховенства права [8, с. 129].

На окрему увагу заслуговує і *принцип політичної неупередженості*, за допомогою якого законодавець спробував відокремити державних службовців від політики. Так, відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону № 889-VIII політична неупередженість — це недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків. Але у розділі II «Правовий статус державного службовця» є окрема ст. 10, присвячена деталізації політичної неупередженості. На нашу думку, було б логічним, якби в одній статті давався перелік всіх принципів, а потім в окремих статтях — їх тлумачення. Оскільки коротке тлумачення досліджуваного принципу є у ст. 4, доцільніше було б тут вжити назву «принцип політичної нейтральності», а вже у розділі щодо правового статусу державного службовця закріпити (як це власне і зроблено) вимогу щодо політичної неупередженості шляхом визначення відповідних обмежень політичних прав державних службовців.

Отже, закріплені у Законі № 889-VIII принципи визначають новий характер і спрямованість сучасної державної служби, проте **з метою орієнтації державного службовця на приписи, закріплені в міжнародно-правових документах, та їх тлумачення в рішеннях ЄСПЛ, у ст. 4 доцільно зазначити, що законність є складовою принципу верховенства права. Також слід було б назву «принцип політичної неупередженості» змінити на «принцип політичної нейтральності», а у розділі щодо правового статусу державного службовця закріпити вимогу щодо політичної неупередженості.**

Список використаних джерел:

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

2. О публичной службе: Закон Грузии [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/28312/96/ru/pdf>
3. Кодекс адміністративного судочинства України // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 1918.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Офіційний вісник України. — 2016. — № 3. — Ст. 149.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України // Офіційний вісник України. — 2012. — № 37. — Ст. 1370.
6. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Офіційний вісник України. — 2015. — № 63. — Ст. 2075.
7. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія) Верховенство права: Доповідь, схвалена Венеціанською комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 р.) [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-ukr)
8. Бойко І.В. Верховенство права та законність як принципи здійснення державної служби / І.В. Бойко / Актуальні питання реалізації нового Закону України «Про державну службу»: тези доповідей Всеукраїнського форуму вчених-адміністративістів, м. Запоріжжя, 21.04.2016 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. — Запоріжжя: ЗНУ, 2016. — С. 203–206.
9. Справа «Гарнага проти України» (заява № 20390/07): рішення Європейського суду з прав людини від 16.05.2013 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 1. — Ст. 30.

КОЛОМОЄЦЬ Тетяна

декан юридичного факультету
Запорізького національного університету,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
член-кореспондент НАПрН України,
завідувач Навчально-наукової лабораторії
дослідження проблем службового права НАПрН України

ПОРУШЕННЯ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ОДЕРЖАННЯ ПОДАРУНКІВ ЯК ПІДСТАВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА МОЖЛИВІ ВАРІАНТИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

В умовах сучасних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, безпосередньо пов'язаних із кардинальним оновленням правових засад державної служби, запобіганням корупції в усіх

її проявах у сфері публічної служби, все більше уваги зацікавленої спільноти концентрується на з'ясуванні реального ресурсу кожного засобу запобігання та протидії всім без винятку різновидам протиправних діянь публічних службовців, в т.ч. тих з них, що пов'язані із порушенням встановлених т.зв. «спеціальних обмежень» для публічних службовців, є адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, за вчинення яких у законодавстві України передбачена адміністративна відповідальність. Одним із таких «спеціальних обмежень» для публічних службовців є обмеження щодо одержання ними подарунків.

Практика правового регулювання «подарункових відносин за участю публічних службовців» є достатньо поширеною у світі. Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє бодай умовно виділяти кілька моделей такого регулювання. Так, наприклад, у Фінляндії, Чехії, Німеччині, Канаді та інших державах публічним службовцям взагалі заборонено одержувати подарунки задля усунення «впливу на чистоту їх службової професійної діяльності». У Сінгапурі публічним службовцям заборонено отримувати подарунки, послуги, пропозиції будь-якого характеру під час перебування на службі, оскільки все це кваліфікується як «одержання корупційної винагороди» й передбачає кримінальну відповідальність, як, до речі, й у Китаї (де службовцям заборонено одержувати будь-що, крім книг) [1, с. 216]. Обмеження (шляхом перерахування дозволених для одержання предметів, послуг, встановлення максимальної вартості подарунку, періодичності їх отримання тощо) щодо одержання публічними службовцями подарунків передбачено у законодавстві США, Франції, Данії, Білорусі, Росії та інших держав. При цьому підходи до визначення відповідних обмежень, ступінь нормативної регламентації моделей поведінки є різними, а відтак — результати їх дотримання, показники ефективності протидії протиправним діянням, пов'язаним із порушенням встановлених обмежень, притягнення винних осіб до відповідальності також різняться.

В Україні реальні «подарункові відносини за участю публічних службовців», на жаль, є також достатньо поширеними, однак аналіз діяльності уповноважених суб'єктів, безпосередньо пов'язаної із волевиявленням, фіксацією зазначених протиправних діянь, а тим паче з притягненням до адміністративної відповідальності винних осіб, свідчить про абсолютно протилежне. Такий стан справ зумовлений переважно специфікою нормативної регламентації відповідних відносин, визначення цього виду «спеціального обмеження».

Аналіз сучасного вітчизняного законодавства та практики його застосування щодо зазначеного питання дозволяє виокремити кілька найбільш проблемних аспектів:

— по-перше, використання змішаної моделі регулювання «подарункових відносин за участю публічних службовців» із розпорошенням

відповідних правових засад у різних нормативно-правових актах (у т.ч. різної юридичної сили). У ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» одночасно закріплюється заборона, обмеження та дозволи на одержання подарунків публічними службовцями. Пропонуючи три види подарунків («заборонені», «дозволені за умови дотримання встановлених вимог», «дозволені»), законодавець щодо кожного з них перераховує їх ознаки, що правда стосовно «обмежень» («дозволені за умови дотримання встановлених вимог»), щодо яких, до речі, на практиці виникає чимало питань, він формулює положення, перенасичені узагальненими словосполученнями, оціночними поняттями (наприклад, «які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність»), громіздкими конструкціями щодо визначення вартісної межі, джерела та періодичності надходження. Все це ускладнює тлумачення відповідних положень, створює передумови для суб'єктивного довільного розсуду особи, що, у свою чергу, негативно впливає на стан дотримання встановлених обмежень, ефективність запобігання порушенням, можливість притягнення винних осіб до відповідальності.

Узагальнений підхід законодавця до визначення видового розмаїття подарунків, а також моделей можливої поведінки щодо них створив передумови для підзаконної нормативної регламентації «окремих різновидів подарункових відносин за участю публічних службовців» (див., наприклад, наказ ДФС України від 01.12.2017 р. № 979 «Правила етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС») із виокремленням «опосередкованих подарунків» (наприклад, у США такі визнаються «подарунками, які одержані через близьких осіб публічного службовця або за його дорученням» [2, с. 16]), деталізацією окремих положень щодо одержання подарунків від підлеглих «з нагоди особливих подій», а також для активізації інтерпретаційної діяльності спеціального змістовного наповнення (див., наприклад, Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджені рішенням НАЗК від 29.09.2017 р. № 839). Розпорошеність нормативних положень, які регулюють різні аспекти «подарункових відносин за участю публічних службовців» (від суміжного понятійного ряду до деліктного аспекту), у різних за юридичною силою нормативно-правових актах істотно ускладнює правозастосування, в т.ч. й за рахунок потреби вирішення колізійних питань;

— по-друге, ускладнена, громіздка конструкція моделей поведінки учасників «подарункових відносин за участю публічних службовців», недотримання якої можна кваліфікувати як підставу для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Складність ситуації полягає у тому, що відсутність простої для сприйняття, зрозумілої для будь-якої особи норми права, яка б фіксувала (без потреби з'ясування, роз'яснення) модель поведінки публічного службовця щодо подарунку, фактично породжує

можливість різноваріативної поведінки як власне публічного службовця, так і уповноважених суб'єктів протидії можливим правопорушенням. Прив'язка реалізації норми права до кількох показників (вартісна ознака, що визначається із акцентуванням на змінний показник, джерело надання подарунку, періодичність його одержання), тлумачення оціночних понять, в т.ч. із використанням кількох варіантів, запропонованих у різних інтерпретаційних актах, узагальнена регламентація алгоритму процедурних аспектів поводження із подарунками (із перенасиченням нормативного акту словосполученнями «по можливості» й відсутністю будь-якої іншої альтернативи) дозволяє в одному випадку кваліфікувати дії особи як дотримання встановлених обмежень щодо одержання подарунків, а в іншому — як порушення відповідних обмежень. Більш того, цілком можливою за таких умов є різноваріативність кваліфікації відповідних порушень (ст.ст. 172-5, 172-7, 172-9 КпАП), в т.ч. як підстави для іншого різновиду юридичної відповідальності (ст.ст. 368, 191 КК України), а відтак — помилкове ототожнення різних засобів протидії корупції в усіх її проявах, що вимагає концентрації зусиль зацікавленої спільноти для остаточного з'ясування ресурсу обмеження щодо одержання подарунку публічними службовцями як засобу запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, в контексті активізації проектної діяльності, зорієнтованої на прийняття нового адміністративно-деліктного кодифікованого акту України;

— по-третє, дисбаланс у регулюванні матеріальних і процедурних аспектів «подарункових відносин за участю публічних службовців». Аналіз вітчизняного законодавства дозволяє стверджувати, що законодавець, більш-менш приділяючи увагу регулюванню перших, на жаль, переважно фрагментарно узагальнено упорядковує інші. Водночас, як відомо, докладна регламентація саме процедурних аспектів будь-яких відносин істотно зменшує кількість можливих порушень. На жаль, правила поводження із подарунками як щодо т.зв. «контактних відносин», так і щодо «безконтактних відносин» визначені узагальнено, без чіткої регламентації строків, фіксування поточних результатів, можливих «додаткових важелів» впливу, що створює передумови для різноваріативності правозастосування, а відтак — і до різноваріативності у справі запобігання та протидії відповідним правопорушенням, пов'язаним із дотриманням відповідних обмежень. У цьому сенсі цілком виправданим було б запозичення позитивного, апробованого часом і практикою досвіду зарубіжних країн у докладному нормативному регулюванні правил поводження з різними видами подарунків у різних ситуаціях (див., наприклад, Директиву Управління службової етики державних органів США. Звід Федеральних нормативних актів № 5, частина 2635).

Отже, цілком можливим є використання ресурсу обмеження щодо одержання подарунків публічними службовцями як засобу запобігання

правопорушенням, безпосередньо пов'язаним із корупцією, за вчинення яких передбачена адміністративна відповідальність. Задля підвищення ефективності такого використання доцільним видаються: а) внесення змін до ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» у частині визначення «опосередкованих подарунків», «офіційних подарунків», «сувенірів», «гостинців»; б) фіксація у ст. 23 цього самого Закону лише одного критерію для визначення ознак «обмежених подарунків», а саме його вартісної ознаки; в) узагальнення положень ст. 23, ст. 24 цього самого Закону та підзаконних актів у частині уніфікації підстав для одержання подарунків від підлеглих «з нагоди особливих подій» шляхом перерахування останніх; г) узгодження положень ст.ст. 23, 24, 46 цього самого Закону та Податкового кодексу України у частині обов'язкового декларування всіх без винятку подарунків публічних службовців, вартість яких перевищує «вартість подарунку, щодо якого встановлені обмеження»; г) регламентація у ст. 24 цього самого Закону послідовності дій щодо поводження з будь-якими видами подарунків із зазначенням строків обов'язкової письмової (іншої) фіксації, залученням свідків.

Внесення відповідних змін та доповнень сприятиме ліквідації «сірих зон» у правовому підґрунті використання реального ресурсу обмеження щодо одержання подарунків публічними службовцями як засобу запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією, усуненню помилкового ототожнення протиправних діянь під час їх кваліфікації, а відтак — притягненню винних осіб до адміністративної відповідальності. Нормативна регламентація «подарункових відносин за участю публічних службовців», із урахуванням запропонованих рекомендацій, сприятиме формуванню правового підґрунтя для розгляду подарунку для публічного службовця лише як «символічного прояву вдячності, поваги ... за професійну правомірну діяльність», а не важелю прихованого впливу, що може загрожувати «чистоті» останньої.

Список використаних джерел:

1. Бикеев И.И. Проблемы ограничения взятки от подарка в России и за рубежом: практика и тенденции / И.И. Бикеев // Актуальные проблемы экономики и права. — 2013. — № 1. — С. 245–249.
2. Коломоєць Т.О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за законодавством України: науково-практичний коментар / Т.О. Коломоєць. — Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. — 40 с.

КОМЗЮК Анатолій

*професор кафедри адміністративного права і процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Публічні службовці відповідно до чинного законодавства, зокрема Закону України «Про запобігання корупції», за вчинення правопорушень можуть бути притягнуті до різних видів юридичної відповідальності, в тому числі адміністративної. Правові засади останньої вже давно потребують реформування, оскільки її сучасні зміст, підстави та процедури не повною мірою відповідають початковій сутності та призначенню цього адміністративно-правового інституту, який із застосування штрафів адміністративними органами за порушення загальнообов'язкових правил переріс у зменшену копію кримінальної відповідальності. У зв'язку з цим актуалізується питання про сутність, теоретичні засади (принципи) та перспективи розвитку цього виду юридичної відповідальності в наш час, а також особливості її реалізації, в тому числі у випадках застосування до публічних службовців.

Значення принципів адміністративної відповідальності насамперед полягає у забезпеченні, з одного боку, її невідворотності, а з іншого — дотримання прав людини і громадянина під час її реалізації. Особливо актуальним це є в наш час, коли заходи адміністративної відповідальності за своєю суворістю наближаються до кримінальних покарань, а деякі з них можуть бути навіть суворішими (наприклад, до публічних службовців як адміністративне стягнення може застосовуватись позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до одного року).

Принципів адміністративної відповідальності в юридичній літературі виділяють досить багато. Одні з них належать до числа загальних теоретичних засад, властивих всім видам юридичної відповідальності (наприклад, законність, гуманізм тощо), на інших ґрунтуються лише окремі з них, зокрема адміністративна відповідальність (презумпція невинуватості, відповідальність за наявності вини тощо). Принципи адміністративної відповідальності можна групувати також залежно від рівня їх нормативного визначення.

На особливу увагу заслуговують конституційні принципи адміністративної відповідальності публічних службовців, на яких мають ґрунтуватись всі інші її засади. Говорячи про групу таких принципів, необхідно пам'ятати, що безпосередньо адміністративній відповідальності присвячено дуже мало конституційних норм. Власне термін «адміністративна відповідальність» в

Конституції України вживається лише одного разу, а саме в ст. 92, у п. 22 якої закріплено принцип виключно законодавчого регулювання адміністративної відповідальності, тобто лише законами мають визначатися діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за їх учинення (хоча можна зауважити, що в КпАП України є норма (ст. 5), відповідно до якої право приймати рішення з адміністративною санкцією надається органам місцевого самоврядування, що мало узгоджується із зазначеним конституційним положенням).

До конституційних принципів адміністративної відповідальності публічних службовців можна віднести також законність, рівність громадян, гуманізм, презумпцію невинуватості, індивідуалізацію відповідальності, забезпечення права на захист та ін. Щодо практичної реалізації деяких із зазначених принципів останнім часом виникли певні проблеми, які потребують вирішення на законодавчому рівні. Зазначені проблеми стосуються всіх громадян, а для публічних службовців, відповідальність яких переважно є значно суворішою, їх вирішення набуває особливого значення. Маються на увазі насамперед принципи індивідуалізації відповідальності, презумпції невинуватості та забезпечення права на захист.

Вимога щодо індивідуалізації юридичної відповідальності закріплена у ч. 2 ст. 61 Конституції України. У законодавстві про адміністративні правопорушення вона деталізується шляхом встановлення, по-перше, альтернативних та відносно-визначених санкцій у нормах Особливої частини розділу II КпАП України, по-друге, вимог для суб'єктів юрисдикції враховувати при виборі конкретного заходу адміністративного стягнення всі обставини вчиненого правопорушення та особу порушника. Цей принцип реально не може діяти у випадках, коли санкції, що застосовуються за вчинення проступків, є абсолютно визначеними, якими КпАП України останнім часом все частіше доповнюється. Для вирішення цієї проблеми можна запропонувати використання зарубіжного досвіду (Німеччина та ін.), використавши як масштаб для абсолютного визначення розмір денного заробітку порушника, що дозволить, з одного боку, залишити санкцію абсолютно визначеною (що важливо для запобігання корупції), а з іншого — індивідуалізувати відповідальність завдяки індивідуальному розміру заробітку, на що нами вже зверталась увага в інших публікаціях [1].

З презумпцією невинуватості справа дещо складніша. Конституція України закріплює цей принцип щодо кримінальної відповідальності (ст. 62). Проте системний аналіз конституційних норм та законодавства про адміністративні правопорушення дає підстави для висновку про те, що презумпція невинуватості властива також і адміністративній відповідальності. Це пояснюється схожістю підстав та змісту обох цих видів юридичної відповідальності, їх мети та функцій. Такий висновок впливає також із Рішення

Конституційного Суду України, в якому він сформулював правову позицію щодо конституційності застосування адміністративного затримання до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, прирівнявши його до заходу кримінального процесуального примусу [2]. Щодо практичної реалізації принципу презумпції невинуватості проблеми породжує запровадження, наприклад, автоматичної фіксації деяких правопорушень, коли на особу, яка фактично не вчиняла проступку, покладається обов'язок надавати докази своєї невинуватості. Про відхід від цього принципу можна говорити також у випадках винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення без складання протоколу про нього, коли особа фактично також може довести свою невинуватість лише шляхом оскарження цієї постанови.

Так само стосовно осіб, щодо яких здійснюється кримінальне провадження, закріплено принцип забезпечення права на захист (ст. 63 Конституції України). Проте це право поширюється також і на осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності. Воно закріплено, зокрема, у ст. 268 КпАП України як одне із прав зазначених осіб. У випадках застосування адміністративних стягнень за скороченою процедурою (без складання протоколу, без розгляду справи) реалізувати зазначене право можна лише шляхом оскарження постанови.

Таким чином, неухильне дотримання закріплених у Конституції України принципів адміністративної відповідальності публічних службовців необхідне для забезпечення їх прав, свобод та законних інтересів у випадках їх притягнення до цієї відповідальності, що є головним завданням демократичної правової держави. Проте реальне виконання цього завдання ускладнене існуванням застарілої нормативної основи адміністративної відповідальності — Кодексу України про адміністративні правопорушення, окремі положення якого суперечать не тільки загальному змісту принципів юридичної, зокрема адміністративної, відповідальності, а й конкретним положенням Конституції України, а також іншим нормам власне КпАП. У зв'язку з цим існує нагальна необхідність у якнайшвидших **розробці та прийнятті нового Кодексу про адміністративні проступки**, в якому зазначені суперечності та неузгодженості буде усунуто, а всі норми будуть чітко відповідати вимогам Конституції й принципам правової держави [1].

Список використаних джерел:

1. Гусаров С.М. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності / С.М. Гусаров, А.Т. Комзюк, О.Ю. Салманова // Форум права. — 2017. — № 5. — С. 112–119 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_17.pdf
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (консти-

туційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) від 11.10.2011 р. № 10-рп/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 84. — Ст. 3089.

КОНСТАНТИЙ Олександр

науковий консультант

судді Конституційного Суду України,

доктор юридичних наук,

старший науковий співробітник

ЩОДО СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ СПОРІВ З ПРИВОДУ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ НА ДЕРЖАВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ПОСАДАХ ТА ЗВІЛЬНЕННЯ З НИХ

Звернення до аналізу положень п. 2 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України у редакції Закону від 03.10.2017 р. № 2147-VIII (далі — КАС) у взаємозв'язку з п. 17 ч. 1 ст. 4, у якому визначено зміст поняття «публічної служби» в термінології цього Кодексу, дає підстави для висновку про те, що однією з таких, що належать до юрисдикції адміністративних судів, категорією є справи зі спорів **з приводу призначення на державні політичні посади, проходження служби на них та звільнення із зазначених посад**.

Справи зі спорів, що виникають у зв'язку із проходженням публічної служби на державних політичних посадах та припиненням перебування на них є найбільш складними та відповідальними для суддів адміністративних судів із усіх, що належать до категорії публічно-службових. Їх розгляд та вирішення становить фактично виконання ними особливої суспільної місії — гарантування стабільності й непорушності конституційного ладу в державі. Це пояснюється тим, що зайняття державної політичної посади відбувається у межах функціонування інститутів прямої або представницької демократії — за наслідками здійснення відповідного волевиявлення громадянами України на виборах або прийняття відповідного рішення про обрання (призначення) на неї вищими суб'єктами державної (політичної) влади — Верховною Радою України, Президентом України або Кабінетом Міністрів України. Крім того, виконання службових функцій на цих посадах передбачає реалізацію певної політичної програми, курсу. Адже особи, які обіймають політичні посади, є представниками політичних сил, що дістали перемоги на виборах, і тому набувають державно-владних повноважень, як правило, на вищому рівні державної влади для реалізації певної

політичної програми. Політичний характер діяльності цих осіб полягає у тому, що вони визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, розв'язують стратегічні проблеми економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління тощо [1].

З урахуванням особливостей виконуваних ними функцій й статусу в механізмі апарату державної влади особи, які обіймають державні політичні посади, статтею 50 Закону України «Про запобігання корупції» віднесені до категорії *службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище*. У зв'язку з цим за змістом положень п. 1 ч. 6 ст. 12 КАС *спори з приводу проходження служби на них та звільнення з цих посад не належать до категорії малозначних. Їх розгляд судами має здійснюватися у порядку загального позовного провадження*.

Існування державних політичних посад, на які не поширюється *трудова законодавство та законодавство про державну службу*, наразі прямо визначається чинним законодавством України. Так, Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» **політичними посадами** визначає посади *членів Кабінету Міністрів України* (Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів та міністрів України) (ч. 3 ст. 6); а Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади» — *посади першого заступника міністра і заступника міністра (у разі їх введення)* (ч. 5 ст. 9). При цьому в зазначених положеннях цих законів прямо визначено, що на ці посади *не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу*.

Виходячи з приписів ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, у яких визначається перелік посад, на які не поширюється чинність цього Закону, до державних політичних посад в Україні можна віднести посади: 1) Президента України; 2) народних депутатів України; 3) Глави Адміністрації Президента України та його заступників, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників; Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників; 4) членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; 5) Голови та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голови та членів Антимонопольного комітету України, Голови та членів Національного агентства з питань запобігання корупції, Голови та членів Рахункової палати, Голови та членів Центральної виборчої комісії; 6) Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, Голови Фонду державного майна України та його заступників; 7) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 8) голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників тощо.

Основними відмінними рисами державних політичних посад від посад державної служби, що обумовлюють особливості вирішення судами спорів з приводу проходження служби на них та звільнення з цих посад, є передбачена Конституцією та законами України *строковість обрання (призначення)* на них, а також *можливість у будь-який час відкликання або звільнення з цих посад* (у ряді випадків — з дотриманням певної процедури) [2, с. 132–133]. Так, у ч. 2 ст. 8 Закону України від 09.04.1999 р. № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України *на строк повноважень Президента України*. При цьому повноваження голови місцевої державної адміністрації можуть бути достроково припинені главою держави з незалежних від нього обставин як у разі висловлення йому недовіри складом відповідної ради, так й *будь-коли за ініціативою Президента України* (ч. 3 ст. 9 цього Закону).

Член Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) може бути звільнений з посади Верховною Радою України не за його власною ініціативою (з незалежних від нього підстав) — *за поданням Прем'єр-міністра України (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України)* (ст. 18 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Водночас за положеннями ч. 2 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» перший заступник міністра може бути звільнений з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України *відповідно до пропозицій відповідного міністра*. У разі звільнення міністра перший заступник міністра та заступники міністра *також звільняються з посад Кабінетом Міністрів України*.

Отже, чинне законодавство України визначає особливий порядок звільнення з посад осіб, які обіймають державні політичні посади, і підставою для цього може бути не тільки подання ними власної заяви про звільнення або про відставку, а й застосування інструментів так званої «політичної відповідальності», притаманної інституту державної політичної служби, тобто можливість їх звільнення суб'єктами обрання (призначення) суто з політичних підстав — підстав доцільності (якщо це обумовлюється потребами підвищення ефективності реалізації відповідного політичного курсу на цій посаді публічної служби).

Підстави для звільнення з державної політичної посади суб'єктом обрання (призначення) можуть бути різноманітними: це і нездатність загалом вживати заходів для протистояння кризі у певній сфері управління (з якою пов'язане виконання службових функцій), невідтримання особою курсу,

що реалізується вищим державним політичним керівництвом, виникнення спорів в урядовому середовищі тощо.

Правова позиція щодо гарантій судового захисту прав особи у разі звільнення її з державної політичної посади визначена Конституційним Судом України у Рішенні від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або про звільнення посадових осіб). Зокрема, у п. 3 мотивувальної частини цього Рішення орган конституційної юрисдикції визначив, що «призначення на посади та звільнення з посад Президентом України або Верховною Радою України посадових осіб не може обмежувати їх права на судовий захист».

При цьому Конституційний Суд України також відзначив, що «припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади... означає, що відповідна оцінка діяльності членів Кабінету Міністрів України та керівників інших центральних органів виконавчої влади може як стосуватися законності їх дій, так і мати політичний характер». Разом з тим з факту припинення повноважень зазначених осіб можуть виникати правовідносини, що мають похідний від політичної відповідальності характер. **У разі виникнення спору названі особи не позбавляються права на оскарження в суді окремих положень вказаних актів, зокрема щодо зміни дати, формулювання звільнення тощо** [3].

Список використаних джерел:

1. Ткаченко Є.В. Основні характеристики політичних посад в органах публічної влади / Є.В. Ткаченко // Форум права. — 2016. — № 4. — С. 296–303 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_48.pdf
2. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія / Ю.П. Битяк. — Харків: Право, 2005. — 304 с.
3. Рішення Конституційного Суду України від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або про звільнення посадових осіб) [Електронний ресурс] — Режим доступу: — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02>

КОРОЛЕНКО Віталій

в.о. завідувача відділу юрисдикційних форм
правового захисту суб'єктів приватного права,
судоустрою та судочинства
НДІ приватного права і підприємництва
імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО СИСТЕМ І ПРОЦЕДУР АПЕЛЯЦІЙНОГО ОСКАРЖЕННЯ У НОВІЙ РЕДАКЦІЇ КАС УКРАЇНИ

Питання європейських стандартів адміністративного судочинства пов'язане насамперед із тим, що Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) [1] безпосередньо не закріплює право кожного на судове вирішення справи про його права у сфері публічних правовідносин. А вже в ст. 6 Конвенції йдеться про право кожного на справедливий і публічний розгляд його справи судом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Про адміністративні спори тут не йдеться.

Пов'язано це значною мірою з тим, що на момент прийняття Конвенції адміністративна юстиція у формі окремої гілки судової системи не була поширеним явищем на європейському континенті. Водночас ст. 13 Конвенції передбачає, що кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. Саме положення цих двох статей Конвенції у своєму взаємозв'язку дали підстави стверджувати, що вимоги ст. 6 повинні поширюватися на діяльність адміністративних судів, якщо такі створені і діють у країні, що дістало відображення у практиці Європейського суду з прав людини. Докладніше про це пише А.В. Хворостянкіна [2], й ми не будемо зупинятися на цьому питанні.

Положення ст. 6 Конвенції отримують розвиток не лише у практиці ЄСПЛ, а й у рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи, висновках Консультативної ради європейських суддів. Переважна більшість цих документів стосуються цивільного, господарського та кримінального судочинства. Стандартам адміністративного судочинства безпосередньо присвячено понад десять з них. Зауважу, що у пунктах 90–91 Висновку № 6 (2004) стверджується, що дев'ять «принципів цивільного судочинства,

розроблених для вдосконалення правосуддя у цивільних справах», визначених у Рекомендації № R(84)5, визначають базові елементи повноважень щодо управління справами, які, як вважає КРЕС, повинні мати і здійснювати судді від початку до кінця усіх цивільних (у тому числі адміністративних) справ. Отже, адміністративні справи у Висновку прирівнюються до цивільних [3]. Водночас у Рекомендації Rec (2002)10 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо медіації в цивільних справах (ухвалена Комітетом міністрів 18.09.2002 р. на 808-му засіданні заступників міністрів) адміністративні справи виключаються із обсягу поняття «цивільні справи», що застосовується для цілей цієї Рекомендації [4].

Іншим неочевидним аспектом імплементації європейських стандартів оскарження судових рішень є те, що ст. 6 не передбачає права на оскарження судових рішень в апеляційному чи касаційному порядку. Статтею 2 Протоколу № 7 передбачено право на оскарження у кримінальних справах. У п. 81 Посібника зі статті 6 «Право на справедливий суд» (цивільна частина) вказано [5, с. 22], що ст. 6 не зобов'язує держав-учасниць засновувати суди апеляційної та касаційної інстанції, однак держава, у якій існують такі суди, повинна забезпечити відповідальних перед законом осіб гарантіями у процесі розгляду їх справ відповідно до ст. 6, однак порядок застосування ст. 6 у судах апеляційної та касаційної інстанції залежить від особливостей конкретного провадження. У п. 182 Посібника уточнюються підходи Європейського суду з прав людини до застосування ст. 6 при провадженні в апеляційних судах: ст. 6 § 1 не зобов'язує держав-учасниць засновувати суди апеляційної та касаційної інстанції, однак коли такі суди існують, держава має забезпечувати гарантії сторонам у справі відповідно до ст. 6 § 1 (*Andrejeva v. Latvia* («Андреева проти Латвії») [ВП], § 97). Однак спосіб застосування ст. 6 § 1 до проваджень у апеляційному суді залежить від специфічних ознак цих проваджень; необхідно враховувати провадження загалом у встановленому національним законодавством порядку, а також роль, яку відіграють у розгляді проваджень апеляційні (*Helmers v. Sweden* («Гелмерс проти Швеції»), § 31) або касаційні суди (*Levages Prestations Services v. France* («Леваж Престасьон Сервіс проти Франції»), §§ 44-45; *K.D.V. v. the Netherlands* («К.Д.В. проти Нідерландів»), § 41).

Основним документом, яким визначаються європейські стандарти процедур апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, є Рекомендації № R(95)5 Ради Європи державам-членам щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження по цивільних і господарських справах (далі — Рекомендація) [6]. Рекомендація не містить вказівок на те, що її положення можуть застосовуватися до адміністративного судочинства, однак чинна редакція КАС України [7] увібрала в себе значну їх кількість.

Ми не будемо зупинятися на загальних принципах Рекомендації, які передбачають право на контроль за будь-яким рішенням суду нижчого рівня судом вищого рівня, та можливість встановлення винятків із цього права. Перше відображено у нормах КАС, які передбачають право на апеляційний перегляд справи і давно нам знайоме, а ось друге — у нормах про право на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом. В Україні перше передбачає процесуальні фільтри для касаційного оскарження. Решта принципів діставали своє відображення й у старій редакції КАС.

Статтею 2 Рекомендації передбачено заходи на рівні суду першої інстанції. Так, питання судового спору мають визначитися на рівні суду першої інстанції. Всі можливі претензії, факти і докази мають надаватися суду першої інстанції. Ці положення розкриті у нормах КАС щодо доказування та обмеження подання доказів при апеляційному оскарженні, а також часових обмежень права на зміну предмету або підстави позову. Іншим таким заходом визначено необхідність зобов'язати суди першої інстанції чітко і повно обґрунтовувати свої рішення. Вимоги до змісту судових рішень у новій редакції КАС України суттєво посилено, зокрема щодо мотивувальної частини (мотиви відхилення доказів, мотивована оцінка кожного аргументу, мотиви застосування норм права). Можливість суду першої інстанції застосувати попередні примусові заходи, якщо це не завдасть непоправної або суттєвої шкоди стороні, яка програла справу, або не призведе до неможливості відправлення правосуддя на пізнішому етапі, передбачена нормами КАС про негайне виконання рішень, які обмежують як зміст вимог, за якими допускається негайне виконання, так і їх обсяг. Негайного виконання стосуються також положення ст. 4 Рекомендації.

Статтею 3 Рекомендації визначено чотири питання, які можуть виключатися з права на апеляцію. Перше і друге з них (виключення окремих категорій справ, наприклад з приводу невеликих сум, та одержання дозволу суду на подання апеляції) імplementовані не були. Натомість КАС встановлено граничні терміни апеляційного оскарження, а відстрочення права на оскарження з низки попередніх питань до подання основної апеляції по суті справи має давнє закріплення у закритому переліку ухвал, які можуть оскаржуватися в апеляційному порядку окремо від рішення суду.

Стаття 5 Рекомендації передбачає заходи з обмеження рамок провадження в суді другої інстанції. Дозвіл апеляційним судам або сторонам погоджуватися з усіма чи деякими обставинами справи, встановленими судом першої інстанції, певною мірою впроваджено у форму обов'язку суду при підготовці до апеляційного розгляду з'ясувати, які обставини визнаються чи заперечуються учасниками справи. Дозвіл сторонам клопотати про постановлення рішення, обмеженого деякими аспектами справи, прямо не

передбачено. Однак з огляду на те, що розгляд відбувається в межах скарги, а суд апеляційної інстанції може частково скасувати рішення суду першої інстанції, є підстави говорити про імплементацію, хоч і часткову. Виявити норми, які передбачають набрання законної сили частиною рішення, на яку не подано апеляційну скаргу, не вдалося. Межі розгляду справи судом апеляційної інстанції, передбачені у КАС, відповідають рекомендаціям про запровадження обмежень на представлення нових претензій, фактів чи доказів у суді другої інстанції, якщо не виникають нові обставини й не існують інші передбачені внутрішнім законодавством причини, з яких вони не були представлені в суді першої інстанції.

У КАС імплементовано також деякі інші заходи з поліпшення функціонування системи і процедур оскарження, передбачені главою III Рекомендацій. Так, залучення до розгляду справи не більше суддів, ніж потрібно, в тому числі шляхом одноосібного розгляду окремих процесуальних питань, має місце при одноосібному вирішенні суддею-доповідачем питання про залишення апеляційної скарги без руху.

Рекомендацію державам, де в суді другої інстанції можливі усне провадження, дозвіл сторонам домовлятися про постановлення рішення у справі без слухань, якщо суд другої інстанції не вважатиме слухання необхідним, враховано у КАС і передбачено, що суд апеляційної інстанції може розглянути справу без повідомлення учасників справи (в порядку письмового провадження) за наявними у справі матеріалами відповідно до ст. 311 КАС. Для скорочення усного провадження в апеляційній інстанції застосовуються правила спрощеного провадження.

Загальновідомим є спосіб, у який законодавцем реалізовано рекомендацію про залучення кваліфікованих адвокатів, які представлятимуть інтереси у суді.

Це — лише короткий, далеко не всеосяжний огляд того, що ж і як саме було імплементовано. Крім того, залишились неімплементованими такі рекомендації, як можливість відмовляти у розгляді апеляції у випадку, коли апелянт не виконав рішення в частині, в якій воно було допущене до негайного виконання, або можливість часткового оскарження рішення із набранням сили у частині, що не оскаржується. І саме можливість, доцільність, форми імплементації інших положень Рекомендації мають стати напрямом подальших наукових досліджень міжнародних стандартів, що стосуються адміністративного судочинства, результати яких будуть покладені в основу змін до чинного Кодексу адміністративного судочинства України.

Список використаних джерел:

1. Європейська конвенція з прав людини [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf

2. Хворостянкіна А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу / А.В. Хворостянкіна [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://minjust.gov.ua/m/str_6738
3. Висновок № 6 (2004) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний термін та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних засобів вирішення спорів / Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. — К., 2015. — С. 346–376 (708 с.).
4. Рекомендація Rec (2002)10 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо медіації в цивільних справах (ухвалена Комітетом міністрів 18.09.2002 р. на 808-му засіданні заступників міністрів) / Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. — К., 2015. — С. 468–472 (708 с.).
5. Посібник зі статті 6: Право на справедливий суд (цивільна частина) [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_UKR.pdf
6. Рекомендація № R (95)5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо запровадження та покращення функціонування систем і процедур оскарження по цивільних і господарських справах (прийнята Комітетом міністрів 07.02.1995 р. на 528-ому засіданні заступників міністрів) / Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. — К., 2015. — С. 332–336 (708 с.).
7. Кодекс адміністративного судочинства України (в редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/print1508228027525022>

КОРОПАТОВ Олег

*професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Одеського державного університету
внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНА СЛУЖБА»

Відповідно до положень прийнятого в грудні 2015 р. Закону України «Про державну службу» його дія не поширюється на деякі служби (поліція, органи прокуратури, суди та ін.), а відтак — визначення поняття «публічна служба» набуло неабиякої актуальності.

Чинна система державного управління в Україні є внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, відірваною від потреб простої людини. Практики вважають причинами такого стану неефективну організацію інституту державної служби і служби в органах місцевого самоврядування та незавершеність розмежування політичного

й адміністративного управлінь. Це становить основу напрямів трансформації інститутів влади, установлює нові пріоритети та обумовлює перехід до публічного управління [1, с. 26].

Питання, пов'язані з визначенням публічної служби та її ознак, дістали відображення у працях багатьох відомих вчених: В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, С.В. Ківалова, А.Н. Козиріна, Ю.М. Старілова, Ю.О. Тіхомірова, О.В. Оболонського, А.Ю. Осадчого та ін.

Необхідно звернути увагу на те, що єдиних критеріїв визначення поняття публічної служби досі не вироблено. Це пояснюється насамперед тим, що інститут публічної служби є відносно новим для нашої держави, а тому перебуває в процесі становлення, потребуючи свого подальшого дослідження та розвитку.

За законодавством зарубіжних країн публічною вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах [2, с. 92].

Поняття «публічна служба» міститься в ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [3]: «Публічна служба — діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування». Вказане визначення містить ряд дискусійних моментів. Це стосується, зокрема, віднесення до публічної служби, діяльності на державних політичних посадах. Як слушно зауважує Н.В. Янюк, «законодавець об'єднав різні за змістом види службової діяльності — політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави як результату діяльності перших» [4, с. 165].

Відомий український учений Ю.Л. Панейко визначав поняття «публічна служба» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб», а відтак — він уважав, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [5, с. 49, 51].

О.В. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях і навіть приватних підприємствах) [6, с. 139–140].

Погоджуючись загалом із наведеними визначеннями, слід наголосити на дискусійності віднесення служби в недержавних організаціях, тим більш у приватних підприємствах, до публічної служби. За таких умов неможливо визначити відмінність між публічним службовцем і працівником приватної сфери. Такий підхід більше властивий англосаксонській правовій системі, у якій поділ права на публічне і приватне фактично відсутній, тому й регулювання зайнятості на публічній службі мало відрізняється від зайнятості в приватному секторі.

Видатний вчений-адміністративіст В.Б. Авер'янов визнавав, що публічною вважається служба: а) в управлінському державному апараті; б) в органах місцевого самоврядування; в) у державних установах і підприємствах (таких як пошта, залізниця). Вона не пов'язана лише з державними, а повинна обстоювати й громадські інтереси. Вчений писав, що поняття «публічна служба» є похідним від поняття «публічна адміністрація». Зважаючи на те, що публічно-правовий статус мають не всі працівники зазначених органів, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації [7, с. 8–9].

Публічну службу Л.Р. Біла-Тіунова класифікує на: 1) політичну службу. Основним завданням цієї служби є визначення та реалізація державної політики у всіх сферах суспільного життя держави; 2) державну службу. Цей вид служби становить собою комплекс правових норм, які регулюють відносини, що виникають під час організації державної служби, встановлюють статус державних службовців, процедури його реалізації, а також механізм проходження державної служби; 3) суддівську службу. Цей вид публічної служби стосується тільки однієї категорії — професійних суддів при здійсненні ними правосуддя; 4) муніципальну службу. На відміну від вищезазначених видів публічної служби, останній вид не пов'язаний з державною діяльністю, державною посадою та, як правило, з реалізацією державних функцій і повноважень [8, с. 73].

Можна відзначити, що публічна служба є діяльністю, яка здійснюється на професійній основі особами, які займають посади в органах публічної влади, спрямована на здійснення покладених суспільством через державу на ці органи суспільно-важливих (публічних) функцій.

У науці адміністративного права сьогодні виділяють такі критерії віднесення служби до публічної: 1) залучення особи до публічної служби на підставі видання правового акта про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів). Отже, робота найманих працівників, які, хоч і працюють в органах влади, проте за трудовим контрактом, не може вважатися публічною службою; 2) постійність і професійний характер (на оплачуваній основі — за рахунок державних коштів) здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень; 3) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і «забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку» [9, с. 237].

Отже, враховуючи вищевикладене, запропонуємо визначення публічної служби: публічна служба — це професійна, публічна діяльність осіб, які обіймають політичні посади, посади в органах державної влади, місцевого самоврядування, муніципальних органах, спрямована на

задоволення публічних інтересів, визначених державою, й надання адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Хорошенко О. Публічна служба: характеристика її місця в суспільстві // Вісник державної служби України. — 2009. — № 3. — С. 26.
2. Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. — М.: Спарк, 2003. — 238 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.
4. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». — 2010. — Вип. 51. — С. 162–167.
5. Панейко Ю.Л. Наука адміністрації й адміністративного права: у 2 т. / Ю.Л. Панейко. — Авгсбург, 1949. — Т. 1: Загальна частина. — 213 с.
6. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ / А.В. Петришин. — Харьков: Факт, 1998. — 168 с.
7. Авер'янов В.Б. Предмет адміністративного права: «управлінська» і «публічно-сервісна» складові // Адвокат. — 2004. — № 8. — С. 9.
8. Кивалов С.В., Белая-Тиунова Л.Р. Публичная служба в Украине: учебник [для студ. высш. учеб. зав.] / С.В. Кивалов, Л.Р. Белая-Тиунова. — Одесса: Феникс, 2009. — 688 с.
9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. — М.: Юринформцентр, 1998. — 798 с.

КОСТЕНКО Інеса

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ, кандидат юридичних наук, науковий співробітник

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Юридичну відповідальність в теорії права зазвичай прийнято визначати як застосування до правопорушника уповноваженими на те особою чи органом визначеного санкцією юридичної норми заходу державного примусу, що дістає вияв у формі позбавлень особистого, майнового або організаційного характеру. Таким чином, юридична відповідальність відіграє роль своєрідного правового зв'язку між державою та правопорушником, вна-

слідок чого держава має право застосувати до правопорушника певні заходи впливу, а правопорушник, у свою чергу, зобов'язаний прийняти та «перетерпіти» встановлені державою втрати особистого або майнового характеру.

Єдиною підставою юридичної відповідальності є наявність у діянні правопорушника складу правопорушення. Юридична відповідальність за своєю суттю завжди пов'язана з державним примусом та відзначається певними втратами для особи, яка вчинила правопорушення. Основною метою реалізації такого роду діянь є формування належної, правомірної поведінки осіб, незалежно від того, вчинили вони правопорушення чи ні, оскільки в процесі корегування мислення громадян, підняття рівня їх моральності та правової обізнаності, ми здатні таким шляхом запобігти зростанню кількості правопорушень серед публічних службовців та населення взагалі.

Так, до основних заходів юридичної відповідальності належать: компенсація потерпілому моральної та матеріальної шкоди, що була йому завдана внаслідок учинення правопорушення; запобігання вчиненню правопорушником інших ексцесів в майбутньому; запобігання вчиненню правопорушень іншими особами; покарання правопорушника.

Якими є особливості юридичної відповідальності публічних службовців? Усі теоретичні та практичні положення, що стосуються юридичної відповідальності взагалі, притаманні й для юридичної відповідальності публічних службовців. Проте, виходячи саме з розуміння відмінностей у правовому регулюванні публічної служби і громадян, вихідним положенням стає те, що громадяни наділені більшою правовою свободою, ніж публічні службовці. Так, відповідно до положень ч. 17 ст. 4 КАСУ публічною службою є діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1].

Відповідно до конституційних положень органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2]. Оскільки публічним службовцям дозволено тільки те, що прямо передбачено законом, спостерігається дія спеціально-правового принципу. Що ж стосується населення (громадян, іноземців, юридичних осіб тощо), йому дозволено все, що не заборонено законом (загально-правовий принцип регулювання). Таким чином, громадяни можуть вчиняти будь-які дії або не вчиняти жодних, користуватися або не користуватися своїми правами за умов, що це не порушує чинне законодавство. Що стосується публічних службовців, то тут дещо інша ситуація: їх компетенція, в межах якої вони можуть діяти, чітко передбачена нормативними актами.

Так, якщо публічний службовець вчиняє будь-яке діяння, що не належить до його компетенції, це вже вважається правопорушенням, навіть в тому випадку, коли ця дія не є прямо визначеною законом. Якщо йдеться про перевищення службових повноважень, в такому разі це діяння можна розглядати і як дисциплінарний проступок, і як злочин, а в деяких випадках (залежно від обставин) — як корупційне правопорушення.

Спробуємо певним чином систематизувати вищезазначене. Отже, публічні службовці можуть нести юридичну відповідальність у разі:

1) прямого порушення чинних нормативно-правових актів (порушення публічним службовцем встановлених законом обмежень щодо зайняття підприємницькою діяльністю (ст. 24 Конституції України) [2]);

2) невиконання вимог чинних нормативно-правових актів (неприлюднення певної інформації на порушення ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [3]);

3) неналежного виконання вимог чинних нормативно-правових актів (ст. 367 Кримінального кодексу України містить положення про неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них (службова недбалість), що завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб [4]);

4) несвоєчасного виконання вимог чинних нормативно-правових актів (ст. 172-6 КУпАП — порушення вимог фінансового контролю: несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [5]).

Досліджуючи питання юридичної відповідальності в аспекті діяльності публічних службовців, для кращого розуміння її суті доцільно також коротко зупинитися на питанні щодо її принципів.

Принцип законності. Розглядаючи законність в контексті юридичної відповідальності публічних службовців, слід наголосити на її «подвійності». Так, публічний службовець має нести відповідальність, якщо діє на порушення вимог ч. 2 ст. 19 Конституції України (не на підставі, не в межах повноважень та не у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України) [2]. Разом із тим суб'єкт, який притягає публічного службовця до юридичної відповідальності, зобов'язаний вчиняти лише те, що визначено законом, і саме в такий спосіб і в такий формі, яка ним обумовлена [6].

Принцип справедливості. Розглядаючи цей принцип у межах інституту юридичної відповідальності публічного службовця, принцип справедливості можна визначити як певну відповідність відповідальності тяжкості порушення. Інакше кажучи, у разі необхідності здійснення того чи іншого обмеження держава повинна застосовувати чітко обумовлені цілями правового регулювання правообмежувальні заходи.

Принцип гуманізму. Цей принцип досить наочно виявляється в контексті ч. 2 ст. 28 Конституції України, за змістом якої ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню [2].

Принцип своєчасності. Аналізуючи цей принцип, можна виділити його квінтесенцію: існує певна необхідність притягнення правопорушника до відповідальності протягом обмеженого строку давності, тобто періоду часу, який співмірно тяжкості правопорушення віддалений від моменту його вчинення. В законодавстві України дія цього принципу досить наочно спостерігається, коли йдеться про строки накладення дисциплінарного стягнення, строки позовної давності в цивільному праві, строки давності притягнення до кримінальної відповідальності та строки накладення адміністративного стягнення.

Принцип презумпції невинуватості. В діяльності публічних службовців цей принцип необхідно розуміти, припускаючи їх добросовісність доти, доки не буде доведено зворотнє. Первинне припущення щодо недобросовісності публічного службовця без доведення зазначеного необхідними та допустимими доказами є за своєю суттю порушенням вимог ст. 21 Конституції України, відповідно до змісту якої усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах [2].

Принцип неприпустимості притягнення до відповідальності за одне й те саме правопорушення два й більше разів. Розкриваючи зміст цього принципу в аспекті діяльності публічної служби, доцільним є зосередитися на ч. 1 ст. 61 Конституції України, відповідно до якої ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Деякі вчені вважають за необхідне розширити зазначені межі, розуміючи цей принцип так: особа не може бути двічі притягнута до юридичної відповідальності навіть різного виду, за винятком обов'язку відшкодувати завдану правопорушенням шкоду [7].

Принцип індивідуалізації відповідальності. Так, відповідно до ч. 2 ст. 61 Конституції юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. З урахуванням важливості забезпечення гарантій прав публічних службовців зазначений принцип набуває особливої актуальності, зокрема у зв'язку із люстраційними заходами. Зазначений принцип узгоджується із принципами державної служби, викладеними у п. 10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу», відповідно до якого державна служба здійснюється з дотриманням принципу стабільності — призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [8].

Отже, у питаннях відповідальності публічних службовців найважливішими висновками можна вважати те, що публічні службовці повинні

нести відповідальність за власні рішення, дії, бездіяльність, основними видами якої є: конституційна, кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова та матеріальна. Основою відповідальності публічних службовців є соціальна відповідальність, у структурі якої вже виділяється юридична та суспільна відповідальність. Різновидами суспільної відповідальності є моральна та громадянська. Доцільним буде зазначити, що тільки підвищення всіх рівнів відповідальності публічних службовців у своїй системності та сукупності може забезпечити подальший розвиток нашої держави.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI.
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X.
6. Болсунова О.М. Сутнісні засади принципів юридичної відповідальності / О.М. Болсунова // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 4. — С. 48–52.
7. Дисциплінарно-деліктне право України: навчальний посібник / Т.С. Аніщенко, Ю.А. Берлач, Д.С. Бондаренко та ін. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. — К.: Ін Юре, 2016. — 464 с.
8. Юридична відповідальність публічних службовців: методичні рекомендації / за ред. О.Л. Ващук. — Львів, 2012. — 176 с.

КОСТЕНКО Сергій

Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
аспірант 1 року навчання

РОЗГЛЯД СПРАВ ЩОДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ: ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ КВАЛІФІКАЦІЙНО- ДИСЦИПЛІНАРНОЇ КОМІСІЇ ПРОКУРОРІВ

Актуальність теми доповіді обумовлена тим, що Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [1] набрав чинності 30.09.2016 р., проте положення Закону України «Про прокуратуру» [2] (далі — Закон) досі не приведені у відповідність із Основним Законом [3]. Викладене, зокрема, стосується виконання вимог ст. 131 Конституції України, згідно з якою в системі правосуддя відповідно до за-

кону повинні бути утворені органи для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів.

Щодо визначення поняття «компетенція державного органу» в юридичній літературі наявні різні погляди, проте їх аналіз не становить предмету нашої доповіді, тому, на нашу думку, слід погодитись з визначенням, який надала А. Ткаченко за результатами вивчення думок вчених-правників з цього приводу. Отже, компетенція характеризується сукупністю закріплених юридично прав і обов'язків (повноважень) органів влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), їхніх посадових осіб з приводу вимоги певної поведінки від фізичних і юридичних осіб та предметів відання, закріплених Конституцією України, законами України та підзаконними нормативними актами (компетенційними законодавчими актами) [4, с. 196].

З наведеного визначення випливає, що компетенція державного органу не зводиться лише до його повноважень, а є тією категорією, завдяки якій державний орган за своїм правовим статусом відрізняється серед інших суміжних державних органів. Чітке визначення у нормативних актах компетенції державного органу є запорукою ефективності виконання ним владних функцій у певній сфері державного управління.

Законодавець, визначаючи статус Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (далі — Комісія) в Законі, вказав, що вона є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених цим Законом, зокрема, вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів. Для вирішення вказаних питань Комісія наділена повноваженнями з розгляду дисциплінарних скарг про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснення дисциплінарного провадження, за результатами якого і за наявності підстав, передбачених Законом, приймає рішення про накладення на прокурора Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевої прокуратури дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора.

За загальним правилом, діяльність суб'єктів дисциплінарної влади щодо розгляду і вирішення питання про дисциплінарні проступки (дисциплінарний процес) здійснюється в порядку дисциплінарного провадження. Як і всім процесуальним юрисдикційним формам, дисциплінарному провадженню притаманна стадійність, оскільки справа про дисциплінарний проступок проходить декілька стадій від свого виникнення до виконання або у певних випадках — припинення [5, с. 141].

Аналіз процесуальних норм законодавства, які стосуються вирішення питань про дисциплінарну відповідальність прокурорів, дозволяє виокремити такі стадії дисциплінарного процесу щодо прокурора:

- 1) відкриття дисциплінарного провадження;
- 2) проведення перевірки дисциплінарної скарги;

3) розгляд висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора та прийняття рішення у дисциплінарному провадженні;

4) перегляд рішення, прийнятого за результатами дисциплінарного провадження;

5) застосування до прокурора дисциплінарного стягнення.

Перші три стадії здійснюються Комісією в межах дисциплінарного провадження [6].

Саме на третій стадії дисциплінарного провадження Комісія разом з висновком члена Комісії про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора отримує дисциплінарну скаргу, додані до неї матеріали, а також матеріали, зібрані членом Комісії в ході перевірки. Ці матеріали у сукупності складають справу, яку розглядає Комісія. Тобто на засіданні Комісії відбувається розгляд не лише висновку, як про це зазначено в окремих нормах Закону. До того ж, Комісія має право не погодитись з висновком члена Комісії, який проводив перевірку дисциплінарної скарги, та прийняти будь-яке інше рішення, що відрізнятиметься від пропонованого ним, для чого власне і відбувається вивчення та оцінка Комісією всіх наявних матеріалів дисциплінарного провадження, а не лише висновку.

Очевидним суттєвим недоліком чинного нормативного врегулювання дисциплінарного процесу щодо прокурора є також невизначеність того, з якого моменту прокурор вважається притягнутим до дисциплінарної відповідальності, що тягне низку проблем із установленням правових наслідків рішення Комісії про накладення дисциплінарного стягнення.

Отже, Комісія не уповноважена розглядати справи щодо дисциплінарної відповідальності прокурора. Цей висновок підтверджується і тим, що за Законом дисциплінарне провадження — це процедура розгляду Комісією скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, а не розгляду справи про дисциплінарну відповідальність прокурора.

Водночас законодавство містить лише один виняток з компетенції Комісії вирішувати питання про дисциплінарну відповідальність прокурора — це розгляд Радою прокурорів України питання про звільнення прокурорів, які займають певні адміністративні посади, визначені Законом, через неналежне виконання ними посадових обов'язків. У всіх інших випадках питання дисциплінарної відповідальності прокурорів є виключною компетенцією Комісії.

У зв'язку з цим значний інтерес викликають зареєстровані в Верховній Раді України законопроекти, які покликані вирішити вищевказані проблеми: проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині удосконалення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів) від 04.10.2017 р. № 7165

[7], а також альтернативний проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 18.10.2017 р. № 7165-1 [8].

Висновки та пропозиції.

Виконання конституційного припису щодо утворення в системі правосуддя відповідно до закону органу для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів можливе шляхом внесення змін та доповнень до Закону, згідно із якими Комісія в межах своєї компетенції щодо вирішення питань про дисциплінарну відповідальність прокурорів має бути уповноважена здійснювати розгляд відповідних справ.

Вирішення цього завдання вимагає, по-перше, обґрунтування правового статусу Комісії як державного органу в системі правосуддя; по-друге, визначення поняття «справа щодо дисциплінарної відповідальності прокурора», а також перегляду існуючого нормативного визначення поняття дисциплінарного провадження щодо прокурора; по-третє, визначення моменту, з якого прокурор вважається притягнутим до дисциплінарної відповідальності.

Існує необхідність доктринального визначення поняття «система правосуддя», її принципів побудови, структури, елементів тощо, проте, спираючись на норми Конституції України, наразі пропонуються наступні аргументи на користь віднесення Комісії до органів системи правосуддя:

- в Конституції України норми, які стосуються організації та діяльності прокуратури, знаходяться в розділі VIII «Правосуддя»; прокуратура наділена тільки функціями в межах певних видів судочинства, тому може бути віднесена до інституцій, які, хоч і не здійснюють правосуддя, що є виключною компетенцією судів, проте сприяють правосуддю (поряд з адвокатурою);
- Комісія є органом, який здійснює добір прокурорів, що повністю відповідає конституційній нормі про створення відповідного органу саме в системі правосуддя;
- скарги на рішення Комісії про притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора розглядає Вища рада правосуддя.

Пропонується дати наступне нормативне визначення справи щодо дисциплінарної відповідальності прокурора — це матеріали, зібрані у процесі перевірки відомостей про наявність підстав для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності, та висновок члена Комісії про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора, які передані на розгляд Комісії.

Відтак, дисциплінарне провадження щодо прокурора — це процедура перевірки дисциплінарної скарги, в якій містяться відомості про вчинення прокурором дисциплінарного проступку, та розгляду Комісією справи щодо дисциплінарної відповідальності прокурора.

Крім того, пропонується змінити відповідні норми Закону щодо видів рішень Комісії за результатами дисциплінарного провадження, передбачивши, що такими є рішення про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності та накладення дисциплінарного стягнення або рішення про закриття дисциплінарного провадження. Викладене надасть можливість вважати прокурора притягнутим до дисциплінарної відповідальності з моменту винесення відповідного рішення Комісією, що пов'язано з настанням відповідно до Закону правових наслідків у вигляді обов'язку Генерального прокурора та регіональних прокурорів застосувати до прокурора накладене Комісією дисциплінарне стягнення, а також з обрахуванням строків для погашення або дострокового зняття дисциплінарного стягнення.

Таким чином, розгляд Комісією справи щодо дисциплінарної відповідальності прокурора має виступати стадією дисциплінарного провадження щодо прокурора, що відповідає Конституції України та не потребує внесення значних концептуальних змін до чинного законодавства, яке регулює вирішення питань про дисциплінарну відповідальність прокурорів.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 28. — С. 7. — Ст. 532.
2. Закон України «Про прокуратуру» // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 2–3. — С. 54. — Ст. 12.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 131.
4. Ткаченко А. Поняття компетенції державного органу / А. Ткаченко // Часопис Київського університету права. — 2009. — № 4. — С. 192–197.
5. Подкопаєв С.В. Проблеми дисциплінарної відповідальності прокурорів / С.В. Подкопаєв / Реформування органів прокуратури України: проблеми і перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (2–3 жовтня 2006 року). — К.: Академія прокуратури України, 2007. — С. 140–142.
6. Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 28.02.2018 р. № 97дп-18 «Про закриття дисциплінарного провадження щодо Генерального прокурора України Луценка Ю.В.» [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.kdkp.gov.ua/ua/commission_decision.html?_m=publications&t=rec&id=1151
7. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині удосконалення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів) від 04.10.2017 р. № 7165 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62644
8. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення діяльності Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від

18.10.2017 р. № 7165-1 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62743

КОСТРУБА Анатолій

професор кафедри цивільного права

Навчально-наукового юридичного інституту

ДВНЗ «Прикарпатський національний університет

імені Василя Стефаника»,

доктор юридичних наук, доцент,

член Науково-консультативної ради

при Верховному Суді

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕЗАКОННЕ ЗБАГАЧЕННЯ: ШЛЯХ ДО РЕФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Відповідно до публічних відомостей, наданих міжнародною громадською організацією Transparency International, Україна посідає 130 місце зі 180 за рівнем корумпованості бюрократичного апарату влади. Відтак, метою державної політики протидії корупції є виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків корупційних дій.

Водночас протидія корупції має базуватися на принципах верховенства права. Цей принцип символізує те, що при здійсненні протидії корупції людина, її права та свободи визнаються найвищими соціальними цінностями та визначають зміст і спрямованість антикорупційної діяльності.

Одним із чинників боротьби з корупцією став Закон України від 07.04.2011 р. № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», яким встановлена кримінальна відповідальність за незаконне збагачення.

Кримінальний кодекс України було доповнено ст. 368-2 «Незаконне збагачення». Чи є наведений склад ефективним засобом протидії корупційним явищам в Україні — питання сьогоднішньої дискусії.

Так, у 2011 р. за фактами вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 368-2 Кримінального кодексу України, зареєстровано 353 кримінальних проваджень. Станом на травень 2018 р. до суду передано тільки 10. Закрито кримінальне провадження щодо 125 осіб. Наведене яскраво свідчить про низьку ефективність цієї статті, що дорівнює 3%. Реформування кримінального законодавства України в цій частині є вкрай необхідним.

Конституцією України передбачено, що в нашій державі визнається та діє принцип верховенства права; держава відповідає перед людиною

за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України.

Згідно з ч. 1 ст. 11 Загальної декларації прав людини 1948 р. та п. 2 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його провину не буде доведено в законному порядку. Наведена правова гарантія інституціонально закріплена у ст. 62 Конституції України.

Зазначені конституційні приписи закріплюють, що діяльність держави заснована виключно на принципі верховенства права. Не оминає реалізація принципу верховенства права також питання встановлення кримінальної відповідальності особи.

Як вже було зазначено, Законом України від 07.04.2011 р. № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», в Україні встановлено кримінальну відповідальність за незаконне збагачення — Кримінальний кодекс України було доповнено ст. 368-2 «Незаконне збагачення». Чинна редакція цієї статті передбачає кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, що визначається як «набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі». Отже, диспозиція цієї статті встановлює презумпцію винуватості особи у вчиненні нею злочину. Водночас норми Конституції України, Кримінального процесуального кодексу України передбачають, що обов'язок доказування винуватості особи у вчиненні злочину покладается на слідчого та прокурора.

Таким чином, для захисту від обвинувачення у вчиненні злочину, передбаченого ст. 368-2 Кримінального кодексу України, особа змушена брати на себе обов'язок доводити законність підстав набуття активів, тобто свою невинуватість, що прямо суперечить вимогам ст. 62 Конституції України.

Отже, приведення норм кримінального закону у відповідність до норм Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року сприятиме позитивному іміджу нашої країни в аспекті конвенційних зобов'язань України, покладених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами — з іншої.

Невизначеність кола осіб, набуття у власність майна якими може свідчити про незаконне збагачення уповноваженої на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування особи, створює умови для зловживань з боку правоохоронних органів.

Вказане вимагає унесення відповідних змін до ст. 368-2 Кримінального кодексу України.

1. Розумним є удосконалення положення абз. 1 ч. 1 ст. 368-2 Кримінального кодексу України в частині визначення змісту об'єктивної сторони злочину, що є необхідною умовою коректної кваліфікації злочину та заперукою притягнення до кримінальної відповідальності винної особи.

Під незаконним збагаченням пропонується розуміти набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, незаконність походження джерел отримання яких доведено у встановлений законом спосіб, а так само набуття близькою особою суб'єкта декларування у власність активів у значному розмірі, незаконність походження джерел отримання яких доведено у встановлений законом спосіб, або передачу таких активів близькій особі.

2. Розумною компенсацією зміни механізму притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 368-2 Кримінального кодексу України, є запровадження контролю декларації, поданих суб'єктами декларування, щодо наявності ознак незаконного збагачення їх близькими особами. Щодо осіб, визначених у абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», такий контроль має повний характер та відбувається постійно відповідно до вимог ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції». Водночас близькі суб'єкту декларування особи під таким контролем не перебувають. Тому доцільним є встановлення підстав та порядку його проведення, за результатами якого Національне агентство з питань запобігання корупції, у разі встановлення за результатами повної перевірки декларації відображення у декларації недостовірних відомостей, наявності ознак незаконного збагачення близьких суб'єкту декларування осіб, приймає відповідне рішення, на підставі якого спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції вирішують питання про притягнення до кримінальної відповідальності.

3. Розширене тлумачення поняття «будь-якій іншій особі», яке міститься в абз. 1 ч. 1 ст. 368-2 Кримінального кодексу України, є нетиповим для кримінального права України в контексті вимог ст. 19 Конституції України та створює передумови для протиправного втручання в особисте життя, право на яке гарантовано ст. 32 Конституції України за формальними ознаками.

Логічним є визначення кола осіб, передача майна яким становить склад злочину, передбаченого ст. 368-2 Кримінального кодексу України. Під близькими особами у цій статті слід розуміти чоловіка, дружину, батька, мати, вітчима, мачуху, сина, доньку, пасинку, падчерку, рідного брата,

рідну сестру, діда, бабцю, прадіда, прабабцю, внука, онуку, правнука, правнучцю, зятя, невістку, тестя, тещу, свекра, свекруху, усиновлювача чи усиновленого, опікуна чи піклувальника, особу, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта, а також особу, яка перебуває у цивільному шлюбі, що встановлено судовим рішенням у цивільній справі, яке набрало законної сили.

4. Внесення пропозованих змін до ст. 368-2 Кримінального кодексу України вимагає створення механізму встановлення ознак незаконного збагачення суб'єкта декларування та близьких йому осіб, прийняття відповідного рішення Національним агентством з питань запобігання корупції як центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Рішення Національного агентства про встановлення наявності ознак незаконного збагачення близьких суб'єктів декларування осіб, зазначених у абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», в спосіб передачі від них таких активів є єдиним джерелом обставин, що може свідчити про вчинення суб'єктом декларування відповідного кримінального правопорушення.

КРАВЧУК Володимир

*суддя Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор*

КОНФЛІКТ ЮРИСДИКЦІЙ КРИЗЬ ПРИЗМУ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Створення трьох різних юрисдикцій (адміністративної, господарської та цивільної), очолюваних трьома незалежними один від одного касаційними судами у складі Верховного Суду, призводить до численних спорів щодо підсудності, оскільки із розвитком економічних відносин вирішення спорів все частіше має комплексний характер, що знаходить свій прояв в тому, що його учасниками, поряд із юридичними та фізичними особами, також стають органи державної влади або місцевого самоврядування та/або їх посадові особи.

У такій ситуації саме на Верховний Суд як на найвищий суд у системі судоустрою України покладено завдання щодо створення ефективної судової практики, покликаної вирішити цю проблему. Очевидно, що залучення державних органів, органів місцевого самоврядування та/або їх посадових осіб зумовлює необхідність вирішення відповідних питань насамперед суд-

дями Великої Палати Верховного Суду та судьями Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

Отже, виникає необхідність провести аналіз релевантних положень Кодексу адміністративного судочинства України в розрізі повноважень суду касаційної інстанції. Крім того, актуальності теми цього дослідження додає і те, що конфлікт юрисдикцій все частіше набуває ознак зловживання процесуальними правами, коли недобросовісні учасники судового процесу подають відповідні клопотання про закриття провадження у справі не з метою захисту своїх інтересів (КАС, ЦПК та ГПК України містять відмінні положення щодо доказів, наприклад показань свідків, тому порушення правил підсудності можуть призводити до негативних наслідків у формі звуження доказової бази позивача, відповідача або третіх осіб), а задля скасування судового рішення, винесеного не на їх користь.

На національному рівні з точки зору позитивістського підходу відповідь на питання про те, чи має Верховний Суд повноваження на розв'язання цієї проблематики, є негативною, адже згідно із абз. 2 ч. 1 ст. 354 КАС України (в редакції Закону від 03.10.2017 р. № 2147-VIII) [1] порушення правил юрисдикції адміністративних судів, визначених ст. 19 цього Кодексу, є обов'язковою підставою для скасування рішення із закриттям провадження, незалежно від доводів касаційної скарги. Таким чином, законодавець не тільки не надав новому Верховному Суду правових важелів для врегулювання конфлікту юрисдикцій, а й фактично посилив його.

Водночас у ч.ч. 1, 2 ст. 3 КАС України визначено, що порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, цим Кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, передбачено інші правила, ніж встановлені цим Кодексом, застосовуються правила міжнародного договору. Таким чином, наведені положення абз. 2 ч. 1 ст. 354 КАС України необхідно застосовувати із урахуванням положень міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Серед ратифікованих Україною міжнародних договорів, що впливають на здійснення правосуддя, чільне місце займає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. (далі — Конвенція) [2] та протоколи до неї. Згідно із ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [3] суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права. При визначенні місця рішень Європейського суду в системі джерел вбачається за доцільне підтримати загально визнаний підхід стосовно того, що за своєю правовою природою рішення

Європейського суду є актами тлумачення Конвенції, а отже — як і прями норми Конвенції та протоколів до неї — мають переважне застосування, порівняно із нормами національного законодавства, відповідно до положень ч. 2 ст. 3 КАС України.

У практиці Європейського суду проблема спорів щодо підсудності розглядається через кілька правових категорій, а саме «принцип правової впевненості», «легітимні сподівання» та «правовий пуризм».

Так, у п. 39 рішення Європейського суду у справі «Буланов та Купчик проти України» (заяви №№ 7714/06 та 23654/08) [4] відзначено, що «Суд не вважає за необхідне за даних обставин досліджувати, чи мали Верховний Суд або Вищий адміністративний суд юрисдикцію вирішувати по суті скарги заявників. Важливо те, що заявники не отримали вирішення їхніх скарг, оскільки Вищий адміністративний суд відмовився слідувати ухвалам Верховного Суду, які визначили підсудність цих справ. Такі відмови не тільки позбавили заявників доступу до суду, а й поставили під сумнів авторитет судової влади. Отримавши остаточні ухвали Верховного Суду, який за конституційним статусом є найвищим судовим органом та який надає роз'яснення щодо застосування законодавства, заявники мали *легітимні сподівання*, що ці ухвали не могли бути піддані сумніву. У цьому контексті Суд зазначає, що ст. 6 Конвенції вимагає від держави передбачити процесуальні засоби для ефективного та швидкого вирішення спорів щодо підсудності справ (див. рішення щодо прийнятності «Лойєн проти Франції» (Loyen v. France) № 46021/99 від 06.04.2000 р. та, mutatis mutandis, рішення у справі «Діду проти Румунії» (Didu v. Romania) № 34814/02, п. 29, від 14.04.2009 р.)».

Разом з тим у п. п. 38, 39 рішення Європейського суду у справі «Сутяжник проти Росії» (заява № 8269/02) [5] зазначено, що «таким чином, Суд вважає, що рішення від 17.06.1999 р., залишене в силі постановою від 18.10.1999 р., було законним. Наслідки рішення від 17.06.1999 р. дуже обмежені: це стосувалося тільки сторін у справі і не суперечило іншому судовому рішення. Суд приймає той факт, що як принцип правил юрисдикції слід дотримуватися. Однак, за певних обставин цієї справи, Суд не знаходить нагальної соціальної необхідності, яка могла б виправдати відступ від *принципу правової визначеності*. Рішення було скасовано скоріше заради *правового пуризму*, ніж для того, щоб виправити важливу судову помилку. Зрештою, за цих обставин справи скасування рішення від 17.06.1999 р., залишеного в силі 18.10.1999 р., було непропорційною мірою, і повага до принципу правової визначеності повинна була переважати. Отже, було допущено порушення ст. 6 § 1 Конвенції».

Згідно із практикою Європейського суду одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип *правової визначеності*, згідно

з яким у разі остаточного вирішення спору судами їхнє рішення, що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів (див. справу «Брумареску проти Румунії» (Brumarescu v. Romania) [GC], № 28342/95, п. 61, ECHR 1999-VII) [6]. Категорія «*легітимні сподівання*» за своїм змістом є вимогою передбачуваності закону, адже норма не може вважатися «законом», якщо вона не сформульована з достатньою чіткістю, яка дає громадянину змогу керуватися цією нормою у своїх діях. Термін «*правовий пуризм*», як впливає з наведеного вище рішення Європейського суду «Сутяжник проти Росії», використовується для позначення випадків, коли судові рішення скасовуються судами вищих інстанцій не для цілей виправлення істотної судової помилки, а лише з формальних причин.

Разом з тим на 84-му пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 15–16.10.2010 р.) у спільному висновку Венеціанської комісії та Директорату з питань співробітництва Генерального Директорату з прав людини та правових питань Ради Європи (далі — Директорат) щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [7] було зазначено, що *юрисдикція Верховного Суду має відображати його конституційний статус найвищого судового органу у системі судів загальної юрисдикції*. Незважаючи на те, що це зауваження стосувалося Верховного Суду України, вважаємо, що зазначена теза є й досі актуальною.

Системне тлумачення зазначених правових категорій і рекомендацій Венеціанської комісії та Директорату дозволяє дійти висновку, що Верховний Суд не тільки забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та у спосіб, визначені процесуальним законом, як про це зазначається у ч. 1 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [8], а й *забезпечує остаточне вирішення спору як суд останньої інстанції, адже саме рішення Верховного Суду гарантують дотримання принципу правової визначеності (Верховний Суд постановляє остаточні судові рішення, які не можуть ставитися під сумнів)*.

Поряд з цим Верховний Суд має уникати випадків правового пуризму, в т. ч. скасування правомірних рішень лише на тій підставі, що справу було розглянуто судом іншої юрисдикції. Така позиція вже знайшла своє відображення у судовій практиці Верховного Суду: наприклад, Велика Палата Верховного Суду в постанові від 21.03.2018 р. у справі № 235/3619/15-ц [9], з посиланням на рішення Європейського суду у справі «Сутяжник проти Росії», вказала, що відповідно до ч. 2 ст. 410 ЦПК України не може бути скасоване правильне по суті і законне рішення з одних лише формальних міркувань.

Отже, можна стверджувати, що звертаючись до Верховного Суду із касаційними скаргами по *суті спору*, у сторін такого провадження вини-

кають *легітимні сподівання*, що Верховним Судом буде постановлено *остаточне рішення у справі*. В тих випадках, коли є підстави для скасування рішень судів попередніх інстанцій лише з формальних підстав, зокрема тих, що пов'язані із юрисдикцією, у Верховного Суду відсутні підстави для їх скасування в силу того, що такі дії призводять до порушення міжнародних зобов'язань, взятих на себе державою Україна.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (в редакції Закону від 03.10.2017 р. № 2147-VIII) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004
3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Буланов та Купчик проти України» (заяви №№ 7714/06 та 23654/08) від 09.12.2010 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_664
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сутяжник проти Росії» (заява № 8269/02) від 27.07.2009 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-93775%22%7D>
6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Брумареску проти Румунії» (заява № 28342/95) від 28.10.1999 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%22brumarescu%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-58337%22%7D>
7. Спільний Висновок № 588/2010 щодо Закону України «Про судоустрій і статус суддів» підготовлений Венеціанською комісією та Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної Дирекції з прав людини та правових питань Ради Європи (ухвалений Венеціанською Комісією на 84-му пленарному засіданні (Венеція, 15–16 жовтня 2010 року) [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/visnovki_jevropejskoji_komisiji_za_demokratiju_cherez_pravo_venecijska_komisija.html
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

9. Постанова Касаційного цивільного суду у складі Верховного Суду від 21.03.2018 р. у справі № 235/3619/15-ц [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73500804>

КУЗЬМЕНКО Оксана

завідувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор

ПУБЛІЧНА ТА ПОЛІТИЧНА СЛУЖБА: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Сучасне прагнення до деполітизації державної служби призвело до активного впровадження в систему публічного адміністрування політичних посад і політичних посадовців. Указом Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000 «Про Стратегію реформування державної служби в Україні» [1] було виокремлено три типи посад: політичні, адміністративні, патронатні.

Треба наголосити, що посада утворюється в розпорядчому порядку. Правовими актами компетентних органів визначаються її назва, місце в службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона включається у штатний розпис, в єдину номенклатуру посад службовців. Найменування посади має максимально точно віддзеркалювати зміст і характер роботи, що виконується працівником. При цьому посада є елементом структури органу, виявом його компетенції у вигляді владних повноважень, якими наділяється саме посада, а не особисто службовець, який її обіймає [2, с. 21]. Відповідно особи, які перебувають на адміністративних посадах, реалізують завдання та цілі, що їх ставлять перед ними посадовці, котрі реалізують політичні зобов'язання окремих політичних партій, які вони представляють в системі влади. Останні визначають політичну стратегію руху державної установи. Водночас адміністративні посади представлені не лише в системі органів виконавчої влади — вони передбачені і в інших державних органах, що не входять до системи органів виконавчої влади.

Державне управління, котре засновано на відносинах суворого імперативу і передбачає беззаперечне виконання приписів, сьогодні не є єдиною і безальтернативною формою реалізації державних функцій. Власне інтегрування публічної політики в управлінську сферу дає можливість запровадити в ній адміністративну згоду та договір. Розмежування публічної політики і державного управління призводить до політичної безвідповідальності, а адміністративна система в свою чергу перетворюється на конгломерат

задоволення корпоративних інтересів. Лише запровадження функціоналістської моделі дає можливість публічній політиці забезпечувати легітимність прийнятих рішень організаційними структурами, а наявний політичний контроль за діяльністю адміністрації — відкритість та прозорість публічної адміністративної вертикалі.

Традиційна адміністративно-управлінська діяльність приділяє увагу переважно праву та регламентам, публічна — колективним рекомендаціям, пропозиціям, моральним угодам. Традиційна влада здійснювалась урядом, бюрократією і парламентом, натомість публічна все більше залучає до своєї орбіти комісії, форуми, великі демократично організовані групи. Якщо в системі державно-управлінських відносин інформація традиційно ще централізована та багато в чому закрита, то в публічній сфері вона відкрита і доступна для всіх. Реалізуючись за допомогою переговорів між державними, приватними та громадськими структурами, які зацікавлені в спільних зусиллях для досягнення взаємоприйнятих результатів, публічна політика та управління здатні ефективніше задовольняти суспільні потреби, тобто виробляти соціально значущі рішення [3, с. 12].

У системі публічного адміністрування разом з терміном «політична посада» існує категорія «політичний діяч». Для того, щоб зрозуміти особливості існування і відмежування посади політичної від адміністративної, необхідно з'ясувати суть двох останніх понять.

Політичні посади — один із трьох типів посад у сфері публічного адміністрування, що обіймаються політичними діячами, які забезпечують вироблення та реалізацію державної політики. Політичний характер зазначеного виду посад визначається не лише партійністю особи, яка займає цю посаду, а й такими рисами: а) особливим порядком призначення на посаду; б) особливим порядком звільнення з посади; в) особливостями відповідальності, яка має ознаки публічної (тобто відповідальності перед громадськістю, Главою держави, парламентом) за наслідки діяльності [4, с. 141]. Тобто політичний діяч реалізує певний політичний напрям — ним власно сформований або відповідної політичної партії — у суспільстві. Він набуває легітимного статусу за підсумками парламентських або президентських виборів, унаслідок чого суспільство делегує йому владні повноваження. Разом з тим політичні посадовці «отримують» повноваження від політичних діячів, що є суб'єктами політичного процесу, для реалізації певної політичної доктрини. Але реалізуючи державну політику з позицій політичної сили, яка набула легітимності за результатами виборів, вони повинні водночас приймати рішення в інтересах усього суспільства [2, с. 20].

Тобто політичний діяч і політичний посадовець — це різні за змістом і призначенням категорії, які відрізняються за легітимністю набуття цього статусу, за змістом, спрямованістю, природою рішень, які ними прийма-

ються, і за місцем займаної посади в системі влади. Відповідно політичний діяч обирається — шляхом голосування — парламентарем від народу, тобто народ делегує йому повноваження виступати від імені певної групи людей, він представляє певне бачення на ті чи інші події, ідеологічні цінності, напрями у суспільстві. Його політична реалізація базується на політичній ідеології, тобто концептуально визначеній ідеї, політичних поглядах, що відображають усвідомлену дійсність, а також певне уявне майбутнє суспільного прошарку. Його поведінка мотивована політичною доцільністю, яка ґрунтується на врахуванні політичних інтересів, мобілізації політичної волі з метою досягнення політичних цілей.

Політичний посадовець в системі публічного адміністрування отримує цей статус завдяки довірі коаліційної більшості, що створюється у Верховній Раді України, яка делегує такому суб'єкту можливість реалізації в системі виконавчої влади політичних концепцій у певній управлінській сфері; зазначений суб'єкт не має права запроваджувати власні політичні ідеї та задуми, адже реалізує державну політику з позиції легітимної політичної сили. Він бере участь у формуванні програми діяльності виконавчої влади, реалізує державну політику у певній сфері.

Адміністративна посада — визначена відповідно до закону або іншого акта законодавства та передбачена штатним розписом посада в органах виконавчої влади, яка обіймається на професійній основі, крім випадків, передбачених законом, для реалізації визначених Законом «Про державну службу України» повноважень. До адміністративних посад належать посади керівників, заступників керівників та спеціалістів, крім політичних і патронатних посад. Особи, які займають адміністративні посади, повинні зберігати інституційну пам'ять, організаційний досвід, забезпечувати стабільну роботу органів державної влади [6, с. 8].

Саме державні службовці є домінуючим елементом державної служби. Посади державних службовців відповідно до законодавства України замінюються за конкурсом. Конкурси — це важливий інституційний механізм та шанс обрати кращих кандидатів, плюс відкрита та прозора процедура зі співбесідами в онлайн-режимі. Конкурси передбачають базову перевірку мовних, логічних і професійних компетенцій. Вони дають можливість громадянському суспільству побачити якість підготовки кандидатів.

Вищими адміністративними посадами відповідно до чинного законодавства є державні секретарі Кабінету Міністрів України та міністерств. Діяльність державних секретарів у міністерствах сприяє забезпеченню паритетності політичних ініціатив міністрів та інтересів суспільства на засадах законності. Будучи неупередженими, політично нейтральними професіоналами, вони забезпечують зростання професіоналізації державної служби загалом, займають активну управлінську позицію, попереджаючи міністрів

про можливі негативні виклики та пропонуючи альтернативні варіанти розв'язання проблем. Тобто вони активно ініціюють спільну роботу для поліпшення стану справ у сфері відповідальності міністерств. Державний секретар залишається на посаді навіть при зміні уряду, забезпечує, щоб зміна міністра не спричинила дестабілізації роботи міністерства. У цьому полягає збереження інституційної пам'яті органу влади як дієвого інструменту та запоруки ефективності функціонування державного апарату загалом.

Державний службовець як особа, що займає адміністративну посаду, повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань (ст. 10 Закону України «Про державну службу»). Політична нейтральність державного службовця полягає в тому, що він не може демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії, що будь-яким способом можуть засвідчувати його особливе ставлення до певних політичних сил, партій чи блоків; не має права утворювати політичні партії, блоки та бути їх членом, брати участь у страйках та акціях громадської непокори. Крім того, державному службовцеві забороняється брати участь у передвиборній агітації [6, с. 48]. Головне: політична нейтральність державного службовця є одним із чинників, що впливає на стабільність функціонування інституту державної служби. Політизація державної служби перешкоджає створенню високопрофесійного управлінського кадрового потенціалу, не дає можливості державним службовцям тривалий час перебувати на посадах, реалізуючи набутий професійний досвід [7, с. 65].

У системі публічного адміністрування запроваджена патронатна посада, яка не входить до адміністративних посад. За законодавством України патронатні посади, засновані у встановленому порядку, закріплені у штатному розписі державного органу, статус яких передбачає здійснення консультативно-дорадчих функцій від імені та на користь конкретної посадової особи. Порядок обіймання цих посад визначається чинним законодавством, і вони фінансуються за рахунок коштів державного бюджету.

Повне реформування підходів до державного управління покладає в основу нові сторони управлінської діяльності, що дістають вияв у служінні держави суспільству шляхом надання публічних послуг населенню. У системі управління здійснюється запровадження реординаційних відносин, делегування державою частини управлінських функцій місцевим радам, громадянському суспільству, котрі відіграють вирішальну роль у виконанні функцій публічного адміністрування, розвитку місцевих ініціатив.

При цьому значною мірою змінюється і власне державне управління. По-перше, муніципальні інституції принципово відрізняються від державних, оскільки створюються самим суспільством (знизу) на основі прямого волевиявлення населення територіальної громади. По-друге, вони ство-

рюються з метою самоорганізації, саморегуляції суспільних процесів і відносин, самостійного розв'язання місцевих проблем, тобто загальнодержавний інтерес тут є не метою, а лише тлом управлінської діяльності. По-третє, органи муніципального управління значно більше залежать від населення і місцевих інтересів, ніж державні органи управління, що розставляє інші акценти в управлінській діяльності як за цілями, так і за методами [4, с. 83].

Підбиваючи підсумок викладеному, вважаємо, що на сьогодні в Україні в системі публічного адміністрування потрібно запровадження оптимальної моделі поєднання адміністративних і політичних функцій. Саме збалансований взаємозв'язок між політичною владою і публічним адмініструванням є необхідною передумовою успішного функціонування і розвитку суспільства. Організація адміністрування, визначення його змісту, мети є однією з провідних функцій політичної влади.

Запровадження нових європейських стандартів у систему публічного адміністрування, спроба побудови нової її моделі стикається сьогодні зі значними перепонами та невизначеністю, пов'язаними: по-перше, з відсутністю сталої нормативно-правової бази, зокрема законів «Про політичні посади», «Про патронатні посади» тощо; по-друге, з паралельним існуванням рудиментів адміністративно-командної системи і демократичних інституцій; по-третє, з потребою у високій професійності державної служби; по-четверте, з потребою у впровадженні нових механізмів взаємодії державної влади з громадянським суспільством; по-п'яте, з необхідністю скорочення державного апарату шляхом підвищення якості роботи та передачі державних повноважень недержавним структурам; по-шосте, з відсутністю якісних та прозорих механізмів контролю за діяльністю державної влади (поки що запровадження посади префекта залишилося на рівні законопроектів. Префект — це державний службовець, і ця посада не належатиме до політичних. Основна його функція, як це визначено змінами до Конституції України, — здійснення нагляду за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування); по-сьоме, із необхідністю запровадження мотиваційних механізмів в систему публічного адміністрування із задоволення потреб громадян шляхом надання їм якісних послуг; по-восьме, з відсутністю розробленого якісного механізму відповідальності осіб, що перебувають на політичних посадах.

Саме подолання зазначених проблем і неузгодженостей дасть можливість отримати якісну систему державної служби, спрямовану на задоволення публічно-правових інтересів суспільства в межах публічних зобов'язань, визначених державою.

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію реформування державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 р. № 599/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 16. — Ст. 665.
2. Проходження служби в органах місцевого самоврядування в Україні: навчально-методичний посібник / уклад.: М. М. Білинська, І. Г. Сурай, Н. О. Васюк. — К.: Вид-во НУБіП України, 2010. — 91 с.
3. Афонін Е. А. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навчальний посібник / Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький; за заг. ред. В. А. Ребкала. — К.: НАДУ, 2010. — 300 с.
4. Кумбс Д. Введение в концепцию публичной политики в контексте посткоммунистического транзита / Д. Кумбс // Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова. — СПб.: Алетей, 2008. — 356 с.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Офіційний вісник України. — 2016. — № 3. — Ст. 28.
6. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів: навчальний посібник/Головне управління державної служби України, Порогова програма корпорації «Виклики тисячоліття» (МСС) щодо зниження рівня корупції. — К.: Школа вищого корпусу державної служби, 2010. — 67 с.
7. Пархоменко-Куцєвіл О. Підходи до розуміння процесу трансформації державної служби / О. Пархоменко-Куцєвіл // Вісник Національної академії державного управління. — 2008. — № 3. — С. 59–67.

КУНЄВ Юрій

*завідувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро),
доктор юридичних наук, професор*

**ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМАТИЗАЦІЯ
ОСНОВ ДІЯЛЬНОСТІ**

Перш ніж проектувати зміни, потрібно чітко уявляти, чого саме ми хочемо від правового інституту адміністративного права «публічна (державна) служба», так само як і від законодавства про публічну (державну) службу. На наше переконання, ми хочемо ефективної діяльності органів публічної влади на всіх рівнях: законо- і нормотворчості, публічно-адміністративної діяльності. Означений правовий інститут є лише правовим засобом, який забезпечуватиме підтримку стабільності системи функціонування органів публічної влади. Таким чином, цей інститут є другорядним, або забезпечуючим для функціонування системи публічного управління в державі.

Виходячи з такого припущення визнаємо, що проблеми публічної (державної) служби є системними. Потрібно чітко встановити, чим саме займаються публічні (державні) службовці, навіщо їм потрібні додаткові гарантії доброчесності та захисту. Основним — як це визначено в законодавстві — є виконання функцій держави. Отже, в законодавстві необхідним є чіткий розподіл державних функцій на функції політичні та публічно-адміністративні, а потім вже поділ посад публічних службовців та визначення їх правового статусу.

Аналіз положень ст.ст. 1–3 Закону «Про державну службу» дозволяє зробити висновок, що сфера діяльності, яку традиційно відносять до тієї, що урегульована інститутом державної служби, ним охоплена частково, зокрема загальні принципи та підходи не поширюються на посади, визначені у п. 3 ст. 3. Тобто мета законодавчого регулювання діяльності у загальному плані щодо цих осіб не досягнута, а Закон діє лише стосовно певної частини адміністративних чиновників. *За логікою охоплення певними стандартами усієї сфери діяльності публічної служби, виникає потреба у прийнятті додатково до існуючого законодавства закону або кодексу «Про публічну службу», де необхідно чітко визначити сфери державної діяльності, здійснити розподіл їх за різновидами та визначення стандартів служіння народу (особі та громадянину) шляхом реалізації прав, свобод та законних інтересів в кожному з різновидів державної діяльності.* Зразок розподілу діяльності на різновиди можна запозичити в законодавстві країн, де здійснено чітку систематизацію функцій, діяльності й усього інституту державної служби. Такий розподіл створюватиме умови для упорядкування функціонального поля діяльності органів з державним фінансуванням та оптимізації кількості працівників публічних служб.

У ст. 1 Закону «Про державну службу» визначено, що «державна служба — це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [1]. Виконання завдань і функцій держави передбачають їх попередню формалізованість у нормах права, а не прив'язку до невизначеного в цьому Законі терміна «політика», за допомогою якого визначаються завдання і функції держави: «забезпечення реалізації державної політики»; «аналізу державної політики»; «забезпечує формування та реалізує державну політику» тощо. Тобто за неконкретного визначення функцій державної діяльності усі державні службовці можуть на законних підставах діяти виходячи з основного принципу функціонування тоталітарної держави — «політичної доцільності».

Натомість у законодавстві про публічну (державну) службу під час визначення функцій потрібно є прив'язка до поняття «форму-

вання та реалізація законодавства України». Таке визначення функцій призведе до їх поділу на функції з формування якостей законодавства та функції з його виконання.

Пропозиції щодо визначення функцій діяльності державних службовців та відповідного виокремлення політичних та адміністративних чиновників пропонувалися постійно, зокрема у колективній монографії «Державне управління: теорія і практика» (1998 р.). Вони містили й положення щодо прийняття узагальнюючого закону «Про основні засади державної служби», а в подальшому — «Кодексу державної служби України».

Розподіл функцій держави можна проілюструвати, розглядаючи діяльність за рівнями (етапами) формування й реалізації законодавства, що в сукупності становлять замкнений цикл державної політики:

1) діяльність політична та проектна з формування моделі майбутніх змін суспільних відносин;

2) діяльність міжнародних інститутів з формування моделі майбутніх змін міжнародних відносин та міжнародного законодавства;

3) діяльність правотворча з реалізації державними інститутами моделі майбутніх змін суспільних відносин в актах законодавства;

4) публічна діяльність державних інститутів — публічно-адміністративна діяльність, що пов'язана з виконанням законодавства і яка закінчується вжиттям тільки конкретних адміністративних заходів, зокрема з виданням підзаконних адміністративних актів (загального та індивідуального характеру);

5) приватна діяльність, що безпосередньо пов'язана з дотриманням правових норм законодавства у певній сфері правового регулювання;

6) аспекти приватної діяльності, безпосередньо не пов'язаної з дотриманням правових норм законодавства, але яка залежить від моделі змінюваних суспільних відносин.

З наведених різновидів діяльності можна виділити перші три й віднести до складових діяльності з формування політики у певній сфері — власне політичної діяльності. Три інших можна віднести до складових діяльності з реалізації політики.

Межа отримання кінцевого продукту політичної діяльності (після третього чи четвертого рівня (етапу) залежить від меж співвідношення публічного та приватного права у державі. Демократичність держави визначається тим, де міститься і якою є межа співвідношення гарантій та перешкоджання реалізації прав громадян. Під час охоплення (втручання) політикою публічної діяльності державних інститутів, що пов'язана з виконанням законодавства (різновид державної справи або публічно-адміністративна діяльність), відбувається додаткове «охоплення/поглинання» сферою публічного права сфери права приватного.

У науковій статті «Визначення сутності та змісту основного митно-правового поняття «митна політика» розглянуто приклад формування та реалізації митної політики. Відзначається: «Від того, чи включаємо ми у зміст поняття «митна політика» питання реалізації митного законодавства, залежить, яку державу ми будуємо. Митна політика формалізується в нормах митного законодавства та *реалізується* в правозастосовній діяльності органів публічної влади та інших суб'єктів у сфері, пов'язаній з фізичним обігом товарів у міжнародному обміні. Тому важливою є думка авторів про те, що в умовах демократичної, правової держави законодавство має бути єдиним продуктом політики у певній сфері» [2].

Наступним положенням існування вищезазначеної «межі» є реалізація законодавства у публічно-адміністративній діяльності та рішеннях. Для забезпечення ефективності рішень публічної влади необхідною є належна організація адміністративної діяльності за принципами адміністративної процедури, що розглядається як:

- (за формою) правовий засіб уніфікації (приведення чогось до єдиної форми, системи) правозастосовної практики або правовий засіб приведення адміністративної діяльності як способу реалізації державної влади (за обумовленими напрямками та характеристиками) до єдиних стандартів адміністративного права, в якому визначено конкретні загальні принципи (законність, відкритість та прозорість, правова визначеність, право громадян вимагати адміністративної діяльності);
- (за змістом) встановлений законодавством формальний шлях, яким повинен слідувати адміністративний захід; формалізація такого шляху полягає у встановленні конкретизованих обов'язків для адміністративного органу;
- (за спрямованістю) будь-який аспект організації діяльності адміністративного відомства, який може впливати на справедливий розгляд і забезпечення державних та приватних інтересів, справедливості рішень, швидкості дій і зв'язок операційних методів із подальшим судовим розглядом [3].

У національному законодавстві такий підхід (принцип) до організації адміністративної діяльності) підміняється категорією адміністративних послуг. Зокрема, у п. 3 ст. 1 Закону зазначено: «Забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг». Незрозумілим є завдання щодо «забезпечення надання» послуг; так само віртуальним є визначення «доступних і якісних адміністративних послуг». Узагалі поняття «послуга» не співпадає та й навіть суперечить поняттю «функції держави» як зобов'язанню державних службовців у їх публічно-адміністративній діяльності.

Під час формування принципів публічної служби у демократичних країнах умовне розмежування сфер дії приватного та публічного права у суспільстві відбувається за допомогою інструменту — публічно-адміністративної діяльності, організованої за стандартами адміністративної процедури [3]. У законодавстві України відсутній закон «Про адміністративну процедуру», який і повинен бути створений для означення стандартів — «принципів» — публічно-адміністративної діяльності службовців.

Положення законодавства про публічну службу повинні враховувати перехід адміністративного законодавства України до законодавства з ознаками Новітнього адміністративного права, а не подаватись як реформаторські без фундаменту — без змін основ адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/para63#n63>
2. Кунев Ю.Д. Визначення сутності та змісту основного митно-правового поняття «митна політика» / Ю.Д. Кунев, Л.Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». — 2013. — № 2. — С. 7–18.
3. Кунев Ю.Д. Адміністративна процедура: загальна проблематизація праворозуміння та правозастосування / Ю.Д. Кунев, Л.Р. Баязітов // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». — 2015. — № 2. — С. 79–93.

КУРІННИЙ Євген

професор кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету, доктор юридичних наук, професор

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА І АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО В СИСТЕМІ УСТАНОВЧИХ ПРАВОВИХ ПОТРЕБ УКРАЇНИ

Історія успіху конкретної держави значною мірою залежить від того, як успішно, професійно та потужно працює її апарат. У цьому випадку відносини, що виникають під час реалізації державними службовцями покладених на них повноважень, генерують своєрідну владну енергію, яка забезпечує безперервне функціонування складного механізму держави, спрямованого на повну та своєчасну реалізацію численних і різноманітних суспільних потреб, що актуалізуються у цьому державному утворенні на конкретному етапі його існування. Тобто в успішній країні чиновни-

цтво (крім поодиноких винятків) працює на загальне національне благо, яке складається з утілених у життя публічних інтересів, що є похідними від об'єктивно існуючих суспільних потреб.

У «країнах-невдахах», або таких, що «не відбулися» (failed states), ситуація майже протилежна: значна частина бюрократії використовує надані владні повноваження у власних, переважно меркантильних інтересах. Державний механізм працює з численними збоями, адже знесилений іржею корупції, поширення якої набуло масштабів соціальної епідемії. Така країна, як правило, знаходиться у стані перманентної системної кризи, що охоплює усі життєво важливі сфери — політичну, економічну, соціально-культурну, безпекову, охорони здоров'я тощо. Проблемна держава, поступово втрачаючи свій політичний, економічний, людський потенціал, з суб'єкта міжнародного права перетворюється на відповідний об'єкт — легку здобич для територіальної, економічної або політичної експансії.

На жаль, більшість з перелічених ознак «країни-невдахи» можна застосувати і для характеристики сучасної України. Такий невтішний стан спонукає до вироблення ефективних заходів щодо своєчасного виходу з цієї загрозливої для суспільства та держави ситуації. Для формування та закріплення згаданих антикризових кроків має бути використаний різноманітний нормативно-правовий інструментарій усіх, насамперед фундаментальних, галузей вітчизняного права. Потрібно не тільки підготувати необхідну та достатню законодавчу базу невідкладних соціальних змін, а й визначити систему найнагальніших, першочергових суспільних потреб, які підлягають задоволенню, та виробити оптимальний алгоритм їх утілення у життя.

Правовим базисом, норми та інститути якого мають забезпечувати безпосереднє успішне реформування владно-управлінських структур, було й залишається українське адміністративне право. Це твердження є майже аксіоматичним, зважаючи на ті значні обсяги його об'єкта, предмета та різноманіття матеріальних, процесуальних, регулятивних та охоронних норм, що використовуються під час реалізації відповідних груп адміністративно-правових відносин.

Одним з першочергових заходів є реформування владного (державного та самоврядного) апарату України. Нормативне регулювання відносин владної служби забезпечує загальноправовий інститут публічної служби, основу якого, разом із нормами конституційного, трудового, фінансового, кримінального права, становлять норми українського адміністративного права.

Зазначений правовий інститут (публічної служби) зародився на основі такого, що донедавна був переважно притаманний для вітчизняної правничої школи, інституту — державної служби і фактично знаходиться лише

на стадії свого становлення, що доводиться триваючими дискусіями щодо визначення меж публічної служби.

Як свідчать навчальні та наукові правові джерела, існують щонайменше два підходи щодо визначення сучасного змісту (меж) публічної служби: інституціональний та функціональний. Інституціональний аспект передбачає, що публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватись працівниками усіх організацій публічного сектору: органами державної влади (тобто не лише виконавчої, а й законодавчої та судової); державними підприємствами та установами; органами місцевого самоврядування; комунальними підприємствами та установами. Функціональний аспект закріплює широке сприйняття публічної служби з огляду на те, що протягом останніх десятиріч завдання публічної адміністрації в багатьох країнах не лише виконуються органами та організаціями публічного сектору (державного та муніципального), а й делегуються громадським і навіть приватним структурам [1].

Я підтримую позицію тих колег, які стверджують, що найбільш раціональним видається інституціональний підхід, що обмежує сферу публічної служби рамками діяльності владних суб'єктів. Крім того, на користь цього варіанта можна навести такі аргументи, як найбільша відповідність його об'єктивним реаліям, що склалися у нашій сучасній країні, зокрема — незавершеність процесів децентралізації, фактична відсутність в Україні розвинутих інститутів громадянського суспільства та недостатньо високий рівень загальної та правової культури та свідомості значної частини громадян нашої країни. Також не слід забувати про нову редакцію КАСУ, норми якого не передбачають захисту від суб'єктів невідомо повноважень.

З інститутом публічної служби тісно пов'язаний інший інститут адміністративного права — адміністративна юстиція, який з 2005 р. в межах нашої держави функціонує у форматі моделі адміністративного судочинства.

По-перше, представники відповідного суддівського корпусу є державними службовцями, тобто вони є суб'єктами відносин державної (публічної) служби (п. 12 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» [2]). По-друге, згідно з ч. 1 ст. 2 чинного Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [3].

Тобто існує безпосередня залежність між сумлінною роботою суб'єктів владних повноважень та кількістю звернень до адміністративних судів щодо вирішення ними спорів у сфері публічно-правових відносин. Чим якісніше та професійніше відповідні державні (комунальні) службовці виконуватимуть свої обов'язки, тим менше буде виникати обґрунтованих підстав для реалізації норм КАСУ.

З метою суттєвого розвантаження роботи адміністративних судів, на мій погляд, є цілком доречним звернення до практики роботи згаданих судів у ФРН, де звернення до адміністративного суду можливе лише у тому випадку, якщо скарга особи була відхилена адміністративною інстанцією, вищою стосовно тієї, що видала акт, який оскаржується [4, с. 186–187].

Повноцінне адміністративне судочинство в Україні функціонує майже 13 років, і за цей період накопичений певний як негативний, так і позитивний досвід. Майже кожен український президент намагався провести той чи інший формат судової реформи, особливо помітними у цьому аспекті є «здобутки» попереднього керівника держави, який керуючись власними політичними інтересами, у 2010 р. до мінімуму обмежив повноваження Верховного Суду України. Зараз в Україні відбувається черговий етап судової реформи, й не факт, що у наступного глави держави не сформується інше бачення щодо вирішення цієї проблеми.

Така законодавча нестабільність, як правило, негативно позначається на організації усієї судової влади взагалі та адміністративного судочинства зокрема.

Для того, щоб надати процесам системного реформування в Україні більшої послідовності та наукового креативу, на мою думку, потрібно запровадити нову правову категорію — «правові потреби», зміст якої становитимуть ті об'єктивно існуючі суспільні потреби, втілення у життя яких має або повинно мати відповідну правову регламентацію.

Зазначені потреби відіграють первинну роль щодо правових відносин та покликані безпосередньо впливати на формування оптимальної мережі відповідних груп суспільних відносин на основі чітко визначених та об'єктивно існуючих суспільних потреб.

По суті, правові потреби — це соціально обумовлені стратегічні та тактичні завдання з чітко визначеними кінцевими цілями, які постають перед громадянами, суспільством і державою на певних етапах їх життя (існування), реалізація яких потребує належного правового забезпечення [5, с. 25].

Приблизна схема установчих правопотреб для теперішньої України може виглядати так: а) загально-установчі правопотреби (формування та нормативне закріплення нової цивілізаційної парадигми у контексті трьох ключових соціальних елементів — людина, суспільство, держава); б) системно-установчі правопотреби (нормативна фіксація організаційних схем моделей громадянського суспільства та правової держави); в) інституціонально-установчі правопотреби (нормативно-правове забезпечення безпосередньої організації та функціонування інститутів громадянського суспільства та правової держави).

На підставі викладеного можна зробити наступні **висновки**: зважаючи на основні, переважно негативні характеристики функціонування сучасної

української держави, наша країна потребує невідкладного системного реформування; ключовими сферами, що потребують своїх позитивних організаційних та функціональних змін, є публічна служба та адміністративне судочинство (їх небезпідставно можна відносити до складових системно-установчих та інституціонально-установчих правопотреб); така наукова новація, як «правові потреби» покликана забезпечити незворотність проведення комплексного реформування в Україні, надати йому додаткового наукового обґрунтування та оптимального алгоритму реалізації.

Список використаних джерел:

1. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://pidruchniki.com/1137102648198/pravo/publiczna_sluzhba
2. Про державну службу: Закон України від 20.01.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 4.
3. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://urist-ua.net/кодекси/касу/>
4. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы / Ю.Н. Старилов. — М.: Изд-во «НОРМА», 2001. — 304 с.
5. Курінний Є.В. Правові потреби — нова й затребувана категорія української юридичної науки // Вісник Запорізького національного університету. — Серія «Юридичні науки». — 2016. — № 3. — С. 25.

ЛАТОС–МІЛКОВСКА Моніка

*габілітований доктор права,
факультет права та адміністрації
Варшавського університету (Польща, Варшава),
ад'юнкт Інституту адміністративно-правових наук*

ROLA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH W ZATRUDNIENIU W SŁUŻBIE PUBLICZNEJ W PRAWIE POLSKIM

Uwagi wprowadzające. Zatrudnienie w służbie publicznej w polskim prawie przeszło znamiennej ewolucje. Początkowo jedyną podstawą zatrudnienia urzędników i funkcjonariuszy w służbie publicznej był stosunek służbowy o administracyjnoprawnym charakterze. Dobitnym tego potwierdzeniem było uchwalenie wkrótce po odzyskaniu przez Polskę niepodległości ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej. Zgodnie z art. 1 tej ustawy stosunek służby cywilnej miał charakter publicznoprawny. Publicznoprawny status urzędników służby cywilnej determinował także sposób rozpoznawania spraw ze stosunku służbowego — były one wyłączone z zakresu właściwości sądów powszechnych i rozpoznawane przez Najwyższy Trybunał

Administracyjny w toku postępowania administracyjnego [1, s. 52]. Po drugiej wojnie światowej, w nowych warunkach ustrojowych, stan ten zaczął ulegać zmianie i stopniowo odchodzono od publicznoprawnego charakteru zatrudnienia urzędników służby cywilnej. Pozostawiono natomiast publicznoprawny charakter zatrudnienia tzw. funkcjonariuszy służb mundurowych. W rezultacie tej długotrwałej ewolucji zatrudnienie w służbie publicznej zostało częściowo „wchłonięte” przez prawo pracy, a częściowo pozostało w sferze prawa administracyjnego. W rezultacie obecnie w Polsce funkcjonują dwa reżimy prawne zatrudnienia w służbie publicznej, co skutkuje również dualnym systemem dochodzenia roszczeń wynikających z tych stosunków zatrudnienia — przed sądami powszechnym i przed sądami administracyjnymi.

Reżimy zatrudnienia w służbie publicznej. Zatrudnienie w służbie publicznej w Polsce odbywa się — jak wskazano wyżej — w dwóch reżimach — pracowniczym i administracyjnym. Pracownicy służby cywilnej, pracownicy urzędów państwowych i pracownicy samorządowi zatrudnieni są na podstawie stosunku pracy. Ich status prawny regulują odpowiednio: ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Podstawą zatrudnienia stosowaną w tych pragmatykach jest stosunek pracy o charakterze zobowiązaniowym, choć w większym stopniu nasycony elementami o charakterze publicznoprawnym niż stosunki pracy pracowników sfery prywatnej. Publicznoprawne elementy w tych stosunkach pracy przejawiają się przede wszystkim w stosowaniu pozaumownych podstaw nawiązania stosunku pracy, zwiększoną dyspozycyjnością pracowników, większą rolą państwa w ustalaniu warunków zatrudnienia, odpowiedzialnością dyscyplinarną pracowników, ale również zwiększoną trwałością stosunku pracy [1, s. 20].

W służbie publicznej stosowane są również administracyjnoprawne podstawy zatrudnienia, zwane także stosunkami służbowymi lub służbą. Administracyjno-prawne podstawy zatrudnienia stosuje się do funkcjonariuszy: Policji, Służby Celnej, Krajowej Administracji Skarbowej, Służby Więziennej, Biura Ochrony Rządu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Wywiadu i Kontrywywiadu Wojskowego.

Zatrudnienie administracyjnoprawne funkcjonariuszy charakteryzuje się: publicznoprawnym charakterem stosunku służby; jednostronnym ustalaniem przez państwo warunków służby w postaci obowiązków i uprawnień funkcjonariusza; usytuowaniem obowiązków funkcjonariusza przede wszystkim jako powinności względem państwa; trwałością stosunku służbowego; podległością służbową; przyznaniem funkcjonariuszowi określonych uprawnień mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swoistą rekompensatą za poświęcenie się służbie [2, s.404].

Delimitacja pomiędzy dwoma reżimami zatrudnienia w służbie publicznej opiera się przede wszystkim na kryterium nasycenia pierwiastkiem publiczno-prawnym. Nie zawsze jednak jest ono czytelne — na przykład w ostatnich latach zmieniał się status celników — przez jakiś czas byli zatrudnieni na podstawie stosunku pracy, obecnie zatrudniani są na podstawie administracyjno-prawnej. Wybór podstawy zatrudnienia w określonym dziale służby publicznej zależy zatem niekiedy nie tylko od czynników obiektywnych, ale od decyzji ustawodawcy.

Należy również zauważyć, że zatrudnienie administracyjnoprawne pod wieloma względami zbliża się obecnie do zatrudnienia pracowniczego — czytelnym tego przejawem jest stosowanie do funkcjonariuszy — na mocy odesłań — niektórych przepisów kodeksu pracy dotyczących zatrudnienia pracowniczego. Typowym przykładem jest stosowanie do funkcjonariuszy przepisów kodeksu pracy dotyczących uprawnień związanych z rodzicielstwem, przepisów bhp czy przepisów o urloпах wypoczynkowych. Zaznaczyć jednak należy, że są to zawsze odesłania do konkretnych przepisów, a nie odesłania o charakterze generalnym. To odróżnia również pracownicze zatrudnienie w służbie publicznej od zatrudnienia o charakterze administracyjnym. O ile pragmatyki pracownicze (np. ustawa o służbie cywilnej) zawierają generalne odesłanie nakazujące w sprawach nie uregulowanych w pragmatyce stosować przepisy kodeksu pracy, o tyle w pragmatykach służbowych (o administracyjnym charakterze) występują odesłania do konkretnych przepisów.

Można zatem skonkludować, że merytoryczne granice pomiędzy zatrudnieniem pracowniczym, a zatrudnieniem administracyjnoprawnym w służbie publicznej są niekiedy dość nieostre i opierają się w dużej mierze na kryterium formalnym, czyli zaliczeniu danej grupy przez ustawodawcę bądź do pracowników, bądź do funkcjonariuszy i zastosowanej metodzie regulacji.

Prawo do sądu a zatrudnienie w służbie publicznej. Przedstawione powyżej dwa reżimy zatrudnienia w służbie publicznej skutkują różnicowaniem drogi sądowej dochodzenia roszczeń wynikających z tych stosunków zatrudnienia. Do rozstrzygania spraw z zakresu stosunków pracy pracowników służby publicznej (pracowników służby cywilnej, pracowników urzędów państwowych i pracowników samorządowych) właściwe są sądy powszechne — sądy pracy. Są to sprawy z zakresu prawa pracy, do których zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania cywilnego.

Bardziej skomplikowana jest natomiast kwestia rozstrzygania sporów wynikających ze stosunków administracyjnoprawnych funkcjonariuszy. W tej kategorii mamy *de lege lata* do czynienia z dualizmem drogi sądowej — sądów administracyjnych i sądów pracy. Dualizm ten dotyczy wszystkich zatrudnionych na tej podstawie, z tym, że zakres kognicji sądów dla poszczególnych funkcjonariuszy jest silnie zróżnicowany [3, s. 699].

W strukturach policyjno — militarnych dominuje administracyjno — sądowy tryb rozstrzygania spraw. W tej kategorii zatrudnionych spory z podmiotem zatrudniającym jedynie wyjątkowo należą do kognicji sądów pracy, wówczas, gdy pragmatyka służbowa *explicite* odsyła do norm prawa pracy, w szczególności kodeksu pracy. Zazwyczaj następuje to w sprawach dotyczących ochrony rodzicielstwa [3, s. 698].

Z kolei w sporach funkcjonariuszy Służby Celnej, Służby Więziennej oraz strażaków Państwowej Straży Pożarnej roszczenia ze stosunku służbowego w znacznym zakresie należą do kognicji sądów pracy (art. 189 ustawy o Służbie Celnej, art. 220 ustawy o Służbie Więziennej i art. 111a ustawy o Państwowej Straży Pożarnej) [3, s.699]. Sądy pracy są właściwe do rozstrzygania tych sporów, dla których pragmatyka służbowa nie zastrzega kognicji sądu administracyjnego. Dla przykładu, zgodnie z art. 189 ustawy o Służbie Celnej spory o roszczenia ze stosunku służbowego funkcjonariuszy w sprawach niewymienionych w art. 188 ust. 1 rozpatruje sąd właściwy w sprawach z zakresu prawa pracy. W odniesieniu do tych grup zatrudnionych jedynie decyzje przełożonych związane z zwolnieniem ze służby oraz dotyczące przekształcenia stosunku służbowego są rozpoznawane na drodze administracyjno-prawnej [3, s. 700].

Konkluzje. Z powyższych rozważań wynika wniosek, że rola sądów administracyjnych w zatrudnieniu w służbie publicznej maleje. Wynika to nie tylko z poddania części zatrudnienia w służbie publicznej reżimowi prawa pracy, co implikuje poddanie rozstrzygania sporów z nich wynikających właściwości sądów pracy. Również część roszczeń wynikających ze stosunków administracyjnoprawnych zatrudnienia funkcjonariuszy ustawodawca zdecydował się poddać kognicji sądów pracy, ograniczając tym samym rolę sądów administracyjnych. Wydaje się, że można mówić w tym zakresie o wyraźnej tendencji.

Bibliografia:

1. Dubowik A. Prawo urzędnicze/A. Dubowik, Ł. Pisarczyk. — Warszawa, 2010. — 252 s.
2. Kuczyński T. Administracyjnoprawne zatrudnienie niepracownicze / T. Kuczyński / Zatrudnienie niepracownicze: System Prawa Pracy; red. K.W. Baran. — T. VII. — Warszawa, 2015. — 836 s.
3. Baran K.W. Prawo do sądu a zatrudnienie niepracownicze / K.W. Baran / Zatrudnienie niepracownicze: System Prawa Pracy; red. K.W. Baran. — T. VII. — Warszawa, 2015. — 836 s.

ЛЕГЕЗА Юлія

доцент кафедри цивільного, господарського
та екологічного права НТУ «Дніпровська політехніка»,
кандидат юридичних наук, доцент

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Елементом адміністративно-правового статусу органу публічного управління є інститут відповідальності. У літературі й в законодавстві існує усталена традиція реалізації механізму юридичної відповідальності до визначеного суб'єкта (при цьому йдеться лише про фізичних осіб, а також про осіб посадових).

У цьому аспекті необхідно навести думку Л. Є. Кисіль, яка зазначає, що юридична відповідальність має сенс тільки тоді, коли вона є «персоніфікованою в конкретній формі» [1, с. 54]. Здатність суб'єкта (посадової особи) нести юридичну відповідальність за порушення адміністративно-правових норм у юридичній літературі визначається як службова деліктоздатність [2, с. 97].

Однак постає справедливе запитання, наскільки можливим є впровадження механізму відповідальності органу публічного управління в сучасних умовах, і чи є впровадження такого механізму актуальним, необхідним взагалі?

Питання відповідальності органів державної влади у сфері публічного управління з використання природних ресурсів пов'язується з вирішенням питання правонаступництва у випадку реформування органу виконавчої влади.

У сфері використання природних ресурсів достатньо поширеною є практика ліквідації центральних органів виконавчої влади з подальшим утворенням інших суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених реалізовувати завдання та функції публічного управління.

Так, наприклад, органи публічного управління у сфері використання земельних ресурсів протягом останніх 10 років неодноразово ліквідувалися, їх повноваження передавалися або вже існуючим суб'єктам, або новоствореним органам центральної виконавчої влади.

До 2007 р. управлінські повноваження у сфері використання земельних ресурсів здійснювало Міністерство охорони навколишнього природного середовища [3].

У 2007 р. такі повноваження було передано новоствореному Державному агентству земельних ресурсів України [4], яке вже у 2008 р. було

ліквідовано. Замість нього утворився Державний комітет України з земельних ресурсів [5], який проіснував до 2011 р. У 2011 р. знову було створено Державне агентство земельних ресурсів України. І, нарешті, у 2015 р. повноваження зі здійснення управління у сфері використання земельних ресурсів передано Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру [6].

При цьому, по суті, трансформації компетенції не відбувається — змінюються лише назви органів. Питання визначення особливостей правонаступництва не регулюються і Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [7]. У ньому зазначається, що шкода, заподіяна незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави в порядку, визначеному законом; при цьому за державою зберігається право зворотної вимоги у порядку регресу, що може бути висунута до посадової особи, яка заподіяла шкоду (ч. 2, ч. 3 ст. 27 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»)[7].

Однак при цьому не вирішується питання забезпечення захисту порушеного права іншими способами. Уявімо гіпотетичну ситуацію: особі було відмовлено у видачі спеціального дозволу, приміром, на використання земельної ділянки; особа оскаржує рішення в порядку адміністративного судочинства, і при цьому під час розгляду адміністративної справи, якщо відбуваються стадії оскарження у судах апеляційної, касаційної інстанцій, а подекуди — Європейського суду з прав людини (тобто минає значний проміжок часу), приймається рішення про неправомірність відмови у наданні земельної ділянки, проте орган публічного управління, що відмовив у реалізації відповідного права, вже ліквідовано.

На кого в такому разі покладається виконання судового рішення? Наскільки ефективним з точки зору дотримання реалізації принципу верховенства права є притягнення до відповідальності посадової особи, яка, можливо, вже і не працює в органі державної влади чи місцевого самоврядування?

Як свідчить аналіз процесу реформування органів виконавчої влади у сфері використання природних ресурсів, останні функціонують не більше 5 років. Відтак, очевидним стає запитання, яка особа є суб'єктом відповідальності, якщо у адміністративній справі буде прийнято рішення про неправомірність дій суб'єкта владних повноважень, і власне який орган буде виконувати постанову суду у справі? Наскільки ефективним буде притягнення до відповідальності лише посадової особи органу виконавчої влади, який, імовірно, вже може бути реорганізовано чи ліквідовано?

Враховуючи особливий характер природних ресурсів як об'єктів права виключної власності Українського народу, очевидно вважаємо необхідність запровадження спеціального механізму притягнення до відповідальності осіб, винних у заподіянні шкоди довкіллю, зниженні якості природних ресурсів. Так само слід запровадити механізм відповідальності держави перед Українським народом, адже, врешті-решт, призначення на посаду публічної служби — це, знову ж таки, прерогатива органів державної влади та місцевого самоврядування, а у відносинах надання спеціальних дозволів на використання природних ресурсів загальнодержавного значення відповідні рішення не приймаються однією посадовою особою, а є результатом сформованої політичної волі, виразниками якої є передусім центральні органи виконавчої влади.

Список використаних джерел:

1. Кисіль Л.Є. «Під'юрисдикційні» обов'язки в правовому статусі посадових осіб / Л.Є. Кисіль / Відповідальність у державному управлінні та адміністративне право: зб. наук. допов. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К., 2001. — С. 54–56.
2. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
3. Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2006 р. № 1524 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 44. — С. 129. — Ст. 2949 (втратила чинність).
4. Про затвердження Положення про Державне агентство земельних ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України від 04.04.2007 р. № 614 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 26. — С. 37. — Ст. 1056 (втратила чинність).
5. Про затвердження Положення про Державний комітет земельних ресурсів України: постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р. № 224 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 23. — С. 58. — Ст. 698 (втратила чинність).
6. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. № 1174 // Офіційний вісник України. — 2016. — № 3. — С. 284. — Ст. 192.
7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 38. — Ст. 385.

ЛУПАЛО Олександр

професор кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В КОНТЕКСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Вивчення історичних аспектів правового інституту запобігання корупції в Україні засвідчує, що, незважаючи на систематичне упровадження жорстких заходів боротьби з корупцією, її результати в державних інституціях були мізерними і малоефективними [1]. Більш того, корупція серед державних службовців стає ще витонченішою, що вимагає істотного вдосконалення методів і засобів протидії їй, формування нових стилів мислення посадовців в управлінських практиках. Наразі набувають великого резонансу гучні затримання корупціонерів, які нажили значні статки незаконним шляхом. Але розслідування таких кримінальних справ є вкрай довготривалим і часто завершується виправдувальним вироком або звільненням таких осіб від відповідальності. Здебільшого, у таких випадках особа, яка підозрюється у вчиненні корупційних діянь, продовжує працювати на своїй посаді, певним чином впливаючи на процес розслідування.

Нині рівень поширеності корупційних діянь є певним індикатором розвитку демократії, забезпечення прав і свобод особи в суспільстві. Разом із тим чинні антикорупційні нормативно-правові акти залишаються малоефективними щодо подолання корупції в країні. На жаль, як зазначає М.І. Хавронюк, «... часто діяльність із запобігання корупції здійснюється не в повній відповідності до закону — як через неправильне розуміння або завідоме спотворення змісту закону окремими суб'єктами його застосування, так і через вади самого закону» [2, с. 3]. Протидія корупції як системному багатоаспектному соціально-політичному явищу потребує ґрунтовного підходу до розроблення дієвих механізмів його подолання.

Однією з найгостріших залишається проблема притягнення до відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, та своєчасна реалізація відповідної санкції. Так, однією з підстав припинення публічної служби закон визначив набрання законної сили рішення суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією (п. 1 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу», п. 3 ч. 1 ст. 51

Закону України «Про прокуратуру», п. 10 ч. 1 ст. 77 Закону України «Про Національну поліцію», п. 9 ч. 1 ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ч. 4 ст. 45 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та ін.). А в положеннях ст. 257 КУпАП передбачено скорочені строки передавання матеріалів щодо таких правопорушень до суду — протокол разом з іншими матеріалами надсилається до загального місцевого суду у триденний строк з моменту його складання. У такий спосіб закон визнає високу суспільну небезпеку цього правопорушення та необхідність оперативного реагування на нього з боку правоохоронних органів і суду.

Усупереч вказаній ідеї приписи ст. 277 КУпАП надають суду найбільш тривалі строки для розгляду такої справи (15 днів), а особа — ймовірний порушник має можливість продовжити виконання покладених на неї обов'язків до винесення постанови суду. Крім того, положення ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» надають право керівникові органу (установи, підприємства, організації), в якому працює особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, своїм рішенням відсторонити таку особу від виконання нею своїх службових повноважень (якщо інше не передбачено Конституцією і законами України), до закінчення розгляду справи судом.

Враховуючи гостроту проблеми правопорушень, пов'язаних із корупцією, для українського суспільства та з огляду на згадану вище вимогу оперативного передавання матеріалів щодо таких справ до суду, на нашу думку, ці справи повинні розглядатися невідкладно, а діяльність на посаді особи, щодо якої складено протокол, має бути в обов'язковому порядку призупинена до моменту винесення рішенням судом.

Тому з метою узгодження законодавства, яке визначає основні засади процедур фіксування правопорушень, пов'язаних із корупцією, та законодавства, яке регулює порядок розгляду таких справ судом, пропонуємо:

1) внести зміни до ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» і закріпити в ній вимоги про **обов'язок** керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому працює особа, стосовно якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, відсторонити цю особу від виконання службових повноважень до закінчення розгляду справи судом;

2) внести зміни до ст. 277 КУпАП, передбачивши в ній строк для розгляду справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, — **п'ять** днів.

Потребує удосконалення також робота зі зверненнями громадян. Наприклад, у Сінгапурі, де, за оцінками фахівців, створено зразкову систему упередження корупції, звернення до державних органів подаються в електронній формі. При цьому в разі необхідності вони автоматично

перенаправляються до повноважного органу, а термін отримання готових документів скорочено до 8 днів [3]. На жаль, Закон України «Про звернення громадян» є дещо застарілим, потребує нової редакції, зокрема щодо скорочення строків розгляду звернень громадян, опрацювання звернень в електронній формі, порядку поводження з анонімними зверненнями. Необхідна подальша робота у напрямі розбудови громадянського суспільства, яке буде надавати всебічну підтримку новим заходам держави в боротьбі з руйнівним для суспільства явищем — корупцією.

У контексті удосконалення правового регулювання запобігання і протидії правопорушенням, пов'язаним із корупцією, варто вказати на проблему недостатньо ефективного використання трудових ресурсів, які залучені до функціонування підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції в апаратах центральних апаратів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, апаратів обласних, районних державних адміністрацій, на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління міністерств, тощо. Практика свідчить, що такі працівники дуже рідко залучаються до експертизи проєктів нормативно-правових актів чи організаційно-розпорядчих документів, які видаються органом виконавчої влади, з метою виявлення причин, що призводять чи можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Нечітко визначений ступінь відповідальності зазначених працівників з питань запобігання корупції щодо допущення випадків корупції тощо. Однією з причин недостатньої ефективності їх роботи залишається значна організаційно-правова залежність зазначених працівників від керівників установ, підприємств та організацій, в яких вони працюють, що ставить під сумнів прозорість та ефективність їхньої антикорупційної діяльності. Тому існує необхідність внести зміни та доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 р. № 706 «Питання запобігання та виявлення корупції» щодо підвищення відповідальності за стан справ в антикорупційній політиці зазначених осіб.

Одне з проблемних питань, яке створює певні передумови виникнення в публічній службі проблем, пов'язаних із корупцією, стосується системи оплати праці державних службовців. Так, керівники центральних органів державної влади уповноважені на власний розсуд своїми рішеннями встановлювати собі чи окремим підлеглим щомісячні надбавки до заробітної плати, які за фактичними даними сягають 200–300 відсотків посадового окладу. Однак на сьогодні немає чіткого механізму нарахування премій особам, які обіймають політичні посади та державним службовцям загалом, та не визначено критеріїв премій такого високого розміру зокрема. У ситуації, коли економічний розвиток держави гальмується, а соціальна політика негативно оцінюється в суспільстві, заплановані заходи не викону-

ються, такі підходи до нарахування заробітної плати державних службовців вочевидь не відповідають загальноправовим принципам справедливості та розумності.

У зв'язку з цим видається необхідним Кабінету Міністрів України нормативно визначити механізм та критерії розрахунку премій державним службовцям. Вбачається доцільною ідея нормативно закріпити правило, за яким працівникам, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище в публічній службі, преміювання здійснювати виключно за підсумками року або звітного періоду та за умови успішного виконання ними визначеного кола завдань і досягнення конкретних запланованих результатів.

У контексті правового статусу публічної служби заслуговує на увагу досвід Сінгапуру, де держслужбовцю заборонено брати позику в будь-якої особи, з якою він має службові стосунки, а незабезпечені борги і зобов'язання держслужбовця за жодних умов не можуть перевищувати його зарплату більше, ніж утричі [4]. Законодавство України не містить жодних подібних обмежень. Більш того, за законом держслужбовець може приймати подарунки, «які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність». Але нормативного тлумачення таких понять, як «загально визнані уявлення» та «гостинність» відсутні.

Насамкінець слід зауважити, що юридичні конструкції, застосовані при створенні антикорупційного законодавства, є надзвичайно складними, їх зміст недоступний для розуміння не лише пересічного громадянина, а й правознавців, які не спеціалізуються на цих проблемах права. Це не сприяє поширенню антикорупційних ідей в суспільстві. Тож, на нашу думку, доцільним є лінгвістичне коригування законодавчих норм з метою зробити їх зміст більш доступним для розуміння широкими верствами населення. Доречним видається і запровадження спецкурсу з вивчення антикорупційного законодавства для студентів всіх спеціальностей в усіх закладах вищої освіти України.

Список використаних джерел:

1. Корупційна злочинність: витоки, сучасний стан, стратегія протидії: монографія / Т.В. Корнякова, О.Л. Соколенко, І.Г. Алексеєнко та ін.; за заг. ред. Т.В. Корнякової. — К.—Дніпро: ЛІРА, 2017. — 276 с.
2. Хавронюк М.І. Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / М.І. Хавронюк. — К.: Дакор, 2016. — С. 3.
3. Боднарчук О.Г. Сінгапурська модель боротьби з корупцією — приклад застосування ефективної антикорупційної стратегії в Україні / О.Г. Боднарчук // Юридичний науковий електронний журнал. — 2014. — № 2. — С. 42–45.
4. Muhammed Ali. Eradicating Corruption — The Singapore Experience [Електронний ресурс] — Режим доступу: www.tdri.or.th/reports/unpublished/os_paper/ali.pdf

МАКАРЕНКО Олександр

професор кафедри
адміністративно-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту
МВС України,

доктор юридичних наук, доцент

МАКАРЕНКО Наталія

доцент кафедри
господарсько-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту
МВС України,

кандидат юридичних наук

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

На сьогодні в Україні як у незалежній та правовій державі відбуваються реформи, безпосередньо пов'язані із правом, що власне і становлять собою «правові» реформи. Актуальність теми обумовлюється тим, що однією із найважливіших реформ, на нашу думку, є реформа адміністративна, тобто реформування, організація та функціонування виконавчої влади в Україні. І, хоча визначення рівня важливості адміністративної реформи є в певному сенсі умовним, вважаємо дуже важливим дослідити поняття та сутність публічної служби як суто в науковій площині, так і в аспекті подальшого прийняття законів та підзаконних нормативно-правових актів з відповідних напрямів, унесення змін до навчальних дисциплін [1, с. 7].

На нашу думку, визначення поняття та сутності публічної служби слід розпочати з визначення поняття публічної адміністрації. Доцільно зазначити, що окремі науковці визнають факт використання у галузях національного права, в тому числі в адміністративному праві, категорій і понять, які фізично не існують і є продуктом людського мислення (фіктивні утворення, юридичні фікції). Суть теорії фікцій, що, на переконання Є. М. Трубецького, була розроблена Фрідріхом Карлом фон Савінії і визнавалась достатньо поширеною у дореволюційний період, полягає в тому, що, з одного боку, для досягнення сукупності необхідних цілей, які не можуть бути досягнуті розрізненими зусиллями окремих людських індивідів, видається необхідним створювати установи і корпорації, наділяючи їх майновими та іншими правами. Разом з тим, з іншого боку, правоздатностям бракує реального суб'єкта, який би міг вважатися їх власником, носієм, проте без суб'єктних прав бути не може; іншими словами, неможливо вести мову про права, не приписуючи їх кому-небудь. Власне, цим і пояснюється необхідність використання фікцій, що

передбачають створення (творення у людській уяві) вигаданої, «штучної» особи [2, с. 345; 3, с. 66–74].

У наукових дослідженнях відповідною фіктивною особою називають публічну адміністрацію, котра представлена значною кількістю суб'єктів. Суб'єкти публічної адміністрації є обов'язковими учасниками адміністративно-правових відносин, котрі виникають у державі.

Поняття «публічна адміністрація» тлумачиться неоднозначно і в європейській адміністративно-правовій доктрині має ширше значення, ніж його переклад українською мовою — державне управління, та, відповідно, звужене розуміння в радянській та пострадянській науці. Для точного відображення загального обсягу та змісту категорії «public administration» пропонується український аналог «публічна адміністрація», що, відповідно, повно відображає загальний обсяг і зміст цього поняття, не зводячи суть лише до державного управління. Термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими як:

- 1) сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;
- 2) адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства;
- 3) сфера управління публічним сектором тією самою публічною адміністрацією [4, с. 13–14].

Питанням публічної служби значну увагу у своїх працях приділяв відомий вчений-правник Юрій Лукич Панейко, зазначаючи, що батьківщиною поняття «публічна служба» (public service) в науці адміністрації та адміністративного права є Франція. Публічні служби у Франції є способом ведення публічної адміністрації. Концепція публічної служби не є достатньо устійненою, і проблема публічної служби залишається предметом живої полеміки між французькими вченими, особливо з урахуванням різномірної дефініції цього поняття. На думку Л. Дюгі та Г. Жезе, поняття «публічна служба» становить собою основу системи адміністративного і публічного права, і тому вони висували його поперед пануючого у французькій науці поняття «публічна влада». Найширші межі поняття публічної служби передбачав Леон Дюгі. Для нього воно є основою не лише системи адміністративного права, а і взагалі права публічного. Леон Дюгі зауважував, що публічне право визначає «організацію публічних служб і забезпечує їх правильне та безперервне функціонування», а «публічною службою є кожна діяльність, виконання якої повинно бути врегульоване, забезпечене та контрольоване правлячими, тому що їх виконання є кінцевим для реалізації та поширення суспільної співзависимості, яка може бути вповні зреалізована тільки інтервенцією правлячої сили» [5, с. 112–113].

Питання визначення поняття «публічної служби» досліджуються і у працях сучасних науковців. Так, представники київської школи права зазначають, що публічна служба — це правовідносини між фізичною особою і державою в особі її уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, котрі (правовідносини) виникають у зв'язку з потребою безпосереднього виконання завдань і функцій держави й регулюються винятково законодавством про публічну службу [6, с. 198]. Також слід зазначити, що визнаючи державу носієм публічних прав та обов'язків, не можна не враховувати, що в дійсності її права й обов'язки здійснюються численними посадовими особами й установами з найрізноманітнішою компетенцією [7, с. 164].

Відповідно до п. 17 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства публічна служба — це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [8].

Важливим є також питання класифікації (поділу) публічної служби на види, що має значення не тільки в науковому (теоретичному) сенсі, а й у практичній діяльності, оскільки через процедуру порівняння різних видів публічної служби за їх сутнісними ознаками можна правильно врахувати стаж публічної служби при переході особи з одного виду публічно-службових здобутків, встановлення соціальних гарантій, і хоча таку класифікацію можна побачити у Кодексі адміністративного судочинства України, за докладнішого розгляду питання доцільно звернутись до окремих нормативно-правових актів, наукових досліджень та навіть судової практики з окремих справ.

Список використаних джерел:

1. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка)/укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. — К: ВД «Дакор», 2016. — 464 с.
2. Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права (1908 г.)/Філософія та енциклопедія права в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. — Кн. 2/уклад.: І.С. Гриценко, В.А. Короткий; за ред. І.С. Гриценка. — К., 2011. — С. 345.
3. Бевзенко В.М. Фікції в адміністративному процесі й адміністративному процесуальному праві України/В.М. Бевзенко // Вісник Вищого адміністративного суду України. — 2012. — № 4. — С. 66–74.
4. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія / А.А. Пухтецька; відп. ред. В.Б. Авер'янов. — К.: Юридична думка, 2010. — С. 13, 14.

5. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. — К: ВД «Дакор», 2016. — 464 с.
6. Загальне адміністративне право: підручник / [І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. — К.: Юрінком Інтер, 2015. — 568 с.
7. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов; вступ. слово В.В. Коноплева. — Симферополь: Оригинал М.; Крымский юрид. ин-т Харьк. нац. ун-та внутр. дел, 2007. — С. 164.
8. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

МАКАРЕНКОВ Олексій

*доцент кафедри історії і теорії держави
та права юридичного факультету
Запорізького національного університету,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ НОРМИ-ПРИНЦИПУ «НЕДОПУЩЕННЯ КОРУПЦІЇ» ДО ПУБЛІЧНОГО ПРАВА ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА: ВІТЧИЗНЯНІ ТА ЗАРУБІЖНІ РЕАЛІЇ

Духовно-культурні, економіко- і політико-правові, а також юридичні умови реалізації особою наданих їй правовим способом публічно-владних управлінських функцій потенційно обумовлюють можливість недоброчесної поведінки цієї особи — неправомірного збагачення, особистого кар'єрного зростання тощо. Люди вільні, а тому діють у межах об'єктивно наявних варіантів поведінки і своїх суб'єктивних можливостей [1, с. 6]. Обмеженнями для них стають правові норми. Утім, їхня формально-юридична прескрипція (від лат. *prescribere* — приписувати) так і не стає реальністю, якщо правові норми: а) мають вади нормативності [2] — описувані ними цінності та/або процедури забезпечення цінностей не є такими об'єктивно та/або неналежно (неточно, неповно тощо) визначені в законах та інших джерелах права; б) не сприймаються людиною.

Ці взаємозв'язки (права, людини і суспільства) виявляються усюди. Зокрема, у сфері опосередкованих антикорупційним законодавством відносин з перерозподілу матеріальних благ серед державних службовців*

*Синоніми: чиновник [3, с. 322], суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічно-владних управлінських функцій, публічний службовець.

незаперечними стали цінності чесності, добросовісності, щирості тощо. Утім, проблему становлять запропоновані законодавцем процедури забезпечення збереження цих цінностей. Більш того, далеко не кожний чиновник визнає значущість, корисність, важливість таких цінностей та/або готовий діяти відповідно до них. Як наслідок — проблема корупції сприймається по-різному як у межах окремого суспільства, так і в межах соціальних спільнот усього світу. Варіативність залежить від вищезгаданих умов цивілізаційного розвитку, які не долаються виключно юридичними засобами. Практична актуальність проблеми підштовхує вчених вирішувати її у різних правових площинах за допомогою науки. Відповідні дослідження проведені О. Банчуком, В. Белевцевою, С. Бостаном, І. Валюшком, Є. Глушком, О. Клок, М. Козюброю, Т. Коломоєць, В. Колпаковим, В. Настюком, М. Хавронюком, В. Чернеєм, С. Шатравною та багатьма іншими.*

Корупцію розглядають як явище, що його виведено за межі культури в сферу злочинного в суспільствах первинних культур (з точки зору значущості в них права, насамперед як рівних прав кожної людини), та як явище, що є природним для культур вторинних, імітаційних, де воно через соціальну необхідність фактично набуває ступеня нормативності [4, с. 179]. Корупція в судовій системі — це використання судьями та посадовими особами, які здійснюють адміністративне управління судовими органами, статусу, організаційних та владних повноважень всупереч встановленим Конституцією України та законодавством нормам їхнього функціонування [5, с. 5].

Серед низки визначень поняття «корупція» та у його розгорнутих обґрунтуваннях не йдеться про її зв'язки з ідеєю протидії недоброчесній поведінці через уведення до законодавчого поля норми-принципу з назвою «недопущення корупції». Ця норма покликана виконувати роль орієнтира, ідеологічно очевидного і невідворотного. Вчені і практики наводять низку аргументів про системність проблем корупції, які далеко не вичерпуються юридичними чинниками (зв'язками), а сягають глибинних основ духовної культури та ментальності кожної нації. Хоча при цьому право залишається регулятивним чинником в системі організації людських відносин загального — соціокультурного — значення [4, с. 36], заснованим, як слушно відзначив А. Колодій, зокрема, на політичних, економічних та ідеологічних

* Наприклад, М. Цурканом розкрито правове регулювання та особливості судового розгляду спорів в сфері публічної служби в Україні; А. Новаком — теоретичні основи дослідження протидії корупційним проявам у системі публічного управління; Л. Зубковою — сучасний стан і проблеми запобігання корупції в Україні, М. Мельником — сутність і чинники політичної корупції, засоби протидії щодо неї. За наявності великої кількості наукових праць з окресленої проблематики, залишається низка недостатньо повно розкритих питань ефективної протидії корупції, а особливо в умовах постійних змін та відкритості суспільства до реалізації прогресивних ідей, що актуалізує наше дослідження.

вимірах суспільних відносин [6, с. 69]. На цих рівнях формується і трансформується світогляд людини, у т. ч., звісно, у частині чесності та добросовісності поведінки. Відомий нам вітчизняний досвід сприйняття населенням корупції, на тлі недостатньої дієвості процесуального права та інститутів публічної влади, ілюструють наступні результати соціологічного дослідження*.

Табл. 1. Дієвість процесуального законодавства України та застосування громадянами не правових способів

№	Рік проведення анкетування і кількість опитаних громадян	Отримані відповіді	
		Вітчизняне процесуальне законодавство скоріше або зовсім не сприяє громадянам у реалізації та захисті їх прав і свобод, кількість відповідей у відсотках (%) від загальної кількості опитаних	Громадяни вимагають належної реалізації та захисту прав і свобод за рахунок корупції, кількість відповідей у відсотках (%) від загальної кількості опитаних
	2018 р. (60 експертів)	54% (46% — скоріше сприяє)	73% (19% — моральними засобами)
	2017 р. (60 експертів)	73,59%	92,45%
	2016 р. (40 експертів і 120 пересічних громадян)	75% експертів, 27,5% пересічних громадян	80% експертів, 70% пересічних громадян
	2012 р. (100 підприємців, експертів)	59,00%	76,00%
	2010 р. (70 експертів)	84,29%	65,71%

Табл. 2. Ефективність роботи публічної влади в Україні

Оцінка	Парламент України	Судді	Виконавчі органи державної влади	Місцева/ муніципальна влада
2018 р.				
незадовільно	67%	59%	26%	22%
задовільно	30%	37%	52%	41%
добре	3%	4%	22%	37%
відмінно	0%	0%	0%	0%
2016 р. (експерти — пересічні громадяни і представники органів публічної влади)				
незадовільно	62%	31%	25%	18%
задовільно	31%	47%	49%	50%
добре	6%	19%	21%	27%
відмінно	1%	3%	5%	5%

* Опитування проведено серед мешканців Запорізької області, а у 2016 р. — також Дніпропетровської і Харківської областей. У 2017 р. і 2018 р. експертами виступали переважно представники органів публічної виконавчої влади України, у 2010 р. також залучалися експерти з судів і правоохоронних органів.

Табл. 3. Ступінь довіри громадян до органів публічної влади в Україні

Оцінка	Парламент України	Судді	Виконавчі органи державної влади	Місцева/ муніципальна влада
2018 р.				
Зовсім не довіряю	37%	22%	4%	4%
Скоріше не довіряю	56%	67%	52%	48%
Скоріше довіряю	7%	11%	44%	37%
Повністю довіряю	0%	0%	0%	11%
2016 р. (експерти — пересічні громадяни і представники органів виконавчої публічної влади)				
Зовсім не довіряю	62%	31%	25%	18%
Скоріше не довіряю	31%	47%	49%	50%
Скоріше довіряю	6%	19%	21%	27%
Повністю довіряю	1%	3%	5%	5%

Порівняння цих результатів з релевантним зарубіжним досвідом ілюструють наступні думки іноземних експертів: 1) із США — досвідчений адвокат Дж. Вернон на пряме запитання про можливість підкупу судді у США відповів, що таке можливо, проте такі практики не притаманні для громадян США і є поодинокими*; 2) з Канади — суддя у відставці, проф. Н. Флеттерс наголосила, що у її країні стримуючими корупцію чинниками стали установлені традиції добросовісності, в утвердженні якої брали участь українці ще на етапі формування канадської нації; піклування про якість законодавства; активна участь громадян у боротьбі за свої права у передбачених законом рамках та врахування їхніх думок публічною владою**; гідна заробітна плата для чиновників і стимулювання кар'єрного зростання***. Також наголошено, що українці в Канаді не виявляють специфічних рис корупційної ментальності, а відображають культурні коди канадської нації; 3) зі Сполученого

* На юридичному факультеті Запорізького національного університету під час наукових дискусій з проблем протидії корупції в рамках реалізації наукового проекту «Забезпечення ефективності та результативності реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»: науково-методичне обґрунтування»: 1) 11.10.2017 р. за участі представника Американської асоціації адвокатів Дж. Вернона (Вісконсін, США); 2) 26.03.2018 р. за участі Почесного радника Королеви, судді у відставці, професора права юридичного факультету Ун-ту Калгарі (Альберта, Канада) Н. Флеттерс; 3) 15.05.2018 р. за участі адвоката К. Ріда (Ліверпуль, Великобританія).

** Розглянуто на прикладі копійки й тривалої роботи органів самоврядування судів з органами виконавчої влади з питань вирівнювання розмірів заробітних плат усіх судів — місцевих і федеральних.

*** Узято за приклад вчителів, які на початку трудового стажу отримують від 30 тис канадських доларів, а під кінець кар'єри — від 80 тис.

Королівства Великої Британії і Північної Ірландії — адвокат К. Рід відзначив, що сприйняття корупції у Великобританії традиційно більш нетерпиме порівняно з населенням в Україні. Основними сферами корумпованості залишається фінансовий сектор, особливо банківський, сектор інвестиційних відносин за участю транснаціональних корпорацій та політичних відносин центральних органів публічної влади*. Якщо проблеми з корупцією у британській поліції зустрічаються час від часу, то серед суддів це явище викорінено. На законодавчому рівні ухвалено закони з протидії корупції і спеціально з протидії хабарництву.

Висновки. Отже, кожна країна має проблеми недобросовісності в сфері публічної влади. Різниця між ними полягає тільки у масштабності корупції та природі політико-правових й супутніх їм передумов, що обумовили виклики чесності, совісті та відповідальності. Врахування позитивного зарубіжного досвіду протидії корупції повинне відбуватись на основі концепції еквівалентних культур [4, с. 20], що зобов'язує законодавця, зокрема вітчизняного, враховувати сильні сторони української культури, її самодостатність, унікальність та рівноцінність (рівнозначність) серед будь-яких культур. Власне запропонована думка про формально-юридичну фіксацію ідеї про «недопущення корупції» як норми-принципу публічного права суспільства, відкритого до прогресу, унікальна, має під собою об'єктивні політико-правові передумови для впровадження та може стати ефективним засобом протидії корупції. Правова норма-принцип «недопущення корупції» стає вихідною засадою перманентного ідеологічного стримування чиновників від корупційної спокуси, що зафіксована і розкрита на рівні

* Зокрема, наведено приклад глобальної корупції: описаних у ЗМІ фактів підкуп авіабудівним підприємством BAE Systems (оборонна компанія Великобританії) з 2006 р. керівництва Саудівської Аравії задля укладення довгострокових контрактів (загальна сума — від 20 млрд фунтів стерлінгів з тенденцією до зростання строку і вартості контрактів) на поставки своїх літаків на їхній ринок, озброєння для них, обслуговування і будівництво їх на Alsalam Aircraft Company (спільному підприємстві корпорації Boeing, авіакомпанії Saudi Arabian Airways і саудівської державної компанії Saudi Advanced Industries Company). Члени британського парламенту і уряду регулярно стають учасниками гучних корупційних скандалів, будучи під пильною увагою ЗМІ та об'єднань громадян. Залишаючись одним з провідних фінансових центрів світу, Великобританія страждає від корупційних викликів саме у цій сфері більше за інші. Адже підприємці з величезними коштами намагаються справляти неправомірний вплив як на рішення фінансистів, так і на топ-менеджмент країни щодо вирішення інвестиційних питань на їхню користь. Складається ситуація, коли корупцію множать не британці, а громадяни з інших країн. На прикладі медичної галузі прослідковано, що високі заробітки, зокрема британських лікарів (50–100 тис фунтів стерлінгів на рік), виключають і корупційне підґрунтя, чого не прослідковується нині в Україні, де громадяни дають гроші лікарям, щоб отримати якіснішу медичну допомогу, або для того, щоб взагалі її отримати як таку.

профільного антикорупційного закону (кодексу) і деталізована специфічно стосовно чиновників кожного окремого органу публічної влади у відповідних профільних актах щодо їхнього правового статусу.

Список використаних джерел:

1. Нижечек В.И. Правовое регулирование в системе нормативного регулирования общественных отношений в СССР: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений»/В.И. Нижечек. — Свердловск, 1975. — 38 с.
2. Заморська Л.І. Правова нормативність як основа механізму дії права: [монографія]. — Одеса: Фенікс, 2013. — 304 с.
3. Службове право України: словник термінів / Т.С. Аніщенко [та ін.]; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова; Запорізький нац. ун-т. — Запоріжжя: Гельветика, 2017. — 340 с.
4. Литвинов О.М. Право як феномен культури: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.12 / О.М. Литвинов. — Суми, 2016. — 555 с.
5. Політико-правові засади попередження і боротьби з корупцією в судовій сфері в Україні: [аналітичний звіт] / М. Буроменський, Л. Трагнюк, І. Шеховцов, Ю. Забара. — К.: Атіка, 2011. — 108 с.
6. Колодий А. Принципы права: генезис, понятие, классификация, место и роль в правовой системе Украины // Право України. — 2013. — № 1. — С. 68–79.

МАКУШЕВ Петро

*Дніпровський гуманітарний університет,
доктор юридичних наук, професор*

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО ВИКОНАВЦЯ

Норми законодавства України в галузі виконавчого провадження належать до найбільш динамічно змінюваних, що зумовлює необхідність постійного уточнення питань, пов'язаних як власне з виконавчим провадженням, так і з правовим статусом його учасників. Саме тому автор поставив собі за мету розглянути, з урахуванням чинного вітчизняного законодавства та прийнятих нових нормативно-правових актів, окремі аспекти юридичної відповідальності державного виконавця в Україні.

Державний виконавець несе юридичну відповідальність за дотримання законності й забезпечення дисципліни в процесі виконання службових повноважень. Ця відповідальність має два аспекти: по-перше, відповідаль-

ність державного виконавця за правопорушення, вчинені ним особисто; по-друге, відповідальність за дії підлеглих по службі осіб (якщо функціональними обов'язками передбачено наявність підлеглих — наприклад, начальник, заступник начальника районного, міського, районного у місті відділу державної виконавчої служби є державними виконавцями — ст. 4 Закону України «Про державну виконавчу службу»). Наявність владних повноважень та правомочність на вчинення організаційно-розпорядчих функцій зумовлюють специфіку юридичної відповідальності державних виконавців.

Державний виконавець як посадова особа відіграє основну роль у створенні і забезпеченні механізму реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. З метою запобігання проявам зловживання наданою йому владою та їх усунення законодавцем були закріплені підвищені вимоги до службової поведінки державних службовців і встановлені підвищені санкції за правопорушення, пов'язані з виконанням службових завдань [1, с. 27].

Правопорушення державних службовців, так само як і державних виконавців, характеризуються підвищеною небезпекою, оскільки зачіпають безпосередньо інтереси держави, правопорядок, права та свободи громадян, а отже — мають супроводжуватися притягненням до підвищеної юридичної відповідальності.

Юридична відповідальність державного виконавця як складова його адміністративно-правового статусу є формою захисту прав, свобод і законних інтересів тих фізичних і юридичних осіб у державі, які можуть постраждати від неправомірних дій зазначеної категорії державних службовців, адже вимоги державного виконавця, які висуваються останнім в процесі примусового виконання рішень, є обов'язковими для всіх органів, організацій, посадових осіб, громадян і юридичних осіб на території України. Невиконання законних вимог державного виконавця тягне адміністративну та кримінальну відповідальність згідно з законодавством [2, с. 589].

Державний виконавець при реалізації прав, передбачених ст. 11 Закону України «Про виконавче провадження», зобов'язаний використовувати надані йому права і не допускати у своїй діяльності порушення прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При оскарженні рішення, дії або бездіяльності державного виконавця застосовується порядок оскарження, встановлений законодавством, а також документи судових інституцій, зокрема постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.12.2003 р. № 14 «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність органів і посадових осіб державної виконавчої служби та звернень учасників виконавчого провадження», постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13.12.2010 р. № 3 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу

оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби», постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 24.10.2011 р. № 10 «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам», інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 28.01.2013 р. № 24-152/0/4-13 «Про практику розгляду судами скарг на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення у цивільній справі».

До державного виконавця можуть бути застосовані всі традиційні види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова та кримінальна. За порушення законодавства державні виконавці несуть дисциплінарну відповідальність в порядку, встановленому законом. На практиці можна виділити два види дисциплінарної відповідальності державних виконавців: дисциплінарна відповідальність за правилами внутрішнього розпорядку; дисциплінарна відповідальність в порядку підлеглості [3, с. 20]. До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавцем про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу, як попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Таким чином, юридична відповідальність державних виконавців є наслідком неналежного виконання чи невиконання ними службових обов'язків. Як зазначається в юридичній літературі, вона відображає фактичне співвідношення між обов'язками і правами, які надані державному виконавцю у зв'язку з його службовою діяльністю [4, с. 41]. Юридична відповідальність дозволяє виявити стан виконання службових повноважень і встановити відповідність особи займаній посаді.

Адміністративною відповідальністю державного виконавця відповідно можна вважати застосування до нього за порушення службових обов'язків, що визнаються за законами адміністративними правопорушеннями (проступками), адміністративних стягнень, що тягнуть для нього обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [5, с. 233]. Для практичної реалізації адміністративної відповідальності необхідні підстави застосування, що розкривають умови і момент виникнення відповідальності конкретної особи. Аналіз ознак адміністративної відповідальності дозволяє виділити три такі підстави: нормативну, тобто систему норм, що описують протиправне діяння і адміністративні стягнення, які встановлюються за його вчинення; фактичну, тобто діяння конкретного суб'єкта, що порушує правові приписи, які охороняються адміністративно-правовими

санкціями (адміністративні проступки); процесуальну, тобто процедуру накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення. Перші дві підстави адміністративної відповідальності зумовлюють її соціальну важливість. Для настання відповідальності необхідною є наявність всіх трьох підстав і саме в такій послідовності [6, с. 148]. Насамперед, повинна бути норма, що встановлює обов'язок і санкцію за його невиконання. Потім може виникнути фактична підстава — протиправне діяння. За наявності норми і діяння, що її порушує, уповноважений суб'єкт у встановленому законом порядку повинен вирішити справу про адміністративне правопорушення. Так, зокрема, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення державний виконавець може бути притягнутий до адміністративної відповідальності за ст. 184-1 — за неправомірне використання державного майна, за ст. 186 — за самоуправство та за ст. 212-3 — за порушення права на інформацію.

Юридична відповідальність державного виконавця є органічною складовою адміністративно-правового статусу цього державного службовця. Законодавством України передбачається застосування до державних виконавців дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання своїх посадових обов'язків. Для подальшого вдосконалення інституту юридичної відповідальності державних виконавців **доцільним є здійснення низки заходів, серед яких бажано доповнити Закон України «Про державну службу» вказівкою про те, що державні виконавці, як і решта державних службовців, підлягають дисциплінарній відповідальності й іншим заходам правового впливу.**

Список використаних джерел:

1. Корнейчук С.П. Система заходів адміністративного примусу, що застосовуються органами Державної виконавчої служби / С.П. Корнейчук // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. — 2017. — Т. 28 (67). — № 2. — С. 26–30.
2. Чумак О.О. Дисциплінарна відповідальність працівників державної виконавчої служби України / О.О. Чумак // Актуальні проблеми права: теорія і практика. — 2013. — № 26. — С. 587–593.
3. Загорулько Є.О. Оскарження рішень і дій органів державної виконавчої служби, пов'язаних із застосуванням заходів адміністративного примусу / Є.О. Загорулько // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. — 2016. — Вип. 40 (2). — С. 18–22.
4. Прилуцька М.О. Специфіка трудової функції працівників державної виконавчої служби/М.О. Прилуцька//Прикарпатський юридичний вісник. — 2016. — Вип. 4. — С. 41–44.

5. Драган О. Оскарження прокурором у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності посадових осіб державної виконавчої служби / О. Драган // Підприємство, господарство і право. — 2017. — № 1. — С. 229–234.
6. Боднар Д.В. Особливості адміністративно-правового статусу державної виконавчої служби / Д.В. Боднар // Актуальні проблеми права: теорія і практика. — 2016. — № 32. — С. 147–154.

МАТЧУК Світлана

*викладач кафедри адміністративного права та процесу
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук*

ПУБЛІЧНІ СЛУЖБОВЦІ: ПОНЯТТЯ ТА ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

У юридичній літературі справедливо відзначається, що система публічного управління та організація державного апарату, що дістала Україну у спадок від радянських часів, нині не відповідає вимогам часу та новим політичним реаліям. Саме тому впродовж останніх десятиліть постійно змінюються структура та функції органів публічної служби на всіх її рівнях. Ринкова економіка та розвиток громадянського суспільства висувають потребу перетворення бюрократичного апарату на ефективну систему урядування, що слугуватиме людям, а стратегічним завданням адміністративної реформи стає запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних послуг [1].

З огляду на це одним із напрямів здійснення реформ в Україні є досягнення такого ступеня розвитку суспільних відносин, за яких мінімізуватимуться будь-які порушення прав та охоронюваних законом інтересів кожного суб'єкта суспільства, кожного учасника певних правових відносин. Відтак, важливого значення набувають питання дотримання законності, верховенства права, прав людини і громадянина та інших принципів правової держави особливою категорією суб'єктів — публічними службовцями під час виконання функцій та обов'язків, покладених на них державою.

У відповідному контексті поділяємо позицію В. Скорікова, який вказує, що державні службовці є кадровим складом (особовим складом чи персоналом) органів публічного управління. Будучи співробітниками державного органу, вони фактично перебувають на службі у державі і виконують її завдання та функції. Саме вони є останньою ланкою публічного управління,

через яку реалізується державна влада. І саме тому державні службовці повинні і несуть відповідальність за свої дії [2, с. 146].

Фахівці в галузі публічного адміністрування наголошують, що відповідальність державного службовця — це його здатність усвідомлювати й виконувати покладені на нього завдання та обов'язки, передбачати наслідки своїх вчинків, дій та бездіяльності як у сфері наданих повноважень, так і в суспільній сфері [3, с. 312].

Тривалий час законодавство оперувало лише поняттям «державна служба» (ст. 1 Закону України «Про державну службу» [4], і терміна «публічна служба» взагалі не існувало. Разом з тим інтеграція України до Євросоюзу зумовила необхідність приведення національного законодавства, в тому числі адміністративного, до вимог та стандартів міжнародного законодавства, та відповідно необхідність запровадження й тлумачення таких понять, як «публічна служба», «публічний службовець» тощо. Завдяки цим процесам поняття «публічна служба» вперше в українському законодавстві було закріплено Кодексом адміністративного судочинства України, де п. 17 ст. 3 визначено, що публічна служба — це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [5].

Слід відзначити, що питання теорії та практики розвитку інституту публічної служби нині широко представлені дослідженнями багатьох вітчизняних науковців — В. Б. Авер'янова, С. Д. Дубенко, Ю. П. Битяка, Н. Р. Нижник, О. І. Бедного та інших. Зокрема, О. В. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть у приватних підприємствах). На його погляд, для публічної служби притаманними є такі ознаки: зайняття посади в відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур; службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а на обслуговування «чужих» інтересів; професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності та є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [6, с. 134–140]. Н. О. Рунова доводить, що правилом визнання службовця публічним є, поперше, публічно-правовий зв'язок його з державою, що виникає на підставі відмінного від приватноправового трудового договору юридичного факту адміністративного за правовою природою акта. По-друге, публічний службовець є особою, яка вступає на службу на постійній основі [7, с. 270].

Крім того, існує і певна кваліфікація, за якою виділяють певні категорії публічних службовців. Так, з точки зору деяких дослідників, публічних

службовців за територіальною належністю організації можна поділити на дві великі групи: службовці центральних та місцевих адміністративних органів. За сферою функціонування публічної служби виділяють службовців мілітаризованої, дипломатичної та інших видів спеціалізованої служби. За характером виконуваних функцій виділяють адміністративних, виконавчих, професійних та допоміжно-технічних публічних службовців. До адміністративної категорії належать керівники та заступники керівників адміністративних структур, наділені повноваженнями на прийняття рішень. Працівники виконавчої категорії втілюють у життя рішення керівників. Це, як правило, керівники структурних підрозділів органів публічної адміністрації. Професійна категорія охоплює спеціалістів, експертів, які виконують конкретну роботу під керівництвом службовців обох вищих категорій. Працівники допоміжно-технічної категорії створюють необхідні умови для виконання усіма іншими службовцями своїх функцій [8, с. 23–24].

Отже, можна стверджувати, що поняття «публічного службовця» слід розглядати через запропоновані юридичною наукою та практикою ознаки (критерії). Це, зокрема, зайняття посади в органі публічної влади, виконання завдань держави (громади) в межах покладених на них обов'язків і наданих прав, фінансування з державного (або місцевого) бюджету. Крім того, на публічного службовця покладаються підвищені заходи відповідальності, що пов'язані зі специфікою виконуваних функцій. Приміром, детально регламентовані наслідки невиконання або неналежного виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків. Публічний службовець вважається таким, що вчинив службовий проступок, якщо він винен в порушенні виконання покладених на нього обов'язків. Навіть якщо поза службою дії службовця істотно зачіпають інтереси його відомства, зокрема впливають на «повагу і довіру до його посади», вважається, що він вчиняє проступок [9, с. 42].

Наразі чинним законодавством України передбачено такі види юридичної відповідальності публічних службовців: конституційна, адміністративна, кримінальна, цивільно-правова та дисциплінарна.

З точки зору М. І. Зубрицького, для притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності важливим є наявність факту вчинення шкідливої дії чи бездіяльності, що передбачено нормами адміністративного законодавства та посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян й на встановлений порядок управління [10, с. 283]. Іншими словами, публічний службовець може бути притягнений до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного проступку. Крім того, публічний службовець може бути притягнений до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, відповідно до Закону України «Про запобігання

корупції» [11]. Кримінальна відповідальність публічних службовців передбачається Кримінальним кодексом України за вчинення злочину. До конституційної відповідальності притягуються особи за вчинення конституційного правопорушення. Щодо цивільно-правової відповідальності, то необхідно виділити два її види: майнову — за завдання шкоди фізичним чи юридичним особам при здійсненні своїх повноважень та матеріальну — за завдання шкоди органу влади. Зрештою, дисциплінарна відповідальність настає за вчинення публічним службовцем дисциплінарного проступку.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.
2. Скоріков В. Види відповідальності державних службовців/В. Скоріков // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2017. — Вип. 1 (32). — С. 145–151.
3. Державна служба: навчальний посібник/за заг. ред. С. М. Серьогіна. — К., 2012. — 526 с.
4. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.
6. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография / А. В. Петришин. — Харьков: Факт, 1998. — 167 с.
7. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. О. Рунова // Публічне право. — 2012. — № 3 (7). — С. 269–274.
8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для країни / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. — К.: Конус-Ю, 2007. — 795 с.
9. Губанов О. Види та нормативно-правове регулювання юридичної відповідальності публічної служби / О. Губанов // Visegrad Journal on Human Rights. — 2016. — № 5/1. — С. 42–47.
10. Зубрицький М. І. Особливості адміністративної відповідальності державних службовців / М. І. Зубрицький // Науковий вісник публічного і приватного права. — 2016. — № 1–1. — С. 280–284.
11. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 49. — Ст. 2056.

МАХАРИНЕЦЬ Дмитро

суддя Рівненського окружного адміністративного суду

ПРАВО НА ЗБРОЮ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

В Україні немає спеціального закону, що регламентував би придбання, зберігання та використання вогнепальної зброї в тому числі особами, які перебувають на публічній службі.

Закон України «Про зброю» не приймається вже понад десять років. Відтак, особливості обігу вогнепальної й травматичної зброї, так само як і порядок видачі дозволів на травматичну зброю встановлюються кількома підзаконними нормативно-правовими актами. Ними, зокрема, визначаються певні категорії осіб, які мають право на травматичну зброю:

- працівники правоохоронних органів та їх близькі родичі;
- особи, які беруть участь у кримінальному судочинстві;
- журналісти та позаштатні журналісти;
- депутати України;
- члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону;
- військовослужбовці (крім тих, які проходять строкову військову службу);
- державні службовці, які мають категорії й ранги.

Для одержання дозволу на право придбання «пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії» необхідно зібрати й подати такі документи: письмове клопотання про видачу дозволу на ім'я керівника органа внутрішніх справ; заповнену картку-заявку; медичну довідку про відсутність протипоказань, що перешкоджають придбання зброї (довідка за формою № 127/ППО); довідку управління інформаційних технологій Головного управління МВС України області про відсутність судимості (довідка за формою ІП-1); рапорт дільничного інспектора міліції про перевірку за місцем проживання; довідку про проходження навчання з матеріальної частини зброї, правил обігу з нею і застосування; квитанції про оплату послуг дозвільної системи (за консультаційні послуги й видачу дозволу на право придбання); квитанції про оплату коштів за бланк дозволу на право придбання; документ, що дає право для видачі дозволу (перелік осіб, які мають право придбавати в особисту власність пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими кулями, наведений у наказі МВС України від 13.06.2000 р. № 379-дск).

Травматична зброя, а саме пристрої вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими або аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, повинні пройти експериментальний відстріл у науково-дослідних експертно-криміналістичних підрозділах МВС України — інакше кажучи, тим самим створюється «гільзотека». Зараз зброя відстрілюється безпосередньо на заводі, й при покупці разом з нею в комплекті йдуть 2–3 стріляні гільзи в спеціальній опечатаній упаковці із супровідною довідкою. Їх разом з корінцем на право придбання зброї після покупки необхідно передати до місцевої дозвільної системи, де оформлюватиметься дозвіл на право володіння-ношіння травматичної зброї.

Також не варто забувати про тих, кого нагороджують вогнепальною зброєю в системах МВС, СБУ та Міноборони. Як відзначають експерти, щорічно близько 500 осіб стають законними власниками зброї тільки шляхом нагородження.

Іноземний досвід свідчить про необхідність легалізації зброї для захисту та надання громадянам права на володіння нею. Так, дозвіл на застосування нарізної зброї мають громадяни Латвії, Литви, Швейцарії, Італії, Іспанії, Болгарії, Угорщини, Мексики, США. У Молдові, наприклад, з 1994 р. населенню дозволено застосовувати нарізну зброю. Як наслідок — рівень вуличної злочинності зменшився удвічі.

У 2005 р. у Бразилії після всенародного референдуму було знято заборону на володіння вогнепальною зброєю: дозвіл користуватися нею отримали бразильці, яким виповнилося 25 років.

У Німеччині зареєстровано 10 млн одиниць зброї. За період з 1971 до 1994 рр. кількість злочинів із застосуванням зброї там зменшилася на 60%.

За статистичними даними, що їх оприлюднено в журналі *Journal of Law and Economics*, у тих штатах Америки, де дозволено носити зброю, громадяни вбивають злочинців удвічі більше, ніж правоохоронці. У цілому вбивають тут на 33% рідше, грабують — на 37% менше. Носити зброю дозволено в 31 штаті, американці є власниками понад 150 млн стволів. А в місті Кеннесо, штат Джорджія, володіння принаймні однією одиницею вогнепальної зброї є обов'язковим з 1980 р. — року ухвалення закону місцевою мерією, і до сьогоднішнього дня там було вбито лише три людини.

У маленькій Швейцарії власником зброї є кожен третій громадянин. Швейцарці-чоловіки, які вийшли у резерв війська, здають гвинтівки М-57 та отримують замість них помпові рушниці.

В Ізраїлі вогнепальною зброєю мають право користуватися ті, хто відслужив у війську, при цьому обмежується кількість набоїв: вдома можна зберігати не більше ніж 50 куль.

Беззаперечними видаються доводи «за» прийняття в Україні закону, яким буде надано громадянам право на володіння травматичною зброєю та її приховане носіння. Водночас спірним та неоднозначним є питання впровадження у вільний обіг короткоствольної нарізної зброї. Проте у жодному разі лібералізація обігу зброї не повинна означати, що вона буде продаватися вільно, будь-кому! Закон, яким врегулюватимуться відповідні правовідносини, повинен встановлювати жорсткий контроль за її реалізацією, обліком, зберіганням, носінням та застосуванням.

Водночас штучний розподіл суб'єктів володіння легальною вогнепальною чи травматичною зброєю за ознаками місця роботи — зокрема, перебування на публічних посадах — суперечить Конституції України, за якою всі громадяни визнаються рівними. А відтак — надання окремим категоріям громадян такого права є дискримінацією інших. Право на збройний захист від злочинних посягань має належати кожному!

МИРОНЮК Роман

*професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В СИСТЕМІ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

З часів поділу права на приватне та публічне відносини публічної (державної) служби розглядалися виключно крізь призму публічно-правового регулювання. Сьогодні, з огляду на розвиток міжнародно-правового співробітництва України, євроінтеграційні процеси, тенденції розвитку українського законодавства не залишилося жодних підстав для обстоювання ідеї приватноправової сутності публічної служби. На наше глибоке переконання, публічна служба може та повинна аналізуватися виключно з публічно-правових позицій.

Аналіз нормативно-правових джерел та наукових точок зору дає можливість стверджувати, що сьогодні існують три теорії визначення місця інституту публічної служби в системі національного законодавства та публічного права, які мають право на існування, адже є певним чином обґрунтованими. Перша теорія правової сутності інституту публічної служби розроблена та обстоюється представниками науки приватного (передусім трудового права) і полягає у виділенні права публічної служби як самостій-

ного правового утворення. Тенденція щодо формування інституту публічної служби як самостійного правового утворення — правового інституту була сформована ще в радянській правовій науці й набула свого впровадження у працях Р.С. Мельника, Ю.Н. Щербакова, В.М. Барішнікова та інших [1, с. 69; 2, с. 143; 3, с. 22–23]). Однак об'єктом дослідження ставали переважно суспільні відносини, які виникають у процесі діяльності тільки одного з її різновидів — державної служби; необхідність сприйняття інституту публічної служби, який охоплює політичну службу, муніципальну службу, дипломатичну службу тощо, що в сукупності власне й утворюють право публічної служби, прийшла відносно нещодавно й відображає прогрес у розвитку відносин публічної служби, пов'язаний передусім з розвитком його нормативного забезпечення. І в цьому сенсі слід погодитись з думкою О.Ф. Скакун, що інститут державної, а не всієї публічної служби варто розглядати як її інститут, тому що, як відомо, інститути права спрямовані на регулювання лише певної групи (виду) взаємозалежних суспільних відносин [4, с. 304].

Однак право публічної служби (службове право) не може обмежуватись тільки державною (цивільною) службою, адже сьогднішній стан розвитку відносин публічної служби та їх нормативного забезпечення свідчить про формування принципово нових правових інститутів — політичної служби, муніципальної служби, дипломатичної служби тощо, які в сукупності власне й утворюють право публічної служби. Тут слід враховувати той факт, що в межах інституту публічної служби виникає й регламентується цілий комплекс суспільних відносин: з приводу набуття та припинення статусу публічного службовця, з приводу проходження публічної служби, зокрема з приводу атестації, підготовки, підвищення кваліфікації публічних службовців, відповідальності публічних службовців та багато інших.

Отже, можна дійти висновку, що правом публічної служби регулюються не окремі видові особливості, а цілий комплекс суспільних відносин. Зазначене дозволяє говорити у свою чергу про формування власної системи права публічної служби, побудова якої й повинна здійснюватися з урахуванням її інституційної визначеності.

Іншою теорією правової сутності публічної служби в системі публічного права є визначення її як комплексної галузі права, що дістало значного розвитку в Російській Федерації. Так, відомий російський учений Ю.М. Старилов доводить комплексність права публічної служби як окремої самостійної галузі права, посилаючись на такі ознаки: 1) кількість нормативно-правових актів, якими регулюються публічно-службові відносини; 2) їх градація на загальні та спеціальні, наприклад правові акти, які регламентують службу у правоохоронних органах, військову та іншу спеціальну службу; 3) їх спорідненість з нормами конституційного, адміністративного, частково криміналь-

ного, трудового, земельного, податкового права; 4) відокремленість суспільних відносин, які виникають виключно зі службовими особами, з однієї сторони, а відтак — наявність власного предмету правового регулювання; 5) специфіка прояву імперативного методу правового регулювання в ієрархічній службовій підпорядкованості осіб [5, с. 99–116.]. Однак, на нашу думку, тут все ж таки основними аргументами є не виключна самостійність предмету та методів правового регулювання, а широкий масив нормативного регулювання службових відносин, який з часом — після перевірки якості регулювання відповідної групи суспільних відносин — має набувати систематизованого характеру, наприклад у формі Кодексу публічної служби.

З огляду на це вважаємо, що передчасним є виокремлення публічної служби в комплексну галузь права. Така позиція узгоджується з думкою окремих учених, які системно досліджували службово-правові відносини [6; 7; 8]. До того ж, як вірно зазначає Т.С. Аніщенко, «право публічної служби не є комплексним правовим утворенням, оскільки розмаїття джерел та віднесення до них норм різної галузевої належності вказують лише на багатоаспектність відносин публічної служби та необхідність упорядкування нормативно-правових актів, якими вони регулюються» [9, с. 80–89].

Найбільш сучасний підхід до визначення публічної служби в системі публічного права пов'язаний з розглядом її як підгалузі адміністративного права. З розширенням сприйняття публічної служби не лише як державної служби, а й також як служби в органах місцевого самоврядування, дипломатичної служби тощо стало можливим формування нової підгалузі в межах адміністративного права — права публічної служби. Стосовно сприйняття публічної служби як підгалузі права необхідно керуватися виробленими теорією права основними ознаками підгалузей права, які дозволяють відмежовувати їх від інших правових утворень та співвідносити з ними сучасний стан нормативного забезпечення відносин публічної служби.

Так, В.Б. Авер'янов зазначає, що підгалузь адміністративного права — це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини в певній сфері, котра виокремлюється в межах загального предмета адміністративного права. Службове право (право публічної служби) як підгалузь адміністративного права об'єднує всі норми, що регулюють питання проходження служби в різних органах, — державну службу в органах виконавчої влади, службу у Збройних Силах України, службу в органах внутрішніх справ, дипломатичну службу, службу в органах місцевого самоврядування тощо [10, с. 234]. Т.О. Коломоець відносить інститут публічної служби до адміністративно-правових інститутів [11, с. 19], однак погоджується з тим, що публічну службу (службове право) в перспективі може бути сформовано як повноцінну підгалузь адміністративного права. Р.С. Мельник, розглядаючи систему адміністративного права як сукупність інститутів,

підгалузей і частин адміністративного права, що об'єднані за допомогою зовнішніх та внутрішніх системоутворюючих чинників, доходить висновку, що право публічної служби слід вважати повноцінною підгалуззю адміністративного права [1, с. 65–70].

Підтримуючи позицію вищевказаних учених, зазначу, що підгалузь права не є самостійним правовим утворенням, оскільки вона може існувати лише в межах основної галузі права, яка містить ряд загальних інститутів, що, фактично, забезпечують існування підгалузі права. Це дістає вияв, наприклад, у тому, що норми права публічної служби переплітаються з багатьма адміністративно-правовими інститутами (органами публічної адміністрації, формами, методами та способами їх діяльності, адміністративним судочинством та ін.) виконавчої влади, правовими актами управління, формами та методами управлінських дій, адміністративно-деліктним правом, адміністративною юстицією) [12, с. 104]. Таким чином, основною ознакою підгалузі права, зокрема права публічного, є міцний взаємозв'язок із загальними інститутами галузі права.

Наступною ознакою публічного права як підгалузі адміністративного права є єдність функціонального призначення, що дістає вияв у єдності регулювання відносин у сфері публічного управління та спрямованості на забезпечення публічних інтересів держави.

Варто відзначити, що відповідність права публічної служби наведеним ознакам свідчить про те, що назване правове утворення є невід'ємним елементом системи адміністративного права; отже, воно може визнаватися підгалуззю останнього. З огляду на викладене поділяємо позицію вчених, які вказують на сформованість права публічної служби як підгалузі адміністративного права [13, с. 253; 1, с. 69; 2, с. 104; 14, с. 56–60].

Таким чином, найбільш логічною та обґрунтованою виглядає концепція права публічної служби як підгалузі адміністративного права, що відповідає сучасним реаліям та потребам нормативно-правового забезпечення відносин публічної служби та ефективного розвитку цієї підгалузі й має здійснюватися у невід'ємному зв'язку з розвитком інших підгалузей адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Мельник Р. Інститут державної служби чи службове право? / Р. Мельник // Юридична Україна. — 2010. — № 11. — С. 65–70.
2. Щербаков Ю. Н. Государственная и муниципальная служба: учебник / Ю. Н. Щербаков. — Ростов н/Д: Феникс, 2007. — 256 с.
3. Баришніков В. М. Інститут державної служби. Проходження державної служби: навчально-методичний посібник / В. М. Баришніков. — К.: ІПК ДСЗУ, 2010. — 140 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун [пер. з рос.]. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.

5. Старилев Ю. Н. Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? / Ю. Н. Старилев // Правовая наука и реформа юридического образования. — 2013. — № 3 (26). — С. 99–116.
6. Чаннов С. Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение: монография / С. Е. Чаннов; под ред. В. В. Володина. — М.: Ось-89, 2009. — 220 с. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/commlaw/204>
7. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія / М. І. Цуркан. — Харків: Право, 2010. — 216 с.
8. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія / Ю. П. Битяк. — Харків: Право, 2005. — 304 с.
9. Аніщенко Т. С. Публічне право як фундамент становлення та розвитку права публічної служби / Т. С. Аніщенко // Журнал східноєвропейського права. — 2014. — № 3. — С. 80–89.
10. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. — К.: Юрид. думка, 2007. — Т. 1. — 592 с.
11. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. — К.: Юрінком Інтер, 2011. — 576 с.
12. Старилев Ю. Н. Служебное право России: уже реальность или пока научная гипотеза? / Ю. Н. Старилев // Правовая наука и реформа юридического образования. — 2013. — № 3 (26). — С. 99–116.
13. Добробаба М. Б. Служебно-деликтное право как комплексный институт административного права / М. Б. Добробаба // Вестник ВГУ. — 2013. — № 1. — С. 252–264.
14. Аніщенко Т. С. До питання про право публічної служби як елементу особливого адміністративного права та предмет його правового регулювання / Т. С. Аніщенко // Национальный юридический журнал: теория и практика (Республика Молдова). — 2014. — № 4 (8). — С. 56–60.

МОНАЄНКО Антон

*Інститут законодавства Верховної Ради України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України*

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ СПОРИ ЩОДО ВІДМОВИ ВИЩОЮ РАДОЮ ПРАВОСУДДЯ У ВНЕСЕННІ ПРЕЗИДЕНТУ УКРАЇНИ ПОДАННЯ ПРО ПРИЗНАЧЕННЯ НА ПОСАДУ СУДДІ

У зв'язку із тим, що особи звертаються до Верховного Суду з прозовами про скасування рішень Вищої ради правосуддя про відмову у внесенні подання про призначення на посаду судді з огляду на їх необґрунтованість та невмотивованість, в теорії адміністративного права

та юридичній практиці з'явилася низка актуальних проблем, розв'язання яких має велике наукове та практичне значення для формування єдиної судової практики при застосуванні ст. 79 Закону України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів», а також викликає значний інтерес в аспекті розвитку науки адміністративного права.

Зокрема, на практиці виникає питання, чи відповідає норма підпункту 1 ч. 19 ст. 79 Закону вимогам чіткості та передбачуваності закону. Так, згідно із означеними положеннями Вища рада правосуддя може відмовити у внесенні Президентом України подання про призначення судді на посаду у разі, зокрема, наявності обґрунтованого сумніву щодо відповідності кандидата критерію доброчесності чи професійної етики або інших обставин, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з таким призначенням.

Принцип верховенства права — один з основних правових принципів. Відповідно до ст. 8 Основного Закону в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Однією зі складових цього принципу є принцип правової визначеності, реалізація якого має полягати в дотриманні зрозумілості, несуперечливості правових приписів, виражених у нормативно-правових актах.

Європейський суд з прав людини неодноразово звертав увагу на недосконалість чинного законодавства України й необхідність дотримуватися принципу правової визначеності (див. рішення ЄСПЛ від 26.09.2005 р. у справі «Салов проти України» щодо нечіткості сформульованих законодавчих положень).

Особливий інтерес в контексті вимоги чіткості та передбачуваності закону становить рішення ЄСПЛ від 09.01.2013 р. у справі «Олександр Волков проти України», відповідно до якого формулювання національного законодавства повинно бути достатньо передбачуваним, щоб дати особам адекватну вказівку щодо обставин та умов, за яких державні органи мають право вдатися до заходів, що впливатимуть на їх конвенційні права.

Повертаючись до аналізу підпункту 1 ч. 19 ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та керуючись чинним законодавством України, а також практикою ЄСПЛ, слід зазначити, що в Законі чітко не визначаються ознаки обґрунтованого сумніву щодо відповідності кандидата критерію доброчесності чи професійної етики або наявності інших обставин, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з його призначенням. Так само незрозуміло, на підставі яких критеріїв може виникати «обґрунтований сумнів».

Викликає занепокоєння припис Закону щодо наявності «інших обставин, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з призначенням», оскільки Законом ці «інші обставини» чітко

не прописані, що дає можливість для суб'єктивного тлумачення підпункту 1 ч. 19 ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» при прийнятті рішення ВРП щодо відмови у внесенні Президентом України подання про призначення судді на посаду. У зв'язку із цим доволі складно визначити відповідність певної кандидатури критерію доброчесності чи професійної етики, а також наявності/відсутності інших обставин, які можуть негативно вплинути не тільки на суспільну довіру до судової влади, а й на проходження особою конкурсу на посаду судді. Крім того, в Законі чітко не визначається поняття «обґрунтованого сумніву».

На практиці також виникає питання про те, чи узгоджуються положення ч. 21 ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо обсягу судового контролю із нормами ст. 55 Конституції України та ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Згідно зі ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Відповідно до ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 25.12.1997 р. № 9-зп ч. 1 ст. 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист.

Крім того, на нашу думку, визначення в ч. 21 ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» виключних підстав, за якими може бути оскаржене рішення Вищої ради правосуддя про відмову у внесенні Президентом України подання про призначення судді на посаду, значно звужує право особи на оскарження такого рішення в судовому порядку, що можна тлумачити як порушення ст. 22 Конституції України, відповідно до якої при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Інтерес тут становить рішення ЄСПЛ від 19.01.2017 р. у справі «Куліков та інші проти України». Суд вказав щодо скарг заявників за п. 1 ст. 6 Конвенції на те, що національні органи, розглядаючи справи заявників, не були незалежними і неупередженими. Суд посилається на висновки у справі «Олександр Волков проти України» (п.п. 109–131), де було встановлено, що провадження у ВРЮ і Верховній Раді України характеризувалося великою кількістю системних і загальних недоліків, що ставило під сумнів дотримання принципів незалежності та неупередженості, а під час подальшого перегляду справи ці недоліки судом усунуто не було.

Відповідно до усталеної практики ЄСПЛ (рішення ЄСПЛ у справі «Трегубенко проти України»), якщо національний судовий орган не володіє достатніми повноваженнями, що дозволяють йому приймати рішення у справі, Суд може визнати існування порушення права на доступ до правосуддя, зокрема п. 1 ст. 6 Конвенції. А в нашому випадку ч. 21 ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» обмежує підстави оскарження рішень ВРП.

Тому у випадку порушення Вищою радою правосуддя права особи на призначення на посаду судді (наприклад, прийняття невмотивованого чи незаконного рішення про відмову), вона має право оскаржити рішення ВРП про відмову у внесенні Президентом України подання про призначення судді на посаду, керуючись ст. 55 Конституції України та ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, не обмежуючись ч. 21 ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

На практиці також точаться дискусії з приводу того, чи має право Верховний Суд перевіряти обґрунтованість мотивів, з яких ВРП дійшла відповідних висновків, чи має значення лише їх формальна наявність у тексті рішення.

На нашу думку, при вирішенні питання про перевірку судом обґрунтованості мотивів, з яких ВРП дійшла відповідного висновку, доцільно керуватися ч. 2 ст. 2 КАС. Суд має перевіряти обґрунтованість лише тих підстав або мотивів відмови у внесенні подання про призначення судді на посаду, які покладені суб'єктом владних повноважень, тобто Вищою радою правосуддя, в основу рішення, що оскаржується. Тому не тільки відсутність підстав або мотивів (як зазначено в підпункті 3 ч. 21 ст. 79 Закону) у рішенні ВРП мають ставати предметом розгляду Верховним Судом, а й також неправильність застосування таких підстав та помилковість зазначених у рішенні мотивів, якими керувалася ВРП при прийнятті рішення про відмову.

Отже, перевірка судом підстав або мотивів відмови у внесенні подання про призначення судді на посаду, які зазначені або не зазначені у відповідному рішенні ВРП, яке оскаржується в судовому порядку, знаходиться в межах предмету перевірки судом в адміністративній справі. Тобто незалежно від того, вказані ці підстави або мотиви в рішенні ВРП про відмову

чи ні, якщо таке рішення ВРП порушує право особи на внесення її кандидатури Президентом України на призначення на посаду судді, воно підлягає перевірці судом, якщо було подано відповідний адміністративний позов.

Натомість перевірка судом інших обставин спірних правовідносин виходить за межі предмета перевірки судом в адміністративній справі й має своїм фактичним наслідком перебирання судом функцій суб'єкта владних повноважень, водночас мотивування спірного рішення додатковими фактичними підставами не відповідає передбаченому ст. 6 Конституції України принципу розподілу державної влади, так само, як і принципу верховенства права, передбаченому ст. 8 Основного Закону.

Крім того, при перевірці обґрунтованості мотивів, з яких ВРП дійшла відповідних висновків, суд має керуватися ст. 2 КАС в редакції Закону України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII, в якій закріплено принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Відповідно до ч. 4 ст. 9 КАС суд вживає визначених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

Висновки та пропозиції. Підпункт 1 ч. 19 ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не відповідає вимогам чіткості та передбачуваності закону, що потребує розробки та прийняття відповідного проекту закону України про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яким було б передбачено чіткі ознаки обґрунтованого сумніву щодо відповідності кандидата критерію доброчесності чи професійної етики та уточнювалися б конкретні обставини, які можуть негативно вплинути на суспільну довіру до судової влади у зв'язку з його призначенням, визначалися б чіткі критерії, на підставі яких може виникати обґрунтований сумнів.

Норми ч. 21 ст. 79 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо обсягу судового контролю слід привести у відповідність зі ст. 55 Конституції України та ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

МУРАТОВА Діана

*старший викладач кафедри
адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук*

ПОНЯТТЯ «МІЛІТАРИЗОВАНА СЛУЖБА» ТА ЇЇ ОСОБЛИВОСТІ

Згідно з п. 17 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба — це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів,

прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Від якості реалізації публічної служби залежить належне функціонування суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави.

Багатофункціональність держави визначає внутрішній поділ публічної служби. Один з основних видів публічної служби, що має багато особливостей, — мілітаризована служба. Мілітаризована служба характеризується особливим призначенням і завданнями, спеціальним порядком формування і проходження, спеціальними вимогами щодо професійної підготовки.

Особливими характеристиками мілітаризованої служби є:

- здійснення охоронної функції, що полягає в охороні й захисті законності та правопорядку, територіальної цілісності та безпеки держави, захисті життя і здоров'я громадян. Наприклад, призначенням Збройних Сил України є збройний захист незалежності, територіальної цілісності і недоторканності України. Як основні завдання поліції розглядаються забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів, охорона і забезпечення суспільного порядку;
- можливість застосування примусу (легальне застосування насильства). Так, для виконання покладених на поліцію завдань відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» працівникам поліції надається право у деяких випадках застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю. Монополія на легальне застосування насильства вважається однією з найбільш істотних особливостей держави, і тому мілітаризована служба є виразником державницьких засад у найбільш повному їх значенні, забезпечує застосування власне примусових аргументів державної влади;
- наявність чіткої системи субординації, суворой ієрархії особового складу, обов'язковості наказів вищестоящих для нижчестоящих, що забезпечується чітко визначеною системою посад і військових звань, запровадженням форменого одягу і зовнішніх відзнак, функціонуванням спеціальних статутів про службу, в тому числі статутів і положень про дисципліну;
- наділяються специфічним правовим статусом, мають низку визначених особливими умовами проходження служби спеціальних пільг, притягуються до відповідальності в особливому порядку;
- вступ на мілітаризовану державну службу обумовлюється спеціальними вимогами до віку, стану здоров'я, фізичної підготовки,

моральних якостей людей. Зокрема особи, що вступають на службу до поліції та службу до інших військових формувань, повинні бути повнолітніми, пройти спеціальні медичні комісії, успішно скласти психологічні тести та ін.

До мілітаризованої служби належать, насамперед, власне військова служба в Збройних Силах України, а також в Державній прикордонній службі України, Національній гвардії України, Службі безпеки України тощо. Після запровадження поліції її теж можна розглядати як частину мілітаризованої служби.

Мілітаризована служба поза сумнівів підпадає під усі загальні ознаки публічної служби і тому необґрунтованими та й абсурдними видаються деякі спроби в юридичній і особливо публіцистичній літературі вивести службу в Збройних Силах та інших військових формуваннях за межі поняття публічної служби

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

МХІТАРЯН Ліана

студентка 8 групи 1 курсу магістратури

Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

ВІДОМЧІ ВІДЗНАКИ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ ДО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Одним із видів заохочень, що можуть застосовуватись до державних службовців, є відомчі відзнаки. Закон України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» (далі — Закон України), визначаючи підстави застосування заохочень до державних службовців (бездоганна та ефективна державна служба, особливі заслуги), не деталізує їх щодо відомчих відзнак, так само як і не встановлює переліку останніх. Логічно, що комплексне врегулювання зазначеного питання на рівні Закону є не зовсім доречним, оскільки навіть зважаючи на назву заохочення — «відомчі відзнаки» (відомчий — той, що стосується відомства, обмежений інтересами певного відомства, установи тощо), підстави їх застосування та види повинні визначатися державним органом. У доповіді на підставі аналізу підзаконних

нормативно-правових актів спробуємо встановити основні види відомчих відзнак державних службовців та підстави їх застосування.

Одразу зазначимо, що оскільки проаналізувати відомчі відзнаки всіх державних органів у зв'язку з їх великою кількістю у межах однієї публікації не видається можливим, обмежимося дослідженням лише відомчих відзнак міністерств як головних центральних органів виконавчої влади. Почнемо з того, що загальним актом, який регулює питання застосування до державних службовців відомчих заохочень, є Положення про відомчі заохочувальні відзнаки, затверджене Указом Президента України від 30.05.2012 р. (далі — Указ Президента). У цьому Положенні визначено перелік відомчих заохочувальних відзнак, які можуть застосовуватись до державних службовців міністерств, а саме: а) нагрудний знак; б) подяка; в) грамота; г) почесна грамота. Поряд з цим закріплені також підстави для заохочення: 1) особисті трудові досягнення у професійній, службовій діяльності; 2) бездоганна служба; 3) особливі заслуги під час виконання службових обов'язків [1]. Водночас аналіз підзаконних актів міністерств дає підстави стверджувати про наявність специфічних особливостей щодо врегулювання зазначеного питання щодо відзнак окремих міністерств.

Так, відповідно до Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства освіти і науки України, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 30.07.2013 р., нагородження відомчими відзнаками державних службовців МОН України проводиться, крім вищезазначених підстав, також і з нагоди професійних свят та ювілеїв підприємств, установ, організацій [2].

Положенням про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України, затвердженим наказом Міністерства закордонних справ України від 12.03.2013 р., також закріплено додаткові вимоги щодо нагородження державних службовців МЗС почесними грамотами та нагрудними знаками — це стаж роботи і попереднє нагородження іншою відомчою відзнакою. Почесною грамотою МЗС України нагороджується державний службовець, якому раніше оголошувалася Подяка та який має стаж роботи не менше 10 років, а нагрудним знаком «Відзнака МЗС України» — державний службовець, який раніше відзначався Почесною грамотою МЗС України та має стаж роботи не менше 15 років. Лише одна відомча відзнака — Подяка МЗС України — оголошується працівникам за успіхи в роботі [3].

Відповідно до Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства охорони здоров'я України — Подяку Міністерства охорони здоров'я України та Почесну грамоту Міністерства охорони здоров'я України, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17.09.2012 р., до державних службовців МОЗ загалом застосовуються дві

відомчі відзнаки — Подяка та Почесна грамота. Натомість наказом розширений перелік підстав застосування відомчих відзнак цього Міністерства — це особисті трудові досягнення у професійній діяльності, сумлінна праця, творча ініціатива, особиста професійна майстерність, значний внесок у розвиток медичної та фармацевтичної науки, підготовки медичних та фармацевтичних кадрів, впровадження сучасних методів діагностики та лікування, активної санітарно-освітньої та профілактичної роботи, інші здобутки у сфері охорони здоров'я, а також з нагоди загальнодержавних свят, галузевих професійних свят, ювілейних дат підприємств, установ, організацій [4].

Особливістю нагородження відомчими відзнаками Міністерства аграрної політики та продовольства України є те, що для кожного виду відомчої відзнаки передбачені особливі підстави: а) для відзначення Подякою — це зразкове виконання посадових обов'язків, тривала сумлінна праця; б) для нагородження Грамотою — високі досягнення у праці, зразкове виконання службових обов'язків, особистий внесок у формування та здійснення державної аграрної політики; в) для відзначення нагрудним знаком — особисті досягнення у забезпеченні реалізації формування державної аграрної політики, вагомий внесок у розробку та здійснення заходів щодо удосконалення її функціонування, високі досягнення у праці, зразкове виконання службових обов'язків і особливо важливих доручень [5].

У свою чергу особливим видом відомчих заохочувальних відзнак, який не передбачений ані Указом Президента, ані Положенням про відомчі відзнаки жодного іншого міністерства, є «Почесна відзнака» Міністерства культури і туризму України. Нею нагороджуються службовці, котрі, крім наявності загальних підстав для заохочення, також дістали високої громадської оцінки [6].

Отже, з огляду на результати дослідження правового регулювання відомчих відзнак (щодо, зокрема, їх видів та підстав застосування) можна зробити такі висновки:

1) до державних службовців застосовуються наступні відомчі відзнаки: грамота, почесна грамота, подяка, нагрудний знак. В певних міністерствах до державних службовців застосовуються усі зазначені види (у Міністерстві освіти і науки України та ін.), в інших — лише деякі з них (наприклад, в Міністерстві охорони здоров'я України — тільки Подяка або Почесна грамота). Водночас в інших міністерствах застосовуються відзнаки, не передбачені Указом Президента (наприклад, у Міністерстві культури і туризму України — «Почесна відзнака») тощо;

2) відомчими відзнаками можуть нагороджуватись державні службовці міністерств з таких підстав: за особисті трудові досягнення у професійній, службовій діяльності, за бездоганну службу та особливі заслуги під час виконання службових обов'язків. Водночас в окремих міністерствах передбачено нагородження відомчими відзнаками також з нагоди профе-

сійних свят (наприклад, у Міністерстві освіти і науки, Міністерстві охорони здоров'я України), за умов наявності певного стажу роботи (в Міністерстві закордонних справ України) та ін.;

3) один із напрямів подальшого вдосконалення інституту відомчих заохочувальних відзнак нами пов'язується із приведенням у відповідність до Указу Президента наказів міністерств, якими затверджуються положення про такі відзнаки (зокрема, в частині визначення підстав для заохочення, видів відзнак тощо).

Список використаних джерел:

1. Положення про відомчі заохочувальні відзнаки: Указ Президента України від 30.05.2012 р. № 365/2012 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 42. — Ст. 1599.
2. Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства освіти і науки України: наказ Міністерства освіти і науки України від 30.07.2013 р. № 1047 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 66. — Ст. 2409.
3. Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України: наказ Міністерства закордонних справ України від 05.02.2013 р. № 41 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 17. — Ст. 586.
4. Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства охорони здоров'я України — Подяку Міністерства охорони здоров'я України та Почесну грамоту Міністерства охорони здоров'я України: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14.05.2012 р. № 352 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 45. — Ст. 1786.
5. Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства аграрної політики та продовольства України: наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 31.03.2016 р. № 113 // Офіційний вісник України. — 2016. — № 37. — Ст. 1444.
6. Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства культури і туризму України та порядок нагородження ними: наказ Міністерства культури і туризму України від 09.09.2006 р. № 750 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 39. — Ст. 2636.

НАУЛІК Наталія

*Національна академія прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент*

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Реформування державної служби в Україні передбачає створення умов для формування єдиного підходу до процедури і механізму притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Водночас державний службовець повинен бути захищений від дій, вчинків чи рішень керівництва, що суперечать закону, а дисциплінарну відповідальність він може нести винятково у зв'язку зі вчиненням дисциплінарного проступку та в чітко визначеному законодавством порядку.

Відповідно до ст. 14 Закону України від 14.10.2014 р. № 1697-VII «Про прокуратуру» [1] у структурі органів прокуратури серед інших встановлюються посади державних службовців, діяльність яких регулюється цим Законом та іншими законодавчими актами України. Чисельність державних службовців органів прокуратури становить понад 2 тис. осіб.

Суспільна важливість завдань, які поставлені перед державними службовцями органів прокуратури, зобов'язує їх до належного та вчасного виконання своїх обов'язків. Тому особливо актуальними є питання дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів прокуратури регулюється законами України від 10.12.2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» [2] та від 14.10.2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції» [3]. Крім того, питання дисциплінарної відповідальності регулюються підзаконними актами.

Дисциплінарна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, що застосовуються до державних службовців органів прокуратури за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також за порушення правил етичної поведінки та інші порушення службової дисципліни.

Аналізуючи норми чинного законодавства, можна виділити ознаки дисциплінарної відповідальності державних службовців:

- вчинення дисциплінарного проступку — підстава притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- за такий проступок передбачено застосування дисциплінарного стягнення;
- рішення про накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймає суб'єкт призначення (керівник відповідної прокуратури);
- державний службовець, на якого накладено дисциплінарне стягнення, може його оскаржити до Національного агентства України з питань державної служби (НАДС) або до суду;
- межі повноважень керівника відповідної прокуратури щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця чітко встановлені законодавчими нормами;
- за один дисциплінарний проступок може бути накладене лише одне дисциплінарне стягнення.

Закон України «Про державну службу» визначає службову дисципліну як неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків та правил внутрішнього службового розпорядку.

Присяга державного службовця — це офіційно та публічно взята на себе державним службовцем зобов'язання вірно служити Українському народові, дотримуватись Конституції України та інших законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки [2, ст. 36].

Варто зауважити, що неухильне додержання державним службовцем Присяги означає, що визначені чинним законодавством зобов'язання державний службовець органів прокуратури має виконувати незалежно від будь-яких об'єктивних (неналежне інформаційне забезпечення, погане облаштування приміщення чи робочого місця, відсутність необхідного обладнання тощо) чи суб'єктивних обставин (особисті чи сімейні труднощі, матеріальна скрута тощо).

У Законі України «Про державну службу» визначення обов'язків закріплюються двома термінами:

- посадові обов'язки (ст.ст. 2, 4, 7–9, 22, 23, 33, 35, 42–44, 50, 55, 61–65, 67, 71, 72, 87, 89);
- службові обов'язки (ст.ст. 2, 65–88) [2].

Разом з тим службова дисципліна повинна забезпечуватися шляхом:

- формування керівником державної служби у підпорядкованих державних службовців високих професійних якостей, сумлінного ставлення до виконання своїх посадових обов'язків, поваги до прав і свобод людини і громадянина, їхньої честі та гідності, а також до держави, державних символів України;
- поєднання керівниками усіх рівнів методів переконання, виховання і заохочення із заходами дисциплінарної відповідальності щодо підпорядкованих державних службовців;
- поєднання повсякденної вимогливості керівників до підпорядкованих державних службовців з постійною турботою про них, виявленням поваги до їхньої честі та гідності, забезпеченням гуманізму та справедливості.

Обов'язки державних службовців щодо додержання службової дисципліни можна поділити на загальні та спеціальні.

До системи загальних належать основні обов'язки й обмеження. До них відносимо основні обов'язки, закріплені в ст. 8 Закону України «Про державну службу» [2], та обов'язки, що постають із норм міжнародного права

(зокрема, Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. [4]).

Варто додати, що дотримання присяги державного службовця слід відносити до поняття службової дисципліни. Її порушення є одним із видів дисциплінарного проступку, що суперечить покладеним на державного службовця обов'язкам, тому підриває довіру до нього як носія влади та унеможливорює подальше виконання ним своїх обов'язків на цій посаді.

Загальні заборони й обмеження для державних службовців також є обов'язками, наприклад, заборона брати участь у страйках (ст. 10 Закону України «Про державну службу») [2] та низка обмежень щодо використання службового становища, сумісництва й суміщення державної служби з іншими видами діяльності, обмеження щодо отримання подарунків, щодо роботи близьких осіб на державній службі тощо (Закон України «Про запобігання корупції» [3]).

Правила внутрішнього службового розпорядку — це локальний нормативний документ, яким встановлюється режим робочого часу та відпочинку в державному органі, визначаються загальні вимоги щодо охорони праці та протипожежної безпеки в ньому, загальні правила етичної поведінки, а також регламентується низка інших питань, пов'язаних із загальною організацією роботи такого державного органу.

Правила внутрішнього службового розпорядку в органах прокуратури затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців органів прокуратури за поданням керівника прокуратури (який виконує повноваження керівника державної служби в органі прокуратури відповідно до ч. 8 ст. 91 Закону України «Про державну службу» [2]) і виборного органу первинної профспілкової організації на основі Типових правил. Питання, пов'язані із застосуванням правил внутрішнього службового розпорядку, вирішуються керівником прокуратури, а у випадках, передбачених чинним законодавством, — спільно або за згодою з виборним органом первинної профспілкової організації у разі її наявності. Недотримання вимог правил внутрішнього службового розпорядку є підставою для притягнення державного службовця до відповідальності у порядку, передбаченому законодавством. Утім, така відповідальність виключається, якщо згадані правила не доведені належним чином до відома державного службовця.

Спеціальні обов'язки державного службовця щодо додержання службової дисципліни визначаються у посадовій інструкції державного службовця. Конкретні обов'язки й права державного службовця за посадою визначаються в посадових інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних прокуратур у межах закону та їх компетенції.

Крім того, ст. 62 Закону України «Про державну службу» визначає такі обов'язки державного службовця щодо дотримання службової дисципліни:

- 1) не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця;
- 2) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців;
- 3) дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів [2].

Аналіз нормативно-правових актів дає підстави вважати, що службова дисципліна державних службовців органів прокуратури полягає в безумовному виконанні державними службовцями органів прокуратури службових обов'язків, визначених Конституцією і законами України, актами Президента України і Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами, а також у реалізації прав та додержанні обмежень і заборон, установлених законодавством з питань проходження служби в органах прокуратури, й ґрунтується на особистій відповідальності за доручену справу та на засадах єдиначальності і централізації управління.

Отже, дисциплінарна відповідальність державних службовців органів прокуратури — це вид юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також за порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/889-19>
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
4. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_788

НЕГАРА Родіон

аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КОНКУРСНА КОМІСІЯ ЯК ВІДПОВІДАЧ У СПРАВАХ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ КОНКУРСУ У ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

Відповідно до ч. 5 ст. 28 Закону України «Про державну службу» (далі — Закон-2015) учасник конкурсу, який не пройшов

конкурсний відбір, має право оскаржити рішення конкурсної комісії, у тому числі до суду [1]. Процесуальні питання реалізації учасником конкурсу цього права регламентуються Кодексом адміністративного судочинства України (далі — КАС України) [2]. Пунктом 2 ч. 1 ст. 19 КАС України передбачена окрема категорія справ у публічно-правових спорах, зокрема у спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Практика склалася таким чином, що, як правило, відповідачами у таких справах учасниками конкурсу визначаються *саме державні органи* (в розумінні ч. 2 ст. 1 Закону-2015), якими безпосередньо такий конкурс проводився.

В новій редакції КАС України виокремлено ще одну категорію справ, яка стосується також оскарження конкурсу у державній службі, — спори щодо оскарження рішень конкурсних комісій, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб (п. 9 ч. 1 ст. 19) [2]. Насамперед слід зупинитись на дослідженні підстав та мети запровадження цієї новели.

Безперечно, щодо неї, так само як і щодо будь-якої іншої новели, висловлюються твердження «за» і «проти». Вбачається, що однією з підстав твердження «проти» є передбачена КАС України як чинної, так і попередньої редакції можливість звернення до суду з адміністративним позовом до будь-якого суб'єкта, уповноваженого здійснювати публічно-владні управлінські функції, у тому числі до відповідної конкурсної комісії, що впливає, зокрема, з визначення поняття «суб'єкт владних повноважень» (п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України). Крім того, в положеннях КАС України відсутні інші норми, присвячені розгляду цих справ у публічно-правових спорах. З іншого боку, на користь твердження «за» свідчить тенденція впровадження конкурсу як єдиного способу відбору альтернативних варіантів у різних сферах, у тому числі в публічній службі.

Отже, спробуємо з'ясувати, чи може ця нововведена категорія поширюватись на конкурс у державній службі, та наскільки це впливатиме на реалізацію права на оскарження конкурсу.

Єдиною вимогою щодо оскарження рішення конкурсної комісії (та визначення її відповідачем) відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 19 КАС України є «обов'язковість» рішень, прийнятих такою комісією, для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб.

Відповідно до ч. 5 ст. 27 Закону-2015 рішення конкурсної комісії вважається прийнятним, якщо за нього проголосувала більшість від її складу, і згідно з ч. 1 ст. 28 цього Закону воно оформляється протоколом засідання конкурсної комісії.

З положень Закону-2015 та Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів

України від 25.03.2016 р. № 246 (далі — Порядок № 246) [3], впливають такі питання, щодо яких приймається рішення конкурсної комісії:

- рішення про результати конкурсу (ст. 28 Закону-2015) або рішення стосовно переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата (абз. 1 п. 68 Порядку № 246);
- рішення про перенесення дати проведення конкурсу (абз. 3 п. 17 Порядку № 246);
- рішення про здійснення відео- або аудіофіксації проведення конкурсу (абз. 2 п. 23 Порядку № 246);
- акт про порушення кандидатом заборони користуватися додатковими електронними приладами, підручниками, навчальними посібниками, іншими матеріалами, а також спілкуватись один з одним (абз. 2 п. 31 Порядку № 246);
- рішення про призначення нової дати та/або часу проведення тестування у разі, якщо тестування було перервано або не відбулося з технічних чи інших причин, що не залежать від членів комісії або конкурсної комісії та кандидатів (абз. 2 п. 38 Порядку № 246);
- рішення про затвердження ситуаційних завдань (пункти 42–43 Порядку № 246);
- рішення про презентацію результатів розв'язання ситуаційних завдань на засіданні (абз. 15 п. 45 Порядку № 246).

Більшість цих рішень є внутрішніми — орієнтованими на процедуру проведення конкурсу — і тому визначення їх «обов'язковості» для відповідного державного органу є неможливим з огляду на відсутність взаємозв'язку між конкурсною комісією та державним органом щодо цих питань.

Рішення (протокол засідання) конкурсної комісії, наприклад про результати конкурсу, відрізняється від інших рішень. Так, відповідно до ч. 3 ст. 31 Закону-2015 рішення про призначення на посаду державної служби приймається на підставі протоколу засідання конкурсної комісії. Крім того, згідно з ч. 3 ст. 28 Закону-2015 та п. 66 Порядку № 246 витяг з протоколу засідання конкурсної комісії щодо результатів визначення загального рейтингу кандидатів є складовою особою справи державного службовця, якого призначено на посаду державної служби за результатами конкурсу.

Рішення про призначення приймається на підставі рішення конкурсної комісії в обов'язковому порядку, а суб'єкт призначення або керівник державної служби, залежно від категорії посади державної служби, позбавлені права відмовити у призначенні, крім випадку наявності передбачених чинним законодавством заборон та обмежень щодо призначення на посаду. Отже, таке рішення конкурсної комісії є обов'язковим для певних посадових осіб, а тому вважаємо, що є підстави для застосування і у випадку з конкурсними комісіями у державній службі п. 9 ч. 1 ст. 19 КАС

України, тобто цілком можливо визначити відповідачем у справах щодо оскарження конкурсу у державній службі конкурсну комісію, яка проводила такий конкурс.

Іншою є ситуація з визначенням переліку вимог, які можуть бути звернені до *конкурсної комісії — відповідача у справі*. Відповідь на це питання залежить від обраного способу захисту та частково від порушень, які, на думку позивача, були допущені під час проведення конкурсу. Проте, безперечно, не в усіх випадках оскарження конкурсу конкурсна комісія може бути належним відповідачем і забезпечити ефективний захист прав, свобод, інтересів кандидата.

Справа в тому, що в процедурі проведення конкурсу на кожному конкретному етапі беруть участь різні суб'єкти владних повноважень (суб'єкт призначення, керівник державної служби, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, — Національне агентство України з питань державної служби, служба управління персоналом державного органу, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та конкурсна комісія). Конкурсна комісія забезпечує проведення етапів, передбачених п. 6 Порядку № 246: проведення тестування та визначення його результатів; розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів (у випадках, передбачених Порядком № 246); проведення співбесіди та визначення її результатів; проведення підрахунку результатів конкурсу та визначення переможця конкурсу і другого за результатами конкурсу кандидата.

У зв'язку з цим конкурсна комісія може бути відповідачем у справах про скасування рішення конкурсної комісії про результати конкурсу з підстав встановлення факту порушення *умов або порядку проведення конкурсу*, яке вплинуло на його результати. Іншими словами — лише у разі допущення порушень конкурсною комісією під час проведення конкурсу.

Конкурсна комісія, зважаючи на її статус, наділена адміністративною процесуальною правосуб'єктністю, хоча достатньо важко відносити її до суб'єктів, перелічених в ст. 43 КАС України.

Оскарження конкурсу з будь-яких інших підстав, зокрема порушення порядку утворення конкурсної комісії, прийняття рішення про оголошення конкурсу та його оприлюднення, прийняття та розгляду документів для участі в конкурсі, проведення їх перевірки та допуску кандидатів до тестування, а також оприлюднення результатів конкурсу, не може здійснюватися з визначенням конкурсної комісії відповідачем, оскільки повноваження щодо здійснення цих дій належать іншим суб'єктам і не можуть реалізуватися конкурсною комісією.

У випадку одночасного допущення фактів порушень умов або порядку проведення конкурсу і конкурсною комісією, і, наприклад, державним

органом або керівником державної служби, позов може бути звернено одночасно до кількох відповідачів (об'єднано кілька вимог), або об'єднано в одне провадження кілька справ, відповідно до ст. 172 КАС України.

Таким чином, визначення конкурсної комісії відповідачем у справах щодо оскарження конкурсу у державній службі відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 19 КАС України є цілком можливим за умови оскарження порушень, які були або могли бути допущені конкурсною комісією під час проведення конкурсу. Оскарження конкурсу у державній службі з інших підстав унеможливить визначення конкурсної комісії належним відповідачем в адміністративній справі.

Разом з тим висловлена в цій доповіді позиція щодо можливості визначення конкурсної комісії відповідачем у справах щодо оскарження конкурсу у державній службі насамперед спрямована на обговорення цієї проблеми та узгодження її вирішення з положеннями нової редакції КАС України та судової практики.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF>

НЕГОДЧЕНКО Олександр

*Дніпровський гуманітарний університет,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України*

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Актуальність теми доповіді обумовлена невирішеністю питання щодо систематизованого теоретико-методологічного базису для побудови моделей публічної служби: систематизації методологічних підходів до вивчення моделей публічної служби; відсутності ефективного методологічного матеріалу щодо визначення складових моделей, зв'язків між ними та їх міцності тощо; визначення критеріїв побудови моделей публічної

служби, їх кваліфікаційних ознак; визначення методологічних передумов до формування та вивчення моделей; забезпечення методологічного базису для формування якісного категорійного апарату.

Публічна служба є складним і багатоаспектним поняттям, що його за своїм змістом, наповненням, характеристиками та іншими особливостями вчені розкривають за допомогою різноманітних методологічних підходів. Одним із результативних методологічних підходів до вивчення складних систем є моделювання [1]. Моделі активно використовують для вивчення внутрішніх та зовнішніх зв'язків об'єкта дослідження. З їх допомогою можна вивчити ті процеси, які не підлягають безпосередньому аналізу та вивченню. Моделлю часто вважають уявну або й матеріальну систему, яка відображаючи або відтворюючи об'єкт дослідження, може замінити його так, що її вивчення дає нову інформацію про цей об'єкт.

Сьогодні існує визначення поняття публічної служби, яке законодавчо закріплене у Кодексі адміністративного судочинства України, відповідно до якого публічна служба — це «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування». Таке визначення, на нашу думку, буде доцільним лише у тому випадку, коли за суб'єктом здійснення публічної служби будуть законодавчо закріплені публічні функції та наданий спеціальний статус, що передбачає обов'язки щодо виконання таких функцій, відповідальність за їх здійснення, а у деяких випадках — надає статус публічного службовця для працівників таких служб.

Найчастіше у дослідженнях щодо моделей публічної служби йдеться про такі моделі: кар'єрна, посадова та змішана. При аналізі кар'єрної, посадової та змішаної моделей найперше виокремлюють такий критерій, як можливість вільного переміщення службовця. Саме тому часто кар'єрну систему називають закритою, а посадову — відкритою [2, с. 76]. Іншою ознакою можна вважати специфічність публічної адміністрації у контексті наявності такої частини персоналу, яка приділяє значну увагу проходженню служби, проводить своє професійне життя виключно в органах публічної влади. Тобто службовець, отримавши відповідну підготовку, пройшовши етап приймання на службу, відповідно до існуючого механізму здійснює просування ієрархічною структурою посад.

Суттєвим критерієм можна вважати статутні вимоги щодо організації публічної служби. Тобто це — сукупність норм конституційного, нормативного і юридичного порядку, загальних та спеціальних, які закріплюються в нормативно-правових документах. Мета статутних вимог — уникнення можливості свавілля, визначення умов найму, реалізація проходження та

припинення служби тощо. Важливою характерною рисою кар'єрної моделі є призначення службовця на найнижчу посаду та просування його по службі за вислугою років. Тому критеріями побудови моделей публічної служби можна визначити обмеження доступу до кар'єрного росту та врахування досвіду роботи для кар'єрного зростання. Основою діяльності у сфері публічної служби може бути і державно-правовий акт щодо призначення на посаду, і службовий договір на основі приватного права.

Наступним критерієм є наявність вимог щодо освіти службовців. Найкраще це виявляється при горизонтальних поділах публічної служби, коли кожному рівню притаманний відповідний рівень освіти. У Законі України «Про державну службу» визначено загальні умови щодо вступу на державну службу: у ст. 19 зазначено, що право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче: магістра — для посад категорій «А» і «Б»; бакалавра, молодшого бакалавра — для посад категорії «В» [3]. Це підтверджується Типовими вимогами до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А», затвердженими постановою Кабінету Міністрів України, у яких визначено як вимогу щодо освіти наявність вищої освіти, ступінь вищої освіти — магістр [4].

Низку критеріїв можна виокремити у період проходження служби. Їх можна ідентифікувати як внутрішньоорганізаційні, оскільки вони виникають під час проходження публічної служби та є такими, що формують чи можуть формувати складові моделі публічної служби на етапі внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної влади. За посадовою моделі публічної служби набір проводиться на конкретну посаду, а також існує вільне переміщення службовців між державним та приватним секторами. Перевага надається короткостроковим потребам у професійному персоналі. Роль стажу публічного службовця у деяких моделях є домінуючою. У такому випадку потрібно розмежовувати загальний трудовий стаж та стаж на публічній службі. Наприклад, за посадовою моделі загальний стаж часто враховується при встановленні розміру посадового окладу. Різний стаж роботи може спричинити таку ситуацію, коли при займанні однакових посад службовці матимуть різні посадові оклади.

Критерієм для просування по службі є ефективність роботи службовця, якій надають перевагу порівняно з його вислугою років. Ефективність роботи службовця передбачається ще на стадії його підготовки. Найбільш здібних, перспективних кандидатів вибирають із кадрового резерву, в якому існує можливість виявити кадровий потенціал, забезпечити найбільш перспективних кандидатів стипендіями для навчання, направленнями на навчання за кордон [5, с. 110]. Кадровий резерв у такому випадку є ефективним механізмом, який дає змогу вибрати найбільш перспективних служ-

бовців та забезпечити високий рівень професіоналізму публічної служби загалом. Можна стверджувати, що до початку проходження служби проводиться формування потужного кадрового потенціалу.

Тобто основними зовнішніми критеріями для побудови моделей публічної служби можна вважати: організаційно-правову структуру системи публічної служби; адміністративно-правову та політико-правову регламентацію (відповідно до адміністративно-правової системи, політико-правового режиму); право публічної служби (службове право) (встановлення статусу публічного службовця, службових правовідносин, публічно-правових та приватно-правових відносин службовців); баланс між політичними призначеннями та призначеннями професійної позапартійної публічної адміністрації; рівень відкритості публічної служби, спрямування її на задоволення інтересів та потреб суспільства; наявність ринкових механізмів у системі публічної служби; наявність неурядових структур для співпраці на конкурсних умовах із урядом для виконання публічних функцій чи надання публічних послуг.

Внутрішніми критеріями побудови моделей публічної служби можна вважати такі: тип кар'єри службовця; організаційно-правові критерії (спеціальний статут для службовців, оформлення трудових відносин зі службовцем, нормативно закріплені кодекси поведінки публічних службовців, статус службовця, система публічних послуг тощо); дослужбові критерії (навчання, резерв, відбір/добір на службу, попередня цільова підготовка, врахування професійного досвіду, спосіб вступу/прийняття, формування потужного кадрового потенціалу тощо); внутрішньоорганізаційні критерії (пільги та гарантії, система премій/бонусів, просування по службі, система оцінка якості роботи, стимулювання, система освіти, мотивація, зв'язки з громадськістю (контроль, участь тощо), система оплати праці, спеціальна пенсійна система, принцип субординації, система кар'єрного зростання, можливість вільного переміщення службовця, обмеження доступу до кар'єрного росту, врахування досвіду роботи, система методів управління, якісні характеристики службовця, контроль за діяльністю службовця тощо).

Отже, основними зовнішніми критеріями для побудови моделей публічної служби є: організаційно-правова структура системи публічної служби; адміністративно-правова та політико-правова регламентація; право публічної служби; баланс між політичними призначеннями та призначеннями професійної публічної адміністрації; рівень відкритості публічної служби, її спрямованість на задоволення інтересів та потреб суспільства; наявність ринкових механізмів у системі публічної служби; наявність недержавних структур для співпраці на конкурсних умовах із урядом. Внутрішніми критеріями побудови моделей публічної служби можна вважати: тип кар'єри службовця, організаційно-правові, дослужбові, внутрішньоорганізаційні критерії.

Подальші наукові розвідки можуть стосуватися вивчення усіх складових компонентів моделей публічної служби, їх зв'язків, функціонування моделей, розробки їх конструкту, переведення знань із моделей на діючі системи публічної служби та забезпечення усіх цих процесів відповідними методологічними розробками.

Список використаних джерел:

1. Онуфрієнко О.В. Системи публічної служби в державах — членах ЄС: спільне й особливе, основні тенденції сучасного розвитку / О.В. Онуфрієнко // Публічне адміністрування: теорія та практика. — 2017. — Вип. 2 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_14
2. Панова Н.С. Структурно-змістовий пошук визначення правового статусу публічного службовця / Н.С. Панова // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. — 2017. — Вип. 29 (1). — С. 75–78.
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
4. Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А»: постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 р. № 448 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/npas/249211354>
5. Карпа М. Межі компетенції суб'єктів публічної служби: особливості визначення / М. Карпа // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2017. — Вип. 2. — С. 109–116.

НЕСТЕРОВИЧ Володимир

завідувач кафедри державно-правових дисциплін

Луганського державного університету

внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка,

доктор юридичних наук, доцент,

член Науково-консультативної ради

при Верховному Суді

ДОСВІД США ЩОДО ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ СУДДІВ*

Вибори є однією з найбільш апробованих та загальноприйнятих форм безпосередньої демократії, яка наразі має постійне застосування в усіх без винятку демократичних державах світу. У традиційному

* Тези доповіді підготовлено на основі зібраного емпіричного матеріалу під час відвідування автором США у травні 2018 р. в рамках The Open World Program.

розумінні внаслідок виборів формується склад представницьких органів державної влади, органів влади автономних утворень та органів місцевого самоврядування шляхом голосування виборців [1, с. 140–142]. Аналізуючи сучасний зарубіжний досвід, серед великого різноманіття видів виборів [2, с. 166–178] варто виокремити особливий: вибори суддів, що властивий окремим зарубіжним правовим системам.

Вибори суддів (англ. — Election of Judges) — це спосіб формування органів судової влади шляхом голосування виборців або виборщиків за кандидатів на посади суддів. Загалом вибори суддів зустрічаються вкрай рідко та є скоріше винятком, ніж загальним правилом. Вони мають місце, зокрема, у конституційній практиці США, де виборність суддів почала запроваджуватися в окремих штатах ще на початку XIX століття. Першим штатом, який передбачив виборність суддів народом став, штат Джорджія, де у 1812 р. до Конституції штату були внесені відповідні зміни. У 1816 р. Індіана увійшла до Союзу з конституцією, яка передбачала обрання асоційованих суддів окружного суду. У 1832 р. Міссісіпі став першим штатом, у якому всі судді були всенародно обрані. Штат Мічиган провів вибори суддів у 1836 р. [4].

Головним лейтмотивом запровадження всенародного обрання суддів у штатах стала серйозна критика призначувальної системи суддів, яка мала залежність від великого бізнесу. Люди були обурені через те, що власники нерухомості контролювали судову владу. Народ був налаштований припинити цю привілею вищого класу та забезпечити народний суверенітет, який у США прийнято називати «Джексономською демократією» (Jacksonian Democracy) [3, с. 9–10]. Досить часто у США вибори суддів також позначають більш широким терміном «відбір суддів» (Judicial Selection), під яким розуміють усі способи заповнення вакантної посади судді на конкурсній основі.

За даними Американського судового товариства (American Judicature Society), на сьогодні у США приблизно половина штатів мають виборність суддів різними способами. Так, 31 штат використовує номінаційні комісії, щоб допомогти губернатору штату вибрати суддів. Партійні вибори проводяться для вибору більшості або всіх суддів у 13 штатах та для деяких суддів у 8 штатах. Непартійні вибори проводяться для вибору більшості або всіх суддів у 17 штатах та для деяких суддів у 3 штатах. Половина штатів проводить вибори для суддів Верховного суду штату, 17 штатів з 32, які мають проміжні апеляційні суди, обирають суддів до цих судів [4].

Наприклад, відповідно до параграфів I, II ст. VII Конституції штату Джорджія 1981 р. з поправками станом на 01.01.2017 р. всі судді вищих суддів та судів штату обираються на безпартійній основі строком на 4 роки. Усі судді Верховного суду та судді Апеляційного суду обираються на безпар-

тійній основі строком на 6 років. Строк повноважень всіх обраних у такий спосіб суддів починається наступного 1 січня після їх обрання. На посади суддів апеляційних, вищих судів та судів штату можуть бути обрані особи, які мають стаж юридичної практики не менше 7 років. Суддею суду у справах неповнолітніх може бути обрана особа, яка має стаж юридичної практики не менше 5 років. Усі судді повинні проживати в географічній зоні, в якій вони обрані для виконання своїх повноважень. Генеральна Асамблея штату може передбачити законом додаткову кваліфікацію, включаючи, проте не обмежуючись, мінімальні вимоги до місця проживання. Вакантні посади обраних суддів заповнюються за призначенням губернатора за винятком випадків, передбачених законом в магістратурі, пробаті та судах для неповнолітніх. Призначена губернатором особа на виборну посаду судді виконує обов'язки доти, доки наступник не буде належним чином відібраний та кваліфікований, і до 1 січня року, наступного за наступними загальними виборами, який перевищує шість місяців після призначення такої особи [5].

За загальним правилом, для перемоги на виборах кандидати на посади суддів проводять повноцінну виборчу кампанію, у ході якої зустрічаються з виборцями, формують через спеціальні установи свої виборчі фонди, здійснюють у різних формах передвиборну агітацію тощо. Вибори суддів у США здійснюються за мажоритарною виборчою системою відносної більшості, за якої переможцю на виборах достатньо набрати більше за інших кандидатів голосів виборців. У США досить часто трапляються випадки, коли на виборну посаду судді балотується лише один кандидат, який зазвичай і обіймає цю посаду. Такого роду ситуація можлива у випадках, коли переобирається чинний суддя, що користується великим авторитетом у штаті або у своєму окрузі. Тому вибори за такої ситуації перетворюються на формальність, оскільки жодного обов'язкового порогу щодо явки виборців на виборах у США не встановлено. Балотування лише одного кандидата на виборну посаду судді є своєрідною мовчазною згодою юридичного співтовариства штату чи округу на продовження перебування на посаді чинного судді, які висунув свою кандидатуру для участі у виборах.

Найбільшою проблемним питанням проведення виборів суддів у США є все помітніше удорожчання виборчих кампаній кандидатів на посади суддів, які наразі вимірюються мільйонами доларів США. Це у свою чергу посилює ризик залежності обраного судді від спонсорів своєї виборчої кампанії, а відтак — ставить під сумнів його незалежність та неупередженість під час здійснення правосуддя. На федеральному рівні США судді призначаються.

В Україні вибори суддів виборцями не проводяться, не відбувалося це й у минулому. Конституція України зазначає: призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради

правосуддя в порядку, встановленому законом (ч. 1 ст. 128); призначення на посаду судді здійснюється за конкурсом, крім випадків, визначених законом (ч. 2 ст. 128); Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів України призначають по шість суддів Конституційного Суду України (ч. 2 ст. 148); відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України здійснюється на конкурсних засадах у визначеному законом порядку (ч. 3 ст. 148).

В Україні, попри загальний підхід щодо призначення суддів на посади, застосовується також і виборний спосіб заміщення суддів на адміністративні посади у внутрішньоорганізаційній діяльності судів. Конституція України передбачає два випадки обрання суддів на адміністративні посади в судах: 1) обрання Пленумом Верховного Суду Голови Верховного Суду (ч. 3 ст. 128); 2) обрання Конституційним Судом України на спеціальному пленарному засіданні Суду зі свого складу Голови КСУ шляхом таємного голосування суддів Конституційного Суду України лише на один трирічний строк (ч. 8 ст. 148 Конституції України). У ст. 131 Конституції України також передбачається обрання з'їздом суддів України 10 членів Вищої ради правосуддя з числа суддів чи суддів у відставці.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає наступні форми обрання суддів у рамках внутрішньої діяльності судів та суддівського самоврядування: 1) обрання суддів (судді), уповноважених здійснювати кримінальне провадження щодо неповнолітніх, з числа суддів відповідного суду зборами суддів цього суду за пропозицією голови суду або за пропозицією будь-якого судді цього суду, якщо пропозиція голови суду не була підтримана, на строк не більше 3 років; при цьому вони можуть бути переобрані повторно (ч. 4 ст. 18); 2) обрання зборами суддів відповідного суду суддів на адміністративні посади (ст. 20); 3) обрання слідчих суддів (судді) зборами суддів цього суду за пропозицією голови суду або за пропозицією будь-якого судді цього суду, якщо пропозиція голови суду не була підтримана, на строк не більше 3 років; при цьому вони можуть бути переобрані повторно (ч. 7 ст. 21); 4) обрання секретаря судової палати зборами суддів відповідного апеляційного суду та вищого спеціалізованого суду за пропозицією голови суду (ч. 6, ст. 26, ч. 5 ст. 31); 5) обрання Пленумом Верховного Суду за поданням Голови Верховного Суду секретаря Пленуму (п. 3 ч. 2 ст. 39); 6) обрання Пленумом Верховного Суду Заступника Голови Верховного Суду та заступника голови касаційного суду строком на 4 роки (ст. 43); 7) обрання судді Верховного Суду до Великої палати строком на 3 роки (крім Голови Верховного Суду), але не більше двох строків поспіль (ч. 5 ст. 45); 8) обрання секретаря Великої палати Верховного Суду з числа суддів Великої палати строком на три роки шляхом таємного голосування більшістю голосів

(ч. 8 ст. 45); 9) обрання з'їздом суддів України 8 членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України з числа суддів, які мають стаж роботи на посаді судді щонайменше 10 років, або суддів у відставці строком на 4 роки (п. 1 ч. 2, ч. 8 ст. 94); 10) обрання делегатів на з'їзд суддів України зборами суддів кожного суду (крім місцевого загального суду, вищого спеціалізованого суду та Верховного Суду) по одному делегату від 20 суддів, які працюють у цьому суді (ст. 131); 11) обрання з'їздом суддів України Ради суддів України (ст. 133).

Таким чином, виборність суддів передбачена законодавством половини штатів у США. Усі федеральні судді у США є призначуваними. Головним лейтмотивом запровадження виборності суддів у судах окремих штатів стало прагнення громадськості підвищити відповідальність суддів перед народом штату та гарантувати у такий спосіб незалежність судових органів від впливу корпорацій. В Україні, попри загальний підхід щодо призначення суддів на посади, вже починає застосовуватися і виборний спосіб заміщення суддів на адміністративні посади у рамках внутрішньоорганізаційної діяльності судів та здійснення суддівського самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Нестерович В. Ф. Основні підходи щодо розуміння поняття «вибори» у сучасному конституційному праві / В. Ф. Нестерович // Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції: Матер. доп., виступ. і повід. учасн. III-го Всеукр. «круглого столу» (м. Львів, 8 грудня 2017 р.) / Забзалюк Д. Є. (відп. за випуск), Яремчук В. Д. (укл.) / ЛьвДУВС. — Львів: ПП Вид-во «БОНА», 2017. — С. 140–142.
2. Нестерович В. Ф. Виборче право України: підручник / В. Ф. Нестерович. — К.: Видавництво «Ліра-К», 2017. — 504 с.
3. Streb M. J. Running for Judge: The Rising Political, Financial, and Legal Stakes of Judicial Elections / Matthew J. Streb. — New York: NY University Press, 2009. — 253 p.
4. Methods of Judicial Selection // American Judicature Society [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://bit.ly/2HAdPPC/>
5. Constitution of the State of Georgia (As Amended Through January 1, 2017) // Georgia State Senate [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.senate.ga.gov/Documents/gaconstitution.pdf>

НОГІНА Каміла

*старший викладач відділу підвищення кваліфікації
державних службовців органів прокуратури
Інституту підвищення кваліфікації прокурорів
Національної академії прокуратури України*

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

У науковій літературі найбільш поширеною є розподіл юридичної відповідальності на кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну. Остання, на наш погляд, є найпоширенішим видом відповідальності серед державних службовців, що зумовлює надзвичайну важливість дослідження різноманітних аспектів відповідної тематики, у тому числі стосовно процесуального порядку застосування дисциплінарних стягнень.

У законодавстві України чітко не визначено поняття дисциплінарного провадження. Однак у науковій літературі існують кілька визначень цього поняття.

Так, В. В. Богучий та В. В. Мартиновський тлумачать провадження як вид процесуальної діяльності, врегульований законом порядок вирішення певної групи справ [1, с. 5]. О. В. Нікіфоров розуміє дисциплінарне провадження не тільки як певну діяльність, а й як систему юридичних норм, що її регламентують. Сюди належать норми, які регламентують порушення й розгляд справи про дисциплінарне правопорушення, винесення за результатами його розгляду правозастосовного акта, його перегляд і виконання [2, с. 87]. На думку Ю. М. Полетаєва, дисциплінарне провадженням — це власне процедура застосування заходів дисциплінарної відповідальності [3, с. 121]. Ю. С. Адушкін розглядає дисциплінарне провадження як процесуальну форму, зміст якої полягає в офіційній упорядкованій діяльності з вирішення питання про дисциплінарну відповідальність [4, с. 3].

У свою чергу С. С. Ковальов вважає дисциплінарне провадження процесуальною формою встановлення уповноваженим органом одного чи кількох порушень трудової дисципліни та винесення рішення з цього питання [5, с. 2]. В практичному посібнику для керівників служб управління персоналом дисциплінарне провадження тлумачиться як процедура, що ініціюється суб'єктом призначення з метою визначення наявності чи відсутності дисциплінарного проступку, ступеню вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку, здійснюється стосовно державних службовців, які займають посади державної служби усіх категорій [6, с. 19].

Як нами вже було зазначено, в законодавстві України немає конкретного визначення поняття дисциплінарного провадження, і в цьому аспекті не є винятком Закон України «Про державну службу». У контексті можливості застосування до державних службовців з перелічених вище визначень, на нашу думку, найбільш точним є поняття, висвітлене у практичному посібнику для керівників служб управління персоналом «Дисциплінарна відповідальність державних службовців».

Відповідно до ст. 68 Закону України «Про державну службу» (далі — Закон) виключне право ініціювання дисциплінарного провадження стосовно державного службовця покладено на суб'єкта призначення такого державного службовця [7]. Беручи до уваги те, що призначення державних службовців здійснюється за конкурсною процедурою, саме вищі керівники несуть відповідальність за належне виконання посадових обов'язків призначеними ними за результатами конкурсного відбору державними службовцями.

С. С. Ковальов також характеризує дисциплінарне провадження наявністю певної стадійності [5, с. 2]. Зі змісту норм Закону можна визначити наступні стадії дисциплінарного провадження:

- ініціювання дисциплінарного провадження;
- формування дисциплінарної справи;
- проведення службового розслідування (за наявності підстав);
- розгляд дисциплінарною комісією дисциплінарної справи державного службовця;
- подання дисциплінарної комісії суб'єкту призначення;
- прийняття рішення суб'єктом призначення;
- накладення дисциплінарного стягнення (закриття дисциплінарного провадження) [6, с. 19].

Крім визначення поняття дисциплінарного провадження, на нашу думку, важливу роль також відіграє питання здійснення дисциплінарного провадження.

Відповідно до ст. 69 Закону здійснення дисциплінарного провадження щодо державних службовців покладається на дисциплінарну комісію з розгляду дисциплінарних справ, яка утворюється відповідно до різних категорій державної служби. Тобто дисциплінарна комісія стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», утворюється Кабінетом Міністрів України за пропозицією центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, — Національне агентство з питань державної служби. У свою чергу дисциплінарну комісію стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», утворює керівник державної служби у кожному державному органі [7].

До основних обов'язків дисциплінарної комісії слід віднести:

- забезпечення збору та документування (в межах дисциплінарної справи) всієї інформації, встановлення якої вимагає Закон;
- всебічний та неупереджений розгляд матеріалів дисциплінарної справи;
- прийняття рішення у формі пропозицій чи подання, в якому наводяться результати дисциплінарного провадження з висновком про наявність або відсутність підстав для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, а також пропонується (рекомендується) вид дисциплінарного стягнення (якщо є такі підстави).

Відповідно до частин 9, 10 та 11 ст. 69 Закону дисциплінарна комісія розглядає дисциплінарну справу державного службовця, сформовану в установленому Законом порядку [7].

Результатом розгляду дисциплінарної справи є пропозиція Комісії, яка проводила конкурс на зайняття вакантної посади державної служби, або подання дисциплінарної комісії, які мають рекомендаційний характер для суб'єкта призначення. Тобто за результатами роботи дисциплінарної комісії складається окремий документ, який подається суб'єкту призначення, в якому мають міститися результати дисциплінарного провадження, а також сформульовано висновок дисциплінарної комісії про:

- наявність у діянні державного службовця складу конкретного дисциплінарного проступку;
- зміст і обставини, які мають значення для індивідуалізації дисциплінарної відповідальності та оптимальний вид дисциплінарного стягнення;
- відсутність у діянні державного службовця складу дисциплінарного проступку та необхідність закриття дисциплінарного провадження.

У свою чергу суб'єкт призначення протягом 10 календарних днів зобов'язаний або прийняти рішення на підставі пропозиції Комісії або подання дисциплінарної комісії, або надати вмотивовану відмову, яка буде ґрунтуватися на незгоді суб'єкта призначення із поданням дисциплінарної комісії (пропозицією Комісії) та містити конкретні підстави його незгоди.

У випадку відмови суб'єкта призначення від застосування рекомендацій дисциплінарної комісії дисциплінарне провадження має бути закрито. У вмотивованій відмові суб'єкта призначення (так само, як і в рішенні) доцільно зазначати найменування державного органу, дату її прийняття, відомості про державного службовця, стислий виклад обставин справи та обґрунтування відмови [7].

Отже, на нашу думку, дисциплінарне провадження щодо державних службовців можна розуміти як регульовану правовими нормами діяльність (процедуру), яка ініціюється уповноваженим суб'єктом призначення, має на меті визначення наявності чи відсутності дисциплінарного проступку. А в тому випадку, коли дисциплінарний проступок мав місце, тоді дисциплінарне провадження буде спрямоване на притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців усіх категорій.

Список використаних джерел:

1. Богуцький В. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення: навчальний посібник / В. В. Богуцький, В. В. Мартиновський. — Харків: ФІНН, 2009. — 176 с.
2. Никифоров О. В. Дисциплинарная ответственность сотрудников органов внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Никифоров. — Омск, 1998. — 202 с.
3. Полетаев Ю. Н. Правопорядок и ответственность в трудовом праве: учебное пособие / Ю. Н. Полетаев. — М.: Проспект, 2001. — 182 с.
4. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю. С. Адушкин. — Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1986. — 128 с.
5. Ковальов С. С. Поняття та особливості дисциплінарного провадження: принципи, суб'єкти, стадії / С. С. Ковальов // Форум права. — 2012. — № 2. — С. 352–357 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12kssrcc.pdf>
6. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: практичний посібник для керівників служб управління персоналом: [М. Канавець (кер. авт. кол.), Ю. Лихач, С. Іголкін, І. Рощин, Д. Трипольський; за заг. ред. К. Ващенко]. — К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2017. — 68 с.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/889-19>

ОНИЩЕНКО Наталія

завідувач відділом теорії держави і права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений юрист України

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ: КОНТУРИ ОСМИСЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ РЕАЛІЙ

Реформування багатьох важливих сфер і галузей суспільного життя не лише специфіки або особливостей їх становлення та розвитку в конкретних темпорально-просторових координатах, а й з'ясування змісту базових понять і категорій, які покладені в основу відповідної реформаторської діяльності та забезпечення її цілісного характеру. Однією з таких надзвичайно важливих категорій сучасного політико-правового дискурсу, яка в нинішніх реаліях функціонування національної правової системи України ще перебуває на стадії свого теоретичного і законодавчого оформлення, є категорія «публічна служба».

Про публічну службу як про правову категорію сьогодні можна вести мову як з точки зору її законодавчого визначення, так і з різноманітних позицій її доктринального осмислення. Зокрема, законодавець у Кодексі адміністративного судочинства України категорію «публічна служба» визначає як діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійну діяльність суддів, прокурорів, військовою службою, альтернативну (невійськовою) службу, іншу державну службу, патронатну службу в державних органах, службу в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1].

Як бачимо, запропоноване законодавцем визначення публічної служби вказує лише на найбільш значущі та поширені її види за суб'єктами її здійснення, прив'язуючи її зміст насамперед до діяльності на відповідних посадах у державних органах, а також до здійснення публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства. Хоча факт зарахування до публічної служби альтернативної (невійськової) служби свідчить про те, що термін «публічний» виходить за межі суто владно-управлінських відносин і охоплює також визначену у законодавстві суспільно важливу та корисну діяльність з метою виконання відповідного обов'язку перед суспільством. При цьому слід звернути увагу на те, що, з огляду на запропоноване визначення, будь-яка державна служба є публічною.

Цікавим у заявленому контексті є положення підпункту «б» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» [2], згідно з яким суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, є особи, які для цілей зазначеного Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, проте які надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом). Очевидно, що заявлені категорії службовців не є державними за визначенням, а прирівнюються до таких лише у зв'язку із масштабом поширення такого соціального явища, як корупція та необхідністю забезпечення належних правових умов запобігання та протидії цьому суспільно небезпечному явищу. Втім, цілком виправданим слід визнати і те, що вказані суб'єкти надають публічні послуги, поняття яких чинне законодавство, на жаль, не розкриває. Не вдаючись до аналізу відповідних доктринальних визначень поняття «публічні послуги», вважаємо, що під ними слід розуміти юридично і соціально значущі дії, які мають переважно владний або імперативний характер, спричиняють юридичні наслідки, здійснюються органами держави, органами місцевого самоврядування та іншими визначеними у законодавстві суб'єктами в інтересах суспільства, держави і громадян.

У зазначеному контексті цілком логічним та обґрунтованим видається, що надання уповноваженим суб'єктом публічних послуг можна визнавати одним із критеріїв віднесення відповідної служби як суспільно корисної діяльності певних категорій осіб до публічної, тобто такої, що має загальносоціальне значення і в якій дістає вияв суспільний або народний (публічний) інтерес. Як справедливо зазначають деякі сучасні дослідники, «предметом публічного інтересу є те благо, яке необхідне або є бажаним для повноцінного функціонування та розвитку суспільства, окремих соціальних груп. При цьому недопустимим є визнавати як публічні інтереси навіть і великих соціальних утворень або спільнот, корпоративні інтереси, у тому випадку, якщо вони суперечать фундаментальним суспільним цінностям, а їх реалізація призводить до порушення законних інтересів решти суспільства або значної його частини» [3, с. 25]. Крім того, не можна, на нашу думку, розуміти публічний інтерес як сукупність певних приватних інтересів, оскільки він органічно поєднує в собі не лише інтереси різних соціальних груп, у тому числі приватні, а й обов'язково державний інтерес. Останнє пов'язується з тим, що публічний інтерес завжди містить в собі певне «загальне благо, володіння яким є цінним для кожного індивіда» [4, с. 5].

Крім надання публічних послуг, одним із критеріїв приналежності певної службової діяльності до категорії публічної, на нашу думку, може слугувати наявність окремого нормативно-правового акта, як правило закону, яким визначаються правові засади здійснення відповідної службової діяльності, що має загальносоціальне значення, порядок набуття громадянами статусу суб'єкта такої діяльності, вимоги до претендентів, відповідні органи контролю за суб'єктами такої діяльності тощо. Зі змісту цього критерію впливає той факт, що трудові відносини відповідної службової діяльності мають особливий характер, відмінний від більшості трудових відносин в приватному секторі соціально-економічного життя. Зазвичай для виникнення правовідносин публічної служби необхідним є фактичний (юридичний) склад, тобто відповідна сукупність юридичних фактів та юридично значущих умов, які породжують відповідні юридичні наслідки. При цьому право на здійснення відповідної публічної службової діяльності виникає на підставі відповідного правового акта, який видається уповноваженим суб'єктом та має певну форму (наприклад, свідоцтво).

Продовжуючи аналітичні роздуми з приводу контурів осмислення правової категорії «публічна служба» в контексті сучасних реалій, зазначимо, що, на нашу думку, не можна погодитися з позицією, згідно із якою професійна діяльність суддів та народних депутатів як членів єдиного органу законодавчої влади в Україні не належить до публічної, оскільки вона виноситься за межі поняття «державна служба» [5, с. 272], визначеного в Законі України «Про державну службу». Можна навести наступні аргументи на користь такої думки:

1) по-перше, як вже попередньо зазначалося, професійна діяльність суддів у Кодексі адміністративного судочинства України безпосередньо визначена як така, що належить до категорії публічної служби, а отже — законодавець розглядає її зміст як такий, що виходить за межі поняття державної служби, визначеного в Законі;

2) по-друге, Закон України «Про державну службу» визначає останню як публічну, професійну, політично неупереджену діяльність з практичного виконання завдань і функцій держави [6]. При цьому ч. 3 ст. 3 цього Закону встановлює коло суб'єктів, на яких не поширюється його дія і серед яких є, зокрема, народні депутати України, судді, члени Кабінету Міністрів України, прокурори тощо. Такий підхід законодавця є цілком виправданим та обґрунтованим, оскільки їх правовий статус визначається положеннями Конституції України як нормами прямої дії, а також нормами спеціальних законів (наприклад, законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру», «Про Конституційний Суд України», «Про Кабінет Міністрів України тощо»). Дійсно, з одного боку, з огляду на визначення змісту поняття «державна служба», яке надається у зга-

даному Законі, діяльність народного депутата не може мати характер державної служби, оскільки народний депутат не може бути політично неупередженим. Водночас, з іншого боку, діяльність народного депутата, безперечно, є публічною, професійною та пов'язана з практичним виконанням найважливіших завдань і функцій держави. Саме тому, принаймні з теоретичної точки зору, діяльність народного депутата є такою, що належить до державної служби особливого роду;

3) по-третє, наведені вище законодавчі визначення понять «публічна служба» та «державна служба» надають можливість зробити однозначний висновок про те, що публічна служба є ширшою, ніж державна служба, яка становить її особливий та найважливіший різновид.

Наведені вище контури осмислення правової категорії «публічна служба», безперечно, не є вичерпними і можуть бути доповнені деякими іншими — постійним та професійним характером здійснення публічної служби, наявністю особливих вимог до статусу публічних службовців та принципів її здійснення, визначених у законі, тощо. Втім, навіть такий побіжний огляд проблематики становлення правової категорії «публічна служба» в контексті сучасних реалій переконливо свідчить про необхідність удосконалення правових засад її функціонування та розвитку в нашій державі з обов'язковим урахуванням сучасних надбань правової доктрини, у тому числі доктрини загальної теоретичної.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/print1509992443268542>
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print1510741469562322>
3. Маслаков А. В. Надзор как процессуальная форма защиты публичных интересов: дисс. ... канд. юрид. наук / А. В. Маслаков. — Самара, 2009. — 180 с.
4. Шарнина Л. А. Частные и публичные интересы в конституционном праве / Л. А. Шарнина // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 4. — С. 4–6.
5. Рунова Н. О. Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. О. Рунова // Публічне право. — 2012. — № 3 (7). — С. 269–274.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print1509992443268542>

СОЛОНАР Анастасія

*доцент кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПАВЛЕНКО Богдана

*викладач-стажист кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

ДО ПИТАННЯ РОЗКРИТТЯ ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні поділяється на «... законодавчу, виконавчу та судову» [1].

Слід погодитися з думкою М. І. Цуркана про те, що найголовнішим чинником, який представляє єдину державну владу незалежно від її виду, є публічна служба, яка покликана забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а з іншого — захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їх взаємовідносинах з державою. Від її професійності і компетентності, авторитетності і стабільності, забезпеченості і захищеності залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства [2].

Для адміністративного права України поняття «публічна служба» є досить новим. Воно почало досліджуватися достатньо недавно. Одним з перших проблеми публічної служби в Україні почав розглядати громадський діяч та український правник Юрій Панейко. У 50-х роках ХХ сторіччя він роз'яснював поняття «публічна служба» виходячи з визначення держави як «корпорації публічних служб». Він вважав, що публічна служба має весь час змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [3].

Відповідно до п. 17 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАСУ) «публічна служба — це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [4].

Стосовно змісту дефініції публічної служби, незважаючи на активні дискусії, єдиної думки досі не вироблено. У цьому аспекті слід погодитися із позицією М. І. Цуркана, який зазначає, що визначення не включає сутність характеристик та особливостей публічної діяльності — у ньому наводиться лише перелік видів цієї діяльності, що є порушенням правил юридичної техніки [5].

На ідеологічному (доктринальному) рівні ми бачимо, що об'єднано різні види службової діяльності, а саме політичні та адміністративні посади в органах державної влади. Ми вважаємо, що це є недопустимим і на законодавчому рівні їх необхідно офіційно розмежувати.

Відмінною є думка О. В. Петришина, який є прихильником широкого розуміння публічної служби і тлумачить її як державну, муніципальну службу та службу в недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах) [6].

На його думку, для публічної служби притаманними є такі ознаки:

1) зайняття посади у відповідних органах і організаціях незалежно від форм власності і конкретних організаційних структур;

2) службова спрямованість діяльності, що полягає у діяльності не на себе, а з метою обслуговування «чужих» інтересів;

3) професійність службової діяльності, тобто здійснення такої діяльності на постійній основі, що потребує певних знань і наступності, а також є основним джерелом матеріального забезпечення працівника [7].

Як вже зазначалося, поняття «публічна служба» має бути чітко визначене. Оскільки лише тоді можлива ефективна робота уряду та позитивні зміни у виконавчій гілці влади. Також упевнені в тому, що в жодному разі поняття державної, муніципальної служби та служби в недержавних організаціях не можуть зрівнюватися.

Ми погоджуємося з думкою Н. О. Рунової, яка у своїй праці «Публічна служба в Україні: проблеми дефініції» виділяє наступні ознаки публічної служби:

1) виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого, відповідно до норм чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, є акт призначення на посаду чи результат виборів;

2) постійність і професійна основа виконання службовцем своїх повноважень;

3) зайняття публічної посади в органі публічної влади;

4) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку [8].

Слід зазначити, що при визначенні поняття «публічна служба» слід акцентувати на тому, що це, насамперед, професійна діяльність публічних службовців на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування для задоволення публічних інтересів, а тому вона має бути політично нейтральною. Для розвитку нашої держави та з метою наближення України до найрозвинутіших країн світу ми повинні створити всі умови для ефективної професійної публічної служби.

Список використаних джерел:

- [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
- [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/MONOGRAFIJ_2010/Curkan_2010.pdf
- Панейко Ю.Л. Наука адміністрації й адміністративного права: Загальна частина / [Ю.Л. Панейко]. — Авґсбург, 1949. — С. 49–51.
- [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
- [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/13734/1/%D0%9F%D0%A3%D0%91%D0%9B%D0%86%D0%A7%D0%9D%D0%90%20%D0%A1%D0%9B%D0%A3%D0%96%D0%91%D0%90%20%D0%92%20%D0%A3%D0%9A%D0%A0%D0%90%D0%87%D0%9D%D0%86.pdf>
- Петришин А. В. Государственная логико-понятийный анализ: монография / А. В. Петришин. — Харьков: Факт, 1998. — 234 с.
- [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://studfiles.net/preview/5129951/page:21/>
- [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2012/7/Runova.pdf>

ПАВЛИКІВСЬКИЙ Віталій

*Харківський економіко-правовий університет,
доктор юридичних наук, доцент*

ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ОСІБ, ЯКІ НАДАЮТЬ ПУБЛІЧНІ ПОСЛУГИ, ЗА КРИМІНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У законодавстві України термін «публічна служба» до останнього часу не використовувався. Натомість використовувалися два

інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Вперше термін «публічна служба» на законодавчому рівні в Україні використано у Кодексі адміністративного судочинства України, де визначено, що публічна служба — це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Очевидно, це визначення є надмірно широким і викликає суттєві зауваження як до переліку видів діяльності, що віднесені до публічної служби, так і до кола суб'єктів, діяльність яких пов'язана з такою службою. На тлі того, що ані Закон України «Про державну службу», ані Кримінальний кодекс не містять терміна «публічний службовець», зазначене набуває ще більшої актуальності. Невизначеність в законодавстві ускладнює і такий важливий елемент публічної служби, як юридична, в т. ч. кримінальна відповідальність публічних службовців.

Як правильно вказує Н. Янюк, «законодавець у п. 17 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України об'єднав різні за змістом види службової діяльності — політичну, що залежить від розстановки політичних сил у вищих органах державної влади, та професійну діяльність, яка забезпечує повсякчасну реалізацію завдань держави, як результату діяльності перших» [1, с. 165]. В цьому контексті некоректним є визначення публічної служби не через вказівку чітких ознак, а за допомогою переліку окремих видів цивільної (в т. ч. політичної) і мілітаризованої служби, що віднесена законодавцем до публічної. До того ж, наявність розбіжностей в обсязі таких категорій, як «публічний службовець», «державний службовець», «службова особа», що містяться в Кодексі адміністративного судочинства України, Законі України «Про державну службу» та Кримінальному кодексі України (далі — КК), викликає суттєві складнощі не тільки у співвідношенні зазначених понять на теоретичному рівні, а й у безпосередній правозастосовній діяльності правоохоронних та судових органів.

В КК відсутнє поняття «публічний службовець», а положення щодо кримінальної відповідальності зазначених осіб розміщені в різних розділах Особливої частини КК залежно від виду публічної служби. Зокрема, відповідальність представників мілітаризованої публічної служби передбачена розділом XIX Особливої частини КК; суддів та працівників правоохоронних органів — розділом XVIII; осіб, уповноважених на виконання інших функцій держави та органів місцевого самоврядування, — розділом XVII.

Розділ XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» передбачає відпо-

відальність службових осіб за зловживання своїми повноваженнями під час здійснення функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також служби у юридичних осіб приватного права. До 2009 р. поняття службової особи, яке надавалося у примітці до ст. 364 КК, охоплювало осіб, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Таким чином, поняття службової особи у кримінальному праві охоплювало собою усіх службовців державного та недержавного секторів. Із запровадженням законодавства про боротьбу з корупцією поняття службової особи у кримінальному законодавстві зазнало суттєвих змін — згідно з новою редакцією ст. 364 КК України службовими особами у ст.ст. 364, 368, 368—2, 369 є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій.

Таким чином, український законодавець за прикладом багатьох країн розділив відповідальність державних службовців та службових осіб комерційних та інших організацій. Так, ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем», ст. 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», ст. 368—2 «Незаконне збагачення» КК передбачають відповідальність за зловживання своїми повноваженнями саме публічних осіб, які здійснюють функції представника влади в державних органах або органах місцевого самоврядування, а також організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції на державних або комунальних підприємствах, в установах та організаціях. Водночас зловживання службовим становищем та перевищення службових повноважень службовими особами юридичних осіб приватного права наразі передбачено ст.ст. 364—1, 365—1, 368—3 КК. Залишилися у КК також норми, які встановлюють відповідальність службових осіб незалежно від того, є вони представниками влади чи юридичної особи приватного права, зокрема ст.ст. 366, 367 Кодексу.

Визначившись з відповідальністю публічних службовців, слід наголосити на особливостях відповідальності осіб, які виконують професійну діяльність з надання публічних послуг, зокрема оцінювачів, нотаріусів, аудиторів. Сучасна теорія державного управління містить дві основні позиції

щодо інституту публічної діяльності, ототожнюючи її: 1) зі службою в апараті центральних і місцевих органів державної влади, в апараті органів прокуратури, діяльністю неатестованих працівників апарату внутрішніх справ та військових формувань; 2) з діяльністю з надання публічних послуг населенню, що передбачає віднесення до публічних службовців усіх службовців державного та недержавного секторів [2, с. 92].

Пункт 7 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, на відміну від п. 17 цієї самої статті надає ширший перелік осіб, які можуть бути віднесені до публічних службовців, зокрема це — не тільки посадові чи службові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а й інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

Таке тлумачення поняття публічних службовців дозволяє ставити питання про те, хто саме належить до переліку цих суб'єктів владних управлінських функцій, у тому числі на виконання делегованих повноважень, і чи можна вважати такими особами нотаріусів, аудиторів, оцінювачів, третейських суддів тощо. Від вирішення зазначеного питання залежить і застосування чинного законодавства про відповідальність, в тому числі кримінальну, осіб, які надають публічні послуги.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» нотаріус, аудитор, оцінювач, експерт — це особи, які надають публічні послуги. При цьому в п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону нотаріус, аудитор, оцінювач, експерт віднесені до переліку осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, а саме тих, хто не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги.

Позицію щодо віднесення осіб, які надають публічні послуги, до представників влади окремі науковці підкріплюють зверненням до зарубіжного досвіду [2, с. 93]. Так, країни, які є членами Міжнародного союзу нотаріату, розглядають посаду нотаріуса як публічну, а нотаріуса — як носія владних повноважень [3, с. 169]. Зокрема, законодавство Франції визначає нотаріуса як публічну посадову особу [4, с. 19]. Федеральне положення про нотаріат (§ 1) визначає, що нотаріус обіймає публічну посаду та виконує державні функції. Результати аналізу положень Закону про нотаріат провінції Квебек свідчать про те, що нотаріус має статус офіційної особи, і це, у свою чергу, наділяє його правом приймати акти, вірогідність яких визнається законом. Зазначена тенденція простежується і в законодавстві країн близького зарубіжжя [5]. Наприклад, у ст. 1 Основ законодавства Російської Федерації про нотаріат відзначено, що нотаріат покликаний забезпечити захист прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб шляхом вчинення

нотаріусами передбачених законодавчими актами нотаріальних дій іменем Російської Федерації.

Таким чином, вищевказані дослідники пропонують відносити осіб, які надають публічні послуги, до представників влади або органів місцевого самоврядування [2, с. 94]. Зазначена точка зору в цілому відповідає сучасним тенденціям і з певними зауваженнями може бути підтримана. Однак таке становище кардинально змінює сучасну концепцію відповідальності службових осіб за зловживання своїми повноваженнями. У випадку визнання осіб, які надають публічні послуги, представниками влади або місцевого самоврядування кримінальна відповідальність нотаріусів, оцінювачів, експертів, третейських суддів тощо повинна наставати за загальними статтями про зловживання владою або службовим становищем службовими особами (ст.ст. 364, 368, 368—2 КК). Тим не менш, з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» законодавець виділив у КК окремі норми про відповідальність за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365—2), та за підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368—4). На підтвердження такої позиції законодавця слід навести норму Закону України «Про запобігання корупції», де зазначено, що вказані особи прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тільки для цілей цього Закону.

Висновки. Поняття «публічна служба» та «публічний службовець» на сьогодні є новими для законодавства України. В багатьох випадках вказані поняття за змістом співпадають з поняттям «службова особа», «державний службовець», що викликає певні складнощі в питаннях юридичної, в тому числі кримінальної, відповідальності.

З урахуванням особливостей та характеру публічної діяльності український законодавець розділив відповідальність службових осіб в державному та приватному секторах.

Аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що український законодавець не визнає осіб, які надають публічні послуги, представниками влади або місцевого самоврядування, у зв'язку з чим встановлює окрему відповідальність за зловживання вказаними повноваженнями.

Список використаних джерел:

1. Янюк Н.В. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н.В. Янюк // Вісник Львівського університету. — Львів, Серія «Юридична». — 2010. — Вип. 51. — С. 162–167.
2. Васирина Н.В. Особливості публічної служби нотаріусів та правової природи нотаріального акта / Н.В. Васирина // Часопис цивільного і кримінального судочинства. — 2015. — № 2 (23). — С. 92–102.

3. Современный нотариат: структура и задачи/пер. с фр. — Кельн, 1993. — 376 с.
4. Пиепу Ж.Ф. Профессиональное нотариальное право. — 4-е изд. / Ж.Ф. Пиепу, Ж. Ягр / пер. с фр. И.Г. Медведева. — М.: Юристъ, 2001. — 224 с.
5. О нотариате: Закон Латвийской Республики от 01.06.1993 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.pravo.lv/likumi/11_zon.html

ПАСТУХ Ігор

*Національна академія внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ СУДАМИ ЗАКОНУ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ» ПІД ЧАС ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ КОНФЛІКТОМ ІНТЕРЕСІВ

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про державну службу» правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.

Одним із джерел правового регулювання державної служби є Закон України «Про запобігання корупції». Про це свідчать норми Закону України «Про державну службу»: терміни «близькі особи», «корупційне правопорушення», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», «пряме підпорядкування» в цьому Законі вживаються у значенні, визначеному Законом України «Про запобігання корупції» (ст. 2); обов'язок службовця дотримуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції (ст. 8); на державну службу не може вступити особа, яка піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення (ст. 19); рішення про призначення або про відмову у призначенні на посаду державної служби приймається за результатами спеціальної перевірки відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» (ст. 31) тощо.

Відповідно до ст. 8 Закону «Про державну службу» державний службовець зобов'язаний, зокрема, запобігати виникненню реального та/або потенційного конфлікту інтересів під час проходження служби.

У Законі «Про запобігання корупції» визначені заходи із запобігання конфліктам інтересів та алгоритми дій осіб, які про них повідомляють,

а також відповідних керівників щодо їх вирішення. Так, на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також осіб, які прирівнюються до такої категорії осіб, покладено обов'язки стосовно вжиття заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів. Стаття 29 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає дві форми врегулювання конфліктів інтересів: зовнішня та самостійна. Як свідчить практика, у переважній більшості випадків конфлікт інтересів вирішується зовнішніми засобами шляхом: 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняттям рішень; 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляду обсягу службових повноважень особи; 5) переведення особи на іншу посаду; 6) звільнення особи. Аналіз зазначених варіантів врегулювання конфліктів інтересів показує, що воно здійснюється за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, у якої виник конфлікт.

Такий алгоритм дій може бути застосований щодо переважної більшості державних службовців. Проте мають місце й деякі винятки, що стосуються, зокрема, окремих посад державної служби категорії «А» (вищий корпус державної служби), — керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України. Розглядаючи заходи щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів в їх діяльності, слід звернути увагу на положення ст. 35 Закону «Про запобігання корупції», присвяченої особливостям врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема, у ч. 1 цієї статті зазначено, що правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, визначаються законами, що регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

У ч. 6 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» містяться норми про те, що у разі виникнення у керівника центрального органу виконавчої влади реального чи потенційного конфлікту інтересів він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, крім керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, який зобов'язаний поінформувати у вказаному випадку Кабінет Міністрів України. За результатами розгляду зазначеної інформації міністр, який спрямовує та координує відповідний центральний орган

виконавчої влади, а у випадках виникнення конфлікту інтересів у керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом — Кабінет Міністрів України приймає рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади та здійснює контроль за їх реалізацією. Інших положень щодо врегулювання конфліктів інтересів у діяльності таких керівників Закон не містить. Тобто можна констатувати, що Закон чітко регламентує тільки порядок повідомлення про конфлікт інтересів відповідного міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, при цьому яких саме заходів має вживати міністр для врегулювання конфлікту інтересів, якими нормативними актами слід керуватися, Закон не визначає.

Аналіз затверджених Кабінетом Міністрів України положень про діяльність зазначених центральних органів виконавчої влади свідчить про те, що питання повідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів, а також заходи щодо їх врегулювання ними також не охоплені. Крім того, ані Закон «Про центральні органи виконавчої влади», ані відповідні положення про такі органи не вказують, яким чином слід врегулювати конфлікти інтересів. Це має регулюватися (відповідно до зазначеної вище ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції») окремим блоком норм щодо вирішення конфліктів, яких сьогодні немає, що призводить до проблем під час вирішення публічно-правових спорів в порядку адміністративного судочинства.

Так, наприклад, 20.03.2017 р. Окружний адміністративний суд міста Києва вирішив у письмовому провадженні адміністративну справу за позовом Особа_1 до Кабінету Міністрів України (відповідач-1), Державної служби інтелектуальної власності України (відповідач-2), за участю третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, — Національного агентства України з питань державної служби, в якому вона просила визнати протиправним та скасувати розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 р. № 79-р «Про звільнення Особа_1 з посади Голови Державної служби інтелектуальної власності України» та поновити її на цій посаді. З матеріалів справи судом встановлено, що передумовою прийняття спірного розпорядження було проведення щодо позивача службового розслідування, за результатами якого складений акт від 02.12.2015 р., яким зафіксовано ряд порушень, у тому числі щодо питань дотримання законодавства у сфері запобігання корупції, а саме встановлено, що з листопада 2014 р. до 01.12.2015 р. ДСІВ видано (і підписано Головою ДСІВ) 22 свідоцтва на знаки для товарів і послуг за заявками осіб, представником яких був патентний повірений Особа_4, який є сином Голови ДСІВ. Зважаючи на наявність родинних відносин між Головою ДСІВ Особа_1 та патентним повіреним Особа_4, здійснення останнім у відносинах з ДСІВ дій за дорученням осіб, комісія з проведення службового розслідування дійшла ви-

сновку про те, що вказані обставини можуть свідчити про ознаки наявності у Особа_1 конфлікту інтересів.

Суд у своєму рішенні ґрунтувався на положеннях ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» і зазначив, що враховуючи, що позивач за чинним законодавством не має безпосереднього керівника, проте має орган призначення на посаду (звільнення з посади) — Кабінет Міністрів України та орган ініціювання призначення на посаду (звільнення з посади) — Міністра економічного розвитку і торгівлі України, — належало повідомити вказані органи про сумніви щодо наявності в неї конфлікту інтересів. Крім того, суд підтвердив правомірність зовнішнього врегулювання урядом конфлікту інтересів шляхом звільнення особи відповідно до ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції», відмовивши повністю у задоволенні адміністративного позову Особа_1.

Як вбачається з цього прикладу, для вирішення питань правомірності дій Кабінету Міністрів України, суд, всупереч положенням ст. 35 Закону «Про запобігання корупції», застосовував положення, що не поширюються на керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, оскільки щодо них має бути окрема правова регламентація.

З урахуванням викладеного заходами на усунення проблем вирішення публічно-правих спорів адміністративними судами, врегулювання конфліктів інтересів у діяльності керівників центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України самостійно або через відповідних міністрів, мають стати доповнення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» спеціальними процедурами вирішення конфліктів інтересів для цієї категорії державних службовців.

ПЕЧЕНИЙ Олег

доцент кафедри цивільного права № 1

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,

член Науково-консультативної ради при Верховному Суді,

кандидат юридичних наук

ДО ПИТАННЯ ОБМЕЖЕННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У СУДДІВСЬКІЙ ПРОФЕСІЇ (за матеріалами судової практики щодо конкурсу до нового Верховного Суду)

Конкурс до нового Верховного Суду, що відбувся у 2017 р., не тільки і не стільки став видатною подією українського юридичного середовища, а й висвітлив низку проблем і недоліків механізму доступу

до публічної служби, у тому числі до суддівської професії. При цьому тягар виявлених цим конкурсом проблем є досить істотним, вимагає докорінних, системних змін у правовій системі, а тому очікувати найближчим часом на повторення такого конкурсу вже на рівні судів інших інстанцій навряд чи доводиться. Констатуємо, що в силу низки об'єктивних і суб'єктивних причин конкурс, що відбувся, не виправдав сподівань суспільства і професійного середовища, а тому вести мову про довгоочікуване відновлення довіри до судової системи поки що немає достатніх підстав.

Будучи учасником конкурсу до нової судової інституції, автор не має на меті окреслювати найбільш значимі плями на «білосніжній репутації» цієї процедури у вигляді внесення змін до порядку проведення конкурсу вже під час його проведення, недоліків тестових завдань (зокрема, відсутність у деяких з них правильної відповіді, побудова питання на застарілій нормативній базі тощо) вад практичних завдань (використання при їх підготовці реальних судових справ, що розглядалися суддями, які брали участь у конкурсі), формування і подальша оцінка висновків Громадської ради доброчесності, необмежені дискреційні повноваження Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККС України) при виставленні кандидатам кількості балів за різними критеріями, недотримання ВККС України власне нею визначеної процедури оцінювання — і цей перелік може продовжуватися, а лише визначає основні проблеми судової практики вирішення спорів щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності у межах цього конкурсу.

1. Предмет оскарження

Незважаючи на те, що відповідно до ч. 1 ст. 55 Конституції України кожен може оскаржити до суду рішення, дії чи бездіяльність відповідних органів, їх посадових і службових осіб, судовою практикою звує предмет оскарження, зводячи його лише до рішень ВККС України, Вищої ради правосуддя (ВРП), які стосуються конкретного кандидата і прийняті за результатами відповідної процедури. Намагання оскаржити нормативно-правові акти ВККС України чи рішення, що стосуються інших кандидатів, підбиття підсумків конкурсу в цілому не мали позитивного вирішення і судами не сприймалися.

Також склалася практика оскарження до Окружного адміністративного суду м. Києва висновків Громадської ради доброчесності, яка викликає чимало питань, що має сприйматися позитивно, з огляду на те, що ця рада в окремих випадках перебирає на себе повноваження органів публічної влади.

Крім предмета, важливе значення мають підстави оскарження, оскільки перелік підстав оскарження рішення ВККС України, визначений ч. 3 ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», не може розглядатися як вичерпний і виключний.

II. Підсудність. Склад суду. Відводи

До прийняття нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України справи щодо оскарження рішень ВККС України і ВРП розглядалися Вищим адміністративним судом України як судом першої інстанції, а згодом — Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду.

Безперечно, такий підхід не можна вважати правильним, оскільки судді цих судів знаходилися у залежності в аспекті питань призначення на посаду, дисциплінарної практики, притягнення до відповідальності від ВККС України і ВРП. Свого часу Європейський суд з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» вказував на неприпустимість застосування такого спотвореного правила про підсудність цих справ. У рамках конкурсу до Верховного Суду судді, у тому числі судді Вищого адміністративного суду України, які брали участь у конкурсі, оскаржували відповідні рішення, і навіть справи були розподілені у колегії за їх участю. Це призводило до подання численних заяв про відводи і самовідводи і, як наслідок, затягувало вирішення справ по суті. Не змінилася ситуація і після запровадження нової редакції КАС України. Новий Верховний Суд розглядає справи по суті, відмовляючи у позовах, але його аж ніяк не можна визнати незалежним від ВККС України та ВРП. Та й навіть складно уявити будь-якого українського суддю, який ставши переможцем конкурсу до Верховного Суду, будучи за його результатами призначеним на цю посаду, буде ухвалювати рішення, яке поставить бодай під найменший сумнів результати конкурсу, у якому він також брав участь і переміг. Логічно було б виключити можливість розгляду справ суддями, які вже брали участь у конкурсі до Верховного Суду, але не в українських реаліях.

III. Склад учасників. Залучення Громадської ради доброчесності

Позивачем у цих справах виступає особа, яка брала участь у конкурсі до Верховного Суду, відповідачем — відповідно ВККС чи ВРП України. В багатьох справах до участі залучається Громадська рада доброчесності. При цьому відповідне клопотання виходить від ВККС, яка потім від своїх же клопотань відмовляється. Такі клопотання, навіть при їх задоволенні, не мають перспектив до виконання, оскільки Громадська рада вдягнула «шапку-невидимку» — до судових засідань її члени не з'являються, жодних документів зазвичай не подають, на звернення не реагують. Постає питання про ефективність роботи цього утворення.

IV. Строки розгляду справи (один місяць). Оперативність судового розгляду

І за попередньою, і за новою редакціями КАС України встановлено *місячний строк* для розгляду цієї категорії справ. Автор не знайшов жодного рішення, у якому б суд дотримався цього строку. Зазвичай

справа розглядається кілька місяців, наближаючись до року. Встановлений строк не є реальним, і суди навіть не намагаються його дотримуватись. Це матиме наслідком подання скарг на дії суддів і у подальшому — заяв до ЄСПЛ. В багатьох випадках затягування судового розгляду спрямоване на те, щоб судове оскарження втратило інтерес для позивача внаслідок закінчення конкурсу, що взагалі є неприпустимим. Наявність незавершених судових справ за позовами учасників конкурсу взагалі має зупиняти підбиття його підсумків, але знов-таки — не в українських судово-правових реаліях. Внаслідок такого довготривалого судового розгляду судові оскарження втрачає будь-який сенс, навіть якщо і допустити, що позов буде задоволено.

Щодо строків звернення до суду, у судовій практиці вкорінився підхід, за яким справи стосовно участі у конкурсі до Верховного Суду відносяться до таких, що стосуються прийняття громадян на публічну службу, тому для звернення до суду встановлено місячний строк. Однак погодитись із цим важко, оскільки прийняття особи на публічну службу судді здійснюється не ВККС чи ВРП, а Президентом України, який видає указ про призначення судді на посаду, що і означає допуск до публічної служби.

Нова редакція КАС України не привнесла кардинальних позитивних змін до вирішення цієї категорії справ. Навпаки, деякі новели можна оцінити лише негативно, наприклад, розгляд цих справ у порядку спрощеного провадження. Тому, загалом оцінюючи і процесуальне законодавство, і практику вирішення спорів щодо участі у конкурсі до Верховного Суду, можна сказати, що в Україні відсутній ефективний механізм захисту і поновлення прав, порушених внаслідок обмеження доступу до публічної служби у суддівській професії.

ПИЛИПЕНКО Пилип

*завідувач кафедри соціального права
юридичного факультету
Львівського національного університету
імені Івана Франка,
доктор юридичних наук*

ПРО ЗАМІЩЕННЯ ПОСАД У ДЕРЖАВНОМУ БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ТА ЙОГО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНАХ

Закон України «Про Державне бюро розслідувань», прийнятий 12.11.2015 р., передбачає, що служба в Державному бюро розслідувань є державною службою особливого характеру, яка полягає у про-

фесійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України. Трудові відносини працівників Державного бюро розслідувань регулюються законодавством про працю, державну службу та укладеними трудовими договорами (контрактами). На державних службовців Державного бюро розслідувань, крім того, поширюється дія Закону України «Про державну службу», а посади державних службовців Державного бюро розслідувань належать до відповідних категорій посад державної служби в порядку, встановленому чинним законодавством.

Громадяни України приймаються на службу до Державного бюро розслідувань за результатами відкритого конкурсу, що проводиться в порядку, визначеному Директором Державного бюро розслідувань на основі Типового порядку проведення відкритого конкурсу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1069.

Що стосується зайняття посад в органі Бюро, які пов'язані із здійсненням оперативно-розшукової діяльності та державною таємницею, конкурс проводиться з урахуванням особливостей проведення закритого конкурсу, пов'язаних з питаннями державної таємниці, передбачених Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246.

Тобто Закон визначає, що усі працівники Державного бюро розслідувань приймаються на службу за результатами конкурсу. Відтак для того, щоб розпочати конкурсний відбір осіб для роботи на відповідних посадах Державного бюро розслідувань, необхідно створити конкурсні комісії та оголосити власне конкурс, натомість штатні працівники, які могли б представляти Державне бюро розслідувань у такій комісії, фактично відсутні через неможливість призначити їх на посади без конкурсу.

Тим не менш відповідно до вже згаданого Типового порядку проведення відкритого конкурсу Директор Державного бюро розслідувань своїм наказом від 30.01.2018 р. № 4 затвердив власний Порядок проведення відкритого конкурсу для призначення на посади у Державному бюро розслідувань.

У частині 2 цього Порядку визначено правила створення та діяльності конкурсних комісій, а також умови формування їхнього персонального складу. Зокрема передбачено, як це і зазначено у постанові КМ України № 1069, що конкурсна комісія утворюється Директором бюро у складі п'яти осіб і включає представників органу Бюро. До складу конкурсної комісії можуть залучатися представники громадських об'єднань, які діють відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», а також — за письмовим клопотанням керівника органу Бюро — представники інших державних органів (за згодою).

Тобто крім представників Бюро, у складі конкурсної комісії можуть бути і особи, які не є працівниками цього органу, що, як видається, може

служувати вагомим чинником для майбутніх «закидів» з боку т.зв. громадських активістів в необ'єктивності керівництва Державного бюро розслідувань під час проведення конкурсного відбору.

Разом з тим Порядком передбачено, що крім представників громадських об'єднань, до складу конкурсних комісій можуть залучатись і представники Ради Громадського контролю Державного бюро розслідувань.

І хоч Типовий порядок проведення відкритого конкурсу, затверджений Кабінетом Міністрів України, за своєю юридичною природою належить до так званих «конститутивних» актів, і його необхідно, як це і було зроблено Директором Бюро, конкретизувати, однак це зовсім не означає, що певні його норми можна довільно тлумачити. Тому якщо передбачається, наприклад, можливість доукомплектувати конкурсні комісії за рахунок представників громадських об'єднань, то очевидно, що залучення до їхнього складу представника Ради Громадського контролю Державного бюро розслідувань навряд чи відповідатиме чинному законодавству. Адже доволі сумнівно, що статус останнього визначено Законом України «Про громадські об'єднання».

Ще одним недоліком ухваленого Директором Державного бюро розслідувань Порядку проведення конкурсу для призначення на посади у Бюро є визначення ним повноважень конкурсних комісій за наявності кворуму «не менше половини її складу» (п. 2.5), оскільки Типовим порядком кворум встановлюється на рівні «присутності *більше* половини» складу комісії. Зрозуміло, що за визначеної законодавством загальної кількості — п'яти осіб — членів конкурсної комісії кворум за обох формулювань становитиме все одно три особи. Але власне факт ігнорування вимоги нормативного акту вищої юридичної сили певною мірою насторожує.

Порядком, затвердженим Директором Державного бюро розслідувань, конкретизовано також кількість штатних працівників Бюро у складі конкурсних комісій. З п'яти осіб загального складу таких комісій представників Бюро має бути не менше трьох (п. 2.2). І таке правило не суперечить Типовому порядку, який визначає лише загальний кількісний склад конкурсних комісій. Однак доволі дивним виглядає наказ Директора Державного бюро розслідувань від 02.04.2018 р. № 37 «Про утворення та персональний склад Конкурсної комісії № 2», де Бюро представлено лише (?) одним працівником. І у зв'язку з цим логічно постає запитання: «А чи не порушив керівник ним самим схвалений нормативний акт?»

Фактично, штатні працівники Бюро у конкурсній комісії можуть бути представлені мінімальною кількістю 1–2 особи, і, як видається, таких штатних працівників, як і деяких інших осіб допоміжного персоналу (бухгалтери, фінансисти, тощо), можна прийняти на відповідні посади в Бюро без оголошення конкурсу для їх заміщення.

Зважаючи, на екстраординарність (неможливість сформулювати конкурсну комісію), як виняток, можна скористатися п. 6 ст. 22 Закону України «Про державну службу», який передбачає, що під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу.

І навіть попри те, що тут ідеться про «передачу або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування», а не до іншого державного органу, такий варіант вирішення проблеми формування допоміжного персоналу ДБР є єдино прийнятним і може розглядатись як застосування аналогії закону.

Таке переведення відповідних осіб (юриста, кадрового працівника, бухгалтера, фінансиста тощо) з іншого державного органу можливе за їх згодою та погодженням з керівництвом такого органу строком на один рік, до оголошення по закінченні цього терміну конкурсу на відповідні посади.

Що стосується тимчасового відрядження відповідних працівників інших державних органів, у тому числі правоохоронних, до Бюро на певний період для забезпечення діяльності його з питань кадрового, юридичного, документального забезпечення, бухгалтерського обліку та звітності, режимно-секретної роботи тощо, то воно не може бути прийнятним. Оскільки такі особи залишатимуться штатними працівниками органів, які їх відрядили, ставати членами конкурсних комісій вони не вправі, а крім того, термін їхнього відрядження (до трьох місяців) навряд чи є оптимальним для виконання ними інших функцій та повноважень працівників Державного бюро розслідувань.

ПЛУГАТИР Максим

*Національна академія внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук*

СУДОВА ПРАКТИКА РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ПРО ПЕРЕВЕДЕННЯ З ПЕНСІЇ ПО ІНВАЛІДНОСТІ НА ПЕНСІЮ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Нещодавно Верховним Судом було прийнято зразкове рішення від 04.04.2018 р. № 822/524/18 (№ Пз/9901/23/18) у типовій справі щодо переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного

службовця [1]. Зазначене рішення викликає деякі дискусійні питання, відповіді на які у ньому відсутні.

Зокрема, при здійсненні оцінки у цьому рішенні відсутній аналіз впливу на спірні правовідносини положень Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 09.10.1973 р. № 2148 [2].

У ст. 4 Пакту держави, які беруть у ньому участь, визнають, що стосовно користування тими правами, що їх та чи інша держава забезпечує відповідно до цього Пакту, ця держава може встановлювати тільки такі обмеження цих прав, які визначаються законом, і лише остільки, оскільки це є сумісним з природою зазначених прав, і виключно з метою сприяти загальному добробуту в демократичному суспільстві.

У ст. 6 Пакту вказано, що держави, які беруть участь у ньому, визнають право на працю, що включає право кожної людини дістати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується, і зроблять належні кроки до забезпечення цього права.

Заходи, яких повинні вжити держави — учасниці цього Пакту з метою повного здійснення цього права, включають програми професійно-технічного навчання і підготовки, шляхи і методи досягнення продуктивної зайнятості в умовах, що гарантують основні політичні й економічні свободи людини.

У ст. 7 Пакту зазначено, що держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожного на справедливий і сприятливий умови праці, зокрема:

- a) винагороду, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим;
- i) справедливу зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, причому, зокрема, жінкам повинні гарантуватись умови праці, не гірші за ті, що ними користуються чоловіки, з рівною платою за рівну працю;
- ii) задовільне існування для них самих та їхніх сімей відповідно до постанов цього Пакту;
- b) умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни;
- c) однакову для всіх можливість просування по роботі на відповідні більш високі ступені виключно на підставі трудового стажу і кваліфікації;
- d) відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу та оплачувану періодичну відпустку, так само, як і винагороду за святкові дні.

У ст. 9 Пакту вказано, що держави, які беруть участь у ньому, визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, в тому числі соціальне страхування.

З наведеного випливає, що соціальні права людини і громадянина включають трудові права та право на соціальний захист. Аналогічне розмежування відбувається і в Конституції України у ст. 43 та ст. 46 відповідно.

Зокрема, відповідно до ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [3].

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Проте у рішенні однозначно не встановлено, що та сума пенсії, яку наразі має позивач, відповідає зазначеному критерію.

Крім того, у пунктах 58–61 Верховним Судом звертається увага на те, що розміри соціальних виплат і допомоги встановлюються з урахуванням фінансових можливостей держави, і наводиться відповідна аргументація [1]. Проте у рішенні жодним чином не враховані наступні судові рішення.

У пункті 26 рішення Європейського Суду з прав людини від 08.11.2005 р. у справі «Кечко проти України» зазначено, що органи державної влади не можуть посылатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань [4].

Так само Конституційний Суд України неодноразово висловлював правову позицію щодо неможливості ставити гарантовані законом виплати, пільги тощо в залежність від видатків бюджету (рішення від 20.03.2002 р. № 5-рп/2002, від 17.03.2004 р. № 7-рп/2004, від 01.12.2004 р. № 20-рп/2004, від 09.07.2007 р. № 6-рп/2007). Зокрема, у Рішенні від 09.07.2007 р. № 6-рп/2007 Конституційний Суд України вказав на те, що невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави (підпункт 3.2) [5].

У наданому рішенні у справі № 822/524/18 зазначається, що неприпустимим також є встановлення такого правового регулювання, відповідно до якого розмір пенсій, інших соціальних виплат та допомоги буде нижчим від рівня, визначеного в ч. 3 ст. 46 Конституції України, і який не дозволить забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберігати її людську гідність, що суперечитиме ст. 21 Конституції України [1]. Проте із тексту рішення неможливо однозначно визначити, чи було встановлено судом, що та пенсія, яку отримує позивач, відповідає наведеним критеріям.

Список використаних джерел:

1. Рішення Верховного Суду від 04.04.2018 р. № 822/524/18 (№ Пз/9901/23/18) у типовій справі щодо переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/zrazkova-sprava/zrazkove_822_524_18
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 09.10.1973 р. № 2148 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042
3. Конституція України [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254_k/96-вр
4. Рішення Європейського Суду з прав людини від 08.11.2005 р. у справі «Кечко проти України» (заява № 63134/00) [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_025
5. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.2007 р. № 6-рп/2007 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0a6p710-07>

ПОДОРОЖНА Тетяна

доцент кафедри публічного права
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича,
доктор юридичних наук

ЕЛЕКТРОННЕ ПРАВОСУДДЯ ТА КОДЕКС АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУАЛЬНА ЗМІНА СПОСОБІВ ВЗАЄМОДІЇ СУДУ І СТОРІН

Побудова інформаційного суспільства, розвиток техніки і можливість використання сучасних інформаційних технологій практично в усіх сферах життя суспільства, зокрема в судочинстві, дозволяють вирішувати завдання щодо вдосконалення останнього, а також прискорення судового процесу, визначені конституційною реформою правосуддя. З огляду на це *перед судовою владою постає завдання: зробити правосуддя більш ефективним за допомогою сучасних електронних технологій.*

Судочинство у формі електронного правосуддя є одним із ключових аспектів електронної демократії як складової інформаційного суспільства [1]. Сьогодні в судову практику запроваджено засідання он-лайн та їхній аудіо-запис, електронний документообіг (внутрішній і зовнішній), забезпечено відкритий інтернет-доступ до інформації на всіх стадіях судового процесу.

У юриспруденції з'явилися нові поняття: електронне правосуддя, електронне судочинство, електронний суд або суд он-лайн тощо. Головне, що запровадження цих понять у юриспруденції не має абстрактного характеру, а є насамперед результатом фактичного використання новітніх технологій і їхнього законодавчого закріплення в галузі судочинства [2, с. 140]. *Електронне правосуддя спрямоване на впровадження автоматизованих систем у діяльність органів правосуддя для досягнення значного скорочення термінів розгляду судових справ і спорів, скорочення кількості незавершених справ і випадків втрати документації, забезпечення зручного і швидкого доступу до інформації, підвищення якості й ефективності роботи судового апарату і системи електронного забезпечення правосуддя.*

Усі використовувані інформаційні технології, у тому числі електронне забезпечення правосуддя, поряд з концепцією здійснення управління державою «Електронний уряд», інформатизацією науки й освіти, сфери охорони здоров'я тощо, розглядаються як інтегрована, взаємопов'язана сукупність всієї інформаційно-телекомунікаційної сфери, а відтак — як фундамент для переходу до інформаційного суспільства.

У зв'язку із цим актуальним є питання створення правових умов як для використання електронного документообігу в адміністративному судочинстві, так і для реалізації конституційного права громадян на інформацію. Це полягає, з одного боку, у відкритості процесу здійснення правосуддя, а з іншого — у захисті відомостей в електронних документах, наданих як судові докази сторонами конкретної справи.

Визначення поняття «електронне правосуддя», вивчення його правової природи, загальних закономірностей виникнення та розвитку в Україні, а також основних напрямів поліпшення діяльності держави, спрямованої на створення «електронного правосуддя», дають підстави для висновку, що воно *відображає сучасні тенденції в розвитку державно-правових інститутів, є елементом «електронної держави», становить собою особливу систему, яка відповідає сучасному рівню розвитку та інформатизації суспільства, для забезпечення ефективності функціонування якої передбачено:*

- використання інформаційно-комунікаційних технологій як основного засобу реалізації процесуальних дій учасниками адміністративного судочинства;
- формування і належне функціонування системи електронного документообігу, за допомогою якої сторонам надається можливість надсилати документи до суду, який, зі свого боку, забезпечуватиме «рух» отриманих документів;

- запровадження системи управління «електронною справою», що дозволяє керувати інформацією, яка міститься у справі, та надавати доступ до неї;
- забезпечення фіксації судових засідань за допомогою аудіо- та відеозаписів;
- широке використання засобів відеоконференцв'язку для отримання усних пояснень учасниками процесу, усунення необхідності явки сторін до зали суду, а також для забезпечення публічності процесу загалом;
- використання устаткування, що дозволяє досліджувати докази, надані в електронній формі;
- створення системи публікації судових актів.

Механізми реалізації «електронного правосуддя» в Україні передбачено Кодексом адміністративного судочинства [3], положення якого спрямовані на підвищення динамічності процесу розгляду адміністративних справ й активності осіб, що беруть участь у справі, на «наближення судів до населення». Відкритість і доступність інформації про діяльність суду сприяє реалізації завдань адміністративного судочинства, її повнота і достовірність є гарантіями справедливого судового розгляду, забезпечують контроль суспільства за функціонуванням судової влади, сприяють підвищенню рівня правової обізнаності громадян. Це дозволяє вивести на абсолютно інший якісний рівень взаємодію суду, учасників судового процесу та інших зацікавлених осіб. Водночас досі не врегульовано низку питань, вирішення яких зробило б впровадження «електронного правосуддя» «бездоганним» в правовому аспекті.

Варто зазначити, що електронний документообіг є одностороннім, оскільки особи, які беруть участь у справі, не мають можливості надіслати інформацію на адресу суду за власною ініціативою. Тож виникає чимало запитань. Скажімо, не зовсім зрозуміло, чи є вказання адреси електронної пошти прийняттям особою на себе обов'язку отримувати повідомлення суду. Більш того, якщо хтось з учасників процесу не вказав адреси своєї електронної пошти, це може поставити їх усіх у нерівноправне становище. Незрозуміло також, що слід вважати достатнім підтвердженням отримання повідомлення, надісланого судом електронною поштою, і коли особи, які беруть участь у справі, та інші учасники адміністративного процесу вважаються належно повідомленими судом.

Особливо важливо визначити правову природу електронних доказів, оскільки від її правильного розуміння суддею залежать законність та об'єктивність ухваленого судового рішення. Судова діяльність, як і будь-який інший вид діяльності, на жаль, має негативні відхилення від встановлених правил, які можна умовно іменувати судовими помилками. Виникнення

судової помилки при використанні електронного документа можуть спричинити, наприклад, прогалини у професійній підготовці та недостатній досвід роботи судді або несумлінне ставлення до виконання службових обов'язків під час розгляду конкретної справи, недбалість і упущення в роботі.

Як зауважують експерти, запровадження електронного правосуддя ставить більше запитань, ніж дає відповідей. Крім проблеми захищеності системи, з'являється питання щодо зберігання значних баз даних та можливості доступу до них із плином часу. Особливо гостро це питання постає в контексті того, хто саме буде розпорядником вказаних баз даних, а також як забезпечуватиметься захист не тільки від сторонніх втручань, а й від можливого зловживання правами власне розпорядником, оскільки інформація, що надається суду та зберігається в електронній системі, може належати до комерційної таємниці. У такому разі виникають серйозні побоювання щодо захищеності такої інформації [1].

У зв'язку із цим основним завданням судової реформи в галузі адміністративного судочинства є усунення прогалин у сфері використання високотехнічних засобів доказування під час розгляду і вирішення адміністративних спорів. Така технологічна модернізація судового процесу дозволить здійснити його більш ефективно з погляду досягнення цілей правосуддя, що підтверджується практикою використання електронних технологій в зарубіжних державах.

Спробуємо оцінити можливий вплив інформаційних технологій на традиційні принципи судового процесу: змагальність та процесуальну рівноправність сторін, гласність та відкритість судового розгляду, його безпосередність. Чи слугують такі нововведення розвитку правосуддя? Вважається, що наслідки їх застосування позитивні, проте потрібно заздалегідь оцінити можливі проблеми їх використання. Інформаційна відкритість завжди містить можливості масового поширення неправдивої або спотвореної інформації, зокрема задля маніпулювання громадською думкою. Тому *важливо розробити такі організаційно-технічні і правові механізми, які дозволили б безумовно та достовірно встановити, кому саме надається доступ до інформаційно-комунікаційних ресурсів і від кого виходить інформація. Вирішення цієї проблеми вбачається в забезпеченні інформаційної взаємодії між органами виконавчої влади та судами завдяки взаємній сумісності баз даних.*

Застосування електронної системи вирішення адміністративних спорів, що містить безліч елементів (управління процесом і судовим розглядом; документообіг; доступ до судової інформації; судові повідомлення; правовий пошук; внутрішні судові процедури), дозволить раціонально та ефективно вибудувати внутрішні організаційно-процесуальні відносини між судами та всередині судів, а також між судами та громадянами й організаціями. Тим не менш системний аналіз

наявної судової практики засвідчує неготовність вітчизняної судової системи сприймати нові виклики сучасного інформаційного суспільства. Незважаючи на те, що розвиток інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє сформувати нові правові механізми реалізації прав громадян на належний судовий захист, зараз «електронне правосуддя» не має істотного впливу на політико-правову дійсність України, і саме тому діяльність держави повинна бути спрямована на забезпечення його ефективності.

Список використаних джерел:

1. Абрамович Р. Практичні аспекти впровадження електронного правосуддя в Україні / Р. Абрамович // Юридична газета [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/informaciyne-pravo-telekomunikaciyi/praktichni-aspekti-vprovadzheniya-elektronnogo-pravosuddya-v-ukrayini.html>
2. Кушакова-Костицька Н.В. Розвиток електронного судочинства в Україні: проблемні питання / Н.В. Кушакова-Костицька // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. — 2013. — № 7. — С. 139–145.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

ПОЄДИНОК Ольга

*Інститут міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук, докторант*

БІПАТРИДИ У ВЛАДІ: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

В українському суспільстві широко дискутується питання наявності іноземного громадянства в осіб, які «знаходяться при владі» у найбільш широкому розумінні цього поняття. Зокрема, ідеться і про органи державної влади, і про місцеве самоврядування. Причому в кожному конкретному випадку громадська реакція на інформацію про множинне громадянство конкретного індивіда буде залежати від багатьох чинників: посади, яку обіймає особа, способу отримання посади (обрання чи призначення), держави другого громадянства, способу набуття іноземного громадянства, факту приховування іноземного громадянства, персональної харизми особи тощо. Ситуація ускладнюється й тим, що українське законодавство не дає очевидної та універсальної відповіді на питання про те, як наявність іноземного громадянства може вплинути на можливість особи здійснювати владні повноваження. Певна річ,

ідеться про випадки подвійного або множинного громадянства українського громадянина, тому що громадянство України є однією з найважливіших умов допуску до влади на рівні держави чи громади чи навіть боротьби за неї.

Нагадаємо, що ст. 4 Конституції України проголошує: «В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом». Пункт 1 ст. 2 Закону України «Про громадянство України» деталізує принцип єдиного громадянства, закріплений у Конституції:

- окремі адміністративно-територіальні одиниці не можуть мати свого громадянства;
- якщо громадянин України набув громадянства іншої держави, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України;
- якщо іноземець набув громадянства України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

Таким чином, Україна не визнає наслідків подвійного громадянства, проте не забороняє подвійне громадянство як таке. Зокрема, обов'язок відмовлятися від другого громадянства для громадян України не передбачений.

Утім, наявність іноземного громадянства може вплинути на можливість громадянина України обіймати певні посади чи здійснювати відповідні повноваження.

Насамперед, добровільне набуття повнолітнім громадянином України іноземного громадянства відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про громадянство України» є підставою для втрати громадянства України. Разом з тим така втрата не відбувається автоматично. Відповідне рішення може бути прийняте Президентом України (ч. 3 ст. 19 Закону України «Про громадянство України»), а до видання відповідного указу Президента України громадянин України, який набув громадянства іноземної держави, користується всіма правами та несе всі обов'язки громадянина України (ст. 20 Закону).

З припиненням громадянства України Конституція пов'язує дострокове припинення повноважень народного депутата України, припинення повноважень судді та судді Конституційного Суду України. Згідно з п. 2 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу» припинення громадянства України є однією з підстав для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням. Стаття 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пов'язує припинення громадянства (причому без уточнення, що йдеться саме про громадянство України) із достроковим припиненням повноважень сільського, селищного, міського голови. У ст. 79—1 цього самого Закону йдеться про дострокове припинення повноважень старости у разі припинення громадянства України. Стаття 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає припинення повноважень голів місцевих держав-

них адміністрацій у разі втрати громадянства (знов-таки, не уточнюється, громадянство якої держави мається на увазі).

Утім, є ряд випадків, коли набуття іншого громадянства не вважається добровільним і не є підставою для втрати громадянства України: а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав; б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновлювачів унаслідок усиновлення її іноземцями; в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства унаслідок одруження з іноземцем; г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства унаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави.

Крім того, серед біпатридів є громадяни України, які набули громадянства Російської Федерації за фактично примусовою «автоматичною» процедурою унаслідок військової окупації та низки подальших квазіправових дій, спрямованих на анексію Автономної Республіки Крим та міста Севастополь. Відповідно до ч. 4 ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» факт отримання ними російського громадянства Україною не визнається, а отже — не може вважатися добровільним та бути потенційною підставою для втрати громадянства України: «Примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України». По суті, йдеться про розширення встановленого Законом України «Про громадянство України» переліку випадків, коли набуття іноземного громадянства не вважається добровільним, а тому не може бути підставою для втрати українського громадянства.

Також важливо звернути увагу на ситуації, коли натуралізовані громадяни України відповідно до українського законодавства про громадянство можуть зберігати свої іноземні громадянства безстроково чи протягом певного часу: особи, яким було надано статус біженця чи притулок в Україні; особи, у яких існують незалежні від них причини неотримання документів про припинення іноземних громадянств; особи, які протягом двох років з моменту реєстрації їх громадянами України можуть зберігати іноземні громадянства, поки не настане встановлений українським законом граничний термін для надання доказів про припинення іноземних громадянств.

На жаль, ці та інші тонкощі законодавства про громадянство не знаходять відображення в законах про публічну службу. Наприклад, повноваження судді припиняються у разі набуття ним громадянства іншої держави, причому ст. 121 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» містить

перелік випадків, які для цілей цієї статті визнаються набуттям громадянства іншої держави: 1) отримання суддею статусу громадянина іншої держави унаслідок дій, вчинених таким суддею або від його імені за його дорученням або за його згодою для створення відповідних правових наслідків; 2) у разі якщо суддею отриманий статус громадянина іншої держави в силу закону або іншим чином без його згоди, — невчинення суддею дій для позбавлення статусу громадянина іншої держави протягом десяти днів з дня, коли судді стало відомо про отримання такого статусу. На нашу думку, деякі з цих формулювань (особливо «позбавлення статусу громадянина іншої держави») є невдалими та такими, що можуть призвести до непередбачуваних наслідків у разі застосування відповідних положень.

У п. 6 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» вказано, що «на державну службу не може вступити особа, яка... 6) має громадянство іншої держави». Крім того, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 84 цього Закону набуття громадянства іншої держави є однією з підстав для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням. Виходячи з цього можна зробити висновок, що обставини набуття іноземного громадянства до уваги братися не повинні, що викликає сумніви з огляду на окреслені українським законодавством випадки «недобровільного» набуття іноземного громадянства.

Подібний підхід, за якого не уточнюються обставини набуття іноземного громадянства, простежується у ст. 149—1 Конституції України («Повноваження судді Конституційного Суду України припиняються у разі: ... 3)... набуття ним громадянства іншої держави»), ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» («Повноваження голів місцевих державних адміністрацій припиняються Президентом України у разі:... 2)... виявлення факту подвійного громадянства»), ст. 79—1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» («Повноваження старости припиняються достроково у разі:... 3) набуття громадянства іншої держави»).

Як бачимо, в Україні відсутній єдиний підхід щодо того, як наявність іноземного громадянства може вплинути на можливість особи здійснювати владні повноваження. Усе залежить від конкретної посади та нормативно-правового акта, який регулює правовий статус відповідного публічного службовця: на одних посадах біпатрид може перебувати, поки не втратить українське громадянство, на інших — до моменту виявлення іноземного громадянства, у ряді інших випадків зв'язок між наявністю іноземного громадянства та можливістю особи здійснювати владні повноваження або обіймати посади не є очевидним.

Україна повинна самостійно вирішити, якою має бути однозначна відповідь на це питання. Міжнародне право має надзвичайно обмежений вплив на регулювання цього кола проблем, оскільки вони безпо-

середньо пов'язані з державним суверенітетом. Утім, Європейський суд з прав людини вже одного разу звернув увагу на досліджувану проблематику. Так, у справі *Tănase v. Moldova* Велика палата ЄСПЛ у 2010 р. підтвердила висновок, зроблений у цій справі палатою Суду у 2008 р., та одностайно встановила, що заборона особі з подвійним громадянством висувати свою кандидатуру на виборах суперечить ст. 3 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод («Право на вільні вибори»). Заявник, відомий політик, подібно до сотень тисяч громадян Молдови також мав румунське громадянство. Відповідно до прийнятого у Молдові закону після обрання до парламенту він повинен був відмовитися від громадянства Румунії. Суд наголосив, що, хоча відповідний національний закон відповідав вимогам юридичної передбачуваності, необхідність у його прийнятті не була задовільно пояснена урядом Молдови, він не відповідав принципу пропорційності та виключав суттєву частину населення (що мала подвійне громадянство) з активної участі у політичному житті.

Проте який би шлях не обрала Україна, законодавство про публічну службу повинно бути узгодженим із законодавством про громадянство заради уникнення внутрішньосистемних колізій, які значно ускладнюють процес правозастосування.

ПОПОВА Анна

*Сумський державний університет,
аспірантка*

ПОНЯТТЯ «ПРАВО НА ПРИВАТНІСТЬ» В КОНТЕКСТІ СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Зобов'язання, взяті Україною відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, вимагають проведення низки реформ, у тому числі в сфері демократизації публічної адміністрації. Як наслідок — суттєво підвищується суспільний інтерес до публічних службовців, особливо до їхнього приватного життя. Виникає нагальна необхідність конкретизації законодавчих положень щодо статусу цих осіб, визначення необхідного балансу між правом громадськості на інформацію про діяльність публічної адміністрації та правом публічного службовця на приватність.

Інформаційна приватність гарантується в нашій країні, насамперед, ст. 32 Основного Закону. Відповідно до неї ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та

поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Інші аспекти права на приватність — територіальний, комунікаційний, фізичний — захищаються ст. 30 (кожному гарантується недоторканність житла), ст. 31 (кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції), ст. 28 (кожен має право на повагу до його гідності), ст. 29 (кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність) Конституції та іншими нормами [2].

Право на повагу до приватного і сімейного життя передбачено також ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

Дослідники відзначають відсутність єдності у викладенні змісту права на приватність як в юридичній доктрині, так і в міжнародних і національних правових актах, хоча право на приватність закріплене і гарантоване як одне з фундаментальних прав людини [8]. Термін «приватність» походить від англійського «privacy» і має досить широкий діапазон тлумачень, який включає, зокрема, конфіденційність, таємницю особистого життя, недоторканність приватного життя, так звану «приватну сферу» тощо. До змісту права на приватність, як правило, включають право на невтручання в особисте життя, право на повагу до особистого життя, право на охорону особистого життя, право на таємницю особистого життя, право на охорону таємниці особистого життя.

У вітчизняній правовій традиції донедавна поняттям «право на приватність» безпосередньо не оперували, розглядаючи переважно право людини на «особисте життя». Так, ще в радянські часи Л. Красавчиковою було розроблено дворівневу систему особистих немайнових прав. До першого рівня дослідниця віднесла право на життя, право на здоров'я, право на свободу та особисту недоторканність, право на сприятливе навколишнє середовище та інші. Другий рівень охоплює право на ім'я, право на честь і гідність, право на приватне життя, право на свободу пересування тощо. Перший рівень прав забезпечує життєдіяльність людини, другий ідентифікує людину серед інших членів суспільства, сприяє встановленню меж особистого простору, на який не можуть впливати інші члени суспільства [3].

В сучасних дослідженнях до змісту поняття приватності включають:

- інформаційну приватність, що передбачає встановлення правил збору та обігу персональних даних (інформація кредитних установ та медичні записи). Частиною інформаційної приватності є комунікаційна приватність (безпека та приватність поштових відправлень, телефонних розмов, електронних повідомлень та інших видів комунікацій);
- фізичну (тілесну) приватність — стосується захисту від втручання у сферу фізичного стану людей (тестування щодо вживання наркотиків, обстеження порожнин, запобігання інтимним актам або приховування свого тіла від інших у зв'язку зі скромністю, медична недоторканність, право на самостійне прийняття рішень при медичному обслуговуванні, право на застосування контрацепції тощо);
- духовну та інтелектуальну приватність — стосується забезпечення «права бути на самоті», що є умовою душевного спокою та забезпечення нормального існування людини;
- територіальну приватність — передбачає встановлення обмежень на втручання в домашнє та інше навколишнє середовище, наприклад робоче місце чи громадське оточення;
- організаційну приватність — пов'язана з забезпеченням приватності діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, а також юридичних осіб. До цього типу приватності належать службова, комерційна та інші професійні таємниці [1; 4].

Таким чином, можна стверджувати, що право на приватність охоплює всі зазначені аспекти охорони особистої сфери людини, а в певних випадках — і юридичної особи. Важливо зазначити, що поняття «право на приватність» не тотожне поняттю «право на особисте життя»: воно є більш широким, охоплює інформаційні, духовні, фізичні, територіальні та організаційні аспекти і спрямоване на забезпечення приватного життя людини в суспільному середовищі. Як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України від 20.01.2012 р. № 2-рп/2012, це — право фізичної особи на автономне буття незалежно від держави, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб [9].

Головною особливістю реалізації права на приватність публічним службовцем є те, що виконання ним своїх посадових функцій вимагає оприлюднення передбаченої законом інформації, в тому числі особистого характеру. Ці відомості, зокрема, стосуються майна, доходів і видатків, відомостей про осіб, які проживають спільно з публічним службовцем, перебувають з ним у родинних стосунках тощо. Така інформація не є конфіденційною відповідно до ст. 7 і ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [5], законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Таким чином, законодавець прямо визначає

необхідність втручання до певних меж у сферу приватного життя публічного службовця, оскільки цього вимагають інтереси суспільства, забезпечення довіри до влади, транспарентність публічної служби.

Крім того, суттєві обмеження на організаційний і територіальний аспект приватності накладає виконання органами державної влади і місцевого самоврядування публічних функцій. Зокрема, Пленум Вищого адміністративного суду України у постанові від 29.09.2016 р. № 10 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» дійшов висновку, що інформація, яка міститься в наказах про відпустку чи відрядження, наказах про призначення чи звільнення особи, інформація з особових справ, яка свідчить про дотримання особою, що займає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, встановлених кваліфікаційних чи інших обов'язкових для займання цієї посади вимог, інформація про притягнення до юридичної відповідальності за неналежне виконання посадових (службових) обов'язків, може розглядатися як публічна (абз. 4 п. 5.8) [7]. Не належать до інформації з обмеженим доступом і відомості про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб (п. 5 ч. 4 ст. 21 Закону «Про інформацію») [6].

Враховуючи викладене, на нашу думку, право на приватність публічних службовців може бути визначене як особисте немайнове право на захист від неправомірного втручання до інформаційної, фізичної, духовної, територіальної та організаційної приватної сфери особи в межах, визначених законом, в інтересах суспільства та виконання функцій публічної служби.

Список використаних джерел:

1. Клімовський С.С. Порівняльно-правове дослідження понять «приватність» та «особисте життя» / С.С. Клімовський // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — 2013. — Вип. 62. — С. 44–51.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Красавчикова Л.О. Личная жизнь под охраной закона / Л.О. Красавчикова. — М.: Юрид. лит., 1983. — 160 с.
4. Право на приватність: *conditio sine qua non* / Харківська правозахисна група. — Харків: Фолю, 2003. — 216 с.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
6. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/ed20110106>
7. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду

- України від 29.09.2016 р. № 10 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16>
8. Разметаєва Ю. С. Приватність в інформаційному суспільстві: проблеми правового розуміння та регулювання / Ю. С. Разметаєва // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». — 2016. — Вип. 37 (1). — С. 43–46.
 9. Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2012 р. № 2-рп/2012 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>

ПРЕДМЕСТНИКОВ Олег

*перший заступник начальника
Головного територіального управління юстиції
у Херсонській області,
доктор юридичних наук*

ЩОДО МЕТИ ТА МІСЦЯ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ У ДЕРЖАВНОМУ МЕХАНІЗМІ УКРАЇНИ

Органи юстиції є одними з ключових суб'єктів державного управління в адміністративно-політичній сфері, особливо в аспекті оновлення державної правової політики, євроінтеграційних процесів, очищення влади (люстрації) тощо. Вказане потребує комплексного адміністративно-правового врегулювання їх статусу, забезпечення злагодженості організації, раціонального виконання повноважень органами юстиції відповідно до поставлених завдань та продуктивної взаємодії з іншими державними органами. Саме тому в рамках вдосконалення статусу органів юстиції й вбачається актуальним вирішення питання щодо їх мети та місця у державному механізмі України.

Передусім відзначимо, що мета діяльності органів юстиції та їх місце у державному механізмі конкретно не закріплюються. При цьому завдання та повноваження органів юстиції України багато у чому подібні, хоча й дещо ширші за призначення правоохоронних органів. Зокрема, управлінська (виконавчо-розпорядча) діяльність органів юстиції насамперед спрямована на здійснення завдань держави із утвердження верховенства права і справедливості, забезпечення реалізації прав громадян. У свою чергу О. І. Бакірова визначає місію Міністерства юстиції України як забезпечення демократичного розвитку суспільства «з метою зміцнення прав і свобод людини через запровадження принципу верховенства права в системі юстиції» [1]. Проте наведене розуміння місії (призначення) органів юстиції вбачається недостатньо вивіреним і змістовним. Так, замість посилання на «демократичний розвиток суспільства» доречніше було би говорити про спрямова-

ність діяльності органів юстиції на розбудову європейської демократичної, соціальної, правової держави, а також на забезпечення верховенства права і прав громадян не тільки «в системі юстиції» (правосуддя), а й у інших сферах, наприклад, шляхом реалізації державної правової політики.

Міністерство юстиції України, маючи статус міністерства, на відміну від інших центральних органів виконавчої влади забезпечує не тільки реалізацію, а й формування відповідної державної політики. Йдеться насамперед про державну правову політику, що, за визначенням Н. А. Железняк, становить собою певні принципи, стратегічні напрями та шляхи створення і реалізації правових норм, засіб юридичної легітимації, закріплення і здійснення політичного курсу держави, [2, с. 29, 34]. Водночас не можемо погодитись із І. І. Микульцею [3, с. 26–27] в тому, що мета створення та діяльності органів юстиції України зводиться тільки до реалізації державної правової політики, адже Міністерство юстиції України безпосередньо та через підпорядковані йому територіальні управління юстиції забезпечує формування та реалізацію державної політики й у інших, не менш важливих сферах, а саме у сфері нотаріату та організації примусового виконання рішень, з питань банкрутства та державної реєстрації [4; 5] тощо.

Тут маємо уточнити, що формування та здійснення органами юстиції України державної політики спрямоване не лише на «захист прав і свобод людини та громадянина» (як про це пише Н. А. Железняк [2, с. 29, 34]), а й загалом на їх гарантування, утвердження, реалізацію, охорону та захист, так само як і на забезпечення суспільних та державних інтересів. Реалізація державної політики має на меті забезпечення прав і законних інтересів як громадян, так і юридичних осіб, при цьому не тільки прямо гарантованих Конституцією України (як зазначає В. С. Гошовський [6, с. 83]), а й будь-яких інших. У більш широкому розумінні правова та інша державна політика, на обґрунтовану думку П. М. Черепій [7, с. 112], також покликана сприяти досягненню громадянської злагоди в суспільстві, підтриманню правопорядку, розв'язанню юридичними засобами соціальних проблем, забезпечення результативного зв'язку індивіда, суспільства і держави.

Досить повним вбачається визначення у законопроекті від 11.02.2003 р. за реєстр. № 2152 [8] спрямованості діяльності Міністерства юстиції України на «реалізацію державної правової політики, утвердження демократичних засад розвитку суспільства, верховенства права, принципів справедливості та гуманізму, захисту прав і свобод людини, становлення громадянського суспільства». Разом із тим наведене формулювання так само не є досконалим: ним, зокрема, не охоплюється спрямованість діяльності Міністерства юстиції України та його органів на формування правової та іншої політики держави, гарантування та забезпечення реалізації прав громадян і юридичних осіб, становлення правової держави тощо.

Крім мети діяльності, особливе значення органів юстиції у державно-му механізмі насамперед зумовлюється їх правовим статусом і ознаками як державних органів (органів державної влади) та органів виконавчої влади, що здійснюють державне управління (виконавчо-розпорядчі повноваження) у сфері юстиції та в інших суміжних галузях. Система органів юстиції в Україні та в інших державах разом із системами органів внутрішніх справ та органів закордонних справ формують належний базис виконавчої влади й державного механізму в цілому.

Основним (керівним) органом системи органів юстиції України є Міністерство юстиції України, що згідно з п. 1 Положення від 02.07.2014 р. [4] має статус головного (провідного) органу у системі центральних органів виконавчої влади з питань як реалізації, так і забезпечення формування відповідної державної політики. Також згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 [9] Міністром юстиції України спрямовується та координується діяльність таких центральних органів виконавчої влади, як Державна архівна служба України та Державна пенітенціарна служба України. Територіальні управління юстиції, будучи функціонально-організаційним продовженням Міністерства юстиції України, організовуються і спрямовуються ним, є провідними органами виконавчої влади на місцевому рівні з питань реалізації відповідної державної політики.

Специфічне становище в державному механізмі органів юстиції України Н. А. Железняк також вбачає в їх функціональній та надгалузевій (а не галузевій, як у інших міністерств) компетенції [2, с. 66, 89]. Частина повноважень органів юстиції, зокрема в частині організації роботи нотаріату та експертного забезпечення правосуддя, насамперед відображають галузевий характер їх компетенції. Проте повноваження щодо реалізації державної правової політики, державної реєстрації нормативно-правових актів державних органів тощо дійсно дозволяють розглядати органи юстиції вже саме як органи функціональної компетенції. Інакше кажучи, органи юстиції здійснюють не лише суто вузькоспеціалізовані повноваження, а й комплекс відмінних за природою, змістом і формою заходів у різних сферах, що у сукупності спрямовується на виконання складних і відповідальних завдань.

Таким чином, безпосередньою метою діяльності органів юстиції України є формування та реалізація державної правової політики, державної політики у сфері нотаріату та організації примусового виконання рішень, з питань банкрутства і державної реєстрації та з інших подібних питань, а метою кінцевою — утвердження верховенства права і справедливості, забезпечення реалізації та охорони прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, суспільних і державних інтересів, формування правової держави та громадянського суспільства. Місце органів юстиції у державному механізмі визначається тим, що вони є суб'єктами державного управ-

ління в адміністративно-політичній сфері, становлять собою цілісну й відокремлену підсистему органів виконавчої влади, відповідальну за реалізацію та забезпечення формування правової та іншої політики держави.

Список використаних джерел:

1. Бакірова О.І. Державно-правовий механізм забезпечення конституційного права людини і громадянина на судовий захист та місце органів юстиції України у здійсненні правосуддя / О.І. Бакірова // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2007. — № 7. — С. 127–139.
2. Железняк Н.А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.А. Железняк; Нац. екон. ун-т. — К., 2004. — 258 с.
3. Микульця І.І. Адміністративно-правовий статус органів юстиції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.І. Микульця; Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Харків, 2014. — 203 с.
4. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 54. — Ст. 1455.
5. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2011 р. № 1707/5 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 49. — Ст. 1984.
6. Гошовський В.С. Роль міністерств у системі органів виконавчої влади / В.С. Гошовський // Публічне право. — 2013. — № 1. — С. 78–84.
7. Черепій П.М. Міністерство юстиції України — провідний орган у забезпеченні реалізації державної правової політики / П.М. Черепій // Університетські наукові записки. — 2011. — № 3. — С. 111–117.
8. Про органи юстиції: проект Закону України від 11.02.2003 р., реєстр. № 2152 (поданий народними депутатами України О.В. Задорожним, О.Р. Абдулліним, С.Г. Осикою) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12985&pf35401=29753>
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 74. — Ст. 2105.

ПРУДИВУС Олег

голова Запорізького окружного
адміністративного суду, суддя,
кандидат юридичних наук, доцент

ЗАКОННІСТЬ ЗВІЛЬНЕННЯ ПРАЦІВНИКА ПРОКУРАТУРИ У РАЗІ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНУ ПРОКУРАТУРИ ЯК ЗАПОБІЖНИК ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Процес розбудови суверенної, незалежної, демократичної соціальної, правової держави Україна нерозривно пов'язаний із захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними управлінських функцій.

У свою чергу справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб з боку суб'єктів владних повноважень, як про це зазначено у ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, є фундаментальним завданням вітчизняного адміністративного судочинства [1].

Розглядаючи комплекс теоретичних та практичних питань сучасного стану службово-трудова відносин в Україні, М.І. Іншин зауважив, що взаємодія державно-службових і трудових правовідносин в межах комплексної правової галузі службового права призводить до того, що класичний варіант трудових правовідносин, зазнаючи внутрішньогалузевого впливу державно-службових відносин, набуваючи ознак службового характеру, перероджується в службово-трудова правовідношення працівників, зайнятих на посадах в органах державної влади [2, с. 93].

Такий підхід засвідчує першочерговість питань щодо надання соціально-економічних та правових гарантій функціонування публічної служби і діяльності публічних службовців.

Отже, в умовах сьогодення питання вирішення спорів щодо прийняття осіб на публічну службу, проходження публічної служби та її припинення набувають особливого значення.

Правозастосовна практика та судова статистика свідчать, що в Україні спостерігається звільнення осіб зі служби в органах прокуратури внаслідок реорганізації останніх шляхом скорочення чисельності або штату працівників органів прокуратури. Однак судова практика у досліджуваному аспекті не є усталеною, а відтак — дослідження законності звільнення працівника прокуратури у разі реорганізації органу прокуратури має беззаперечну актуальність.

Для дослідження правових аспектів звільнення працівника прокуратури у разі реорганізації органу прокуратури вважаємо за необхідне звернутись до аналізу положень вітчизняного законодавства у цій сфері правовідносин.

Частина 6 ст. 43 Конституції України [3], якій кореспондує ст. 5—1 Кодексу законів про працю України [4], гарантує громадянам захист від незаконного звільнення.

Правові засади організації і діяльності прокуратури України, статус прокурорів, порядок здійснення прокурорського самоврядування, а також система прокуратури України визначаються Законом України від 14.10.2014 р. № 1697-VII «Про прокуратуру» (далі — Закон України «Про прокуратуру»).

За приписами п. 9 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру» прокурор звільняється з посади у разі ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури [5].

У свою чергу ч. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України встановлено, що трудовий договір, укладений на невизначений строк, а також строковий трудовий договір до закінчення строку його чинності можуть бути розірвані власником або уповноваженим ним органом, зокрема, у випадку змін в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідації, реорганізації, банкрутства або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників [4].

У ч. 2 ст. 40 Кодексу законів про працю України законодавець зауважив, що звільнення з підстав, зазначених у пунктах 1, 2 і 6 цієї статті, допускається, якщо неможливо перевести працівника за його згодою на іншу роботу.

Отже, вважаємо за доцільне звернутись до етимології та змістовного наповнення терміна «скорочення чисельності або штату працівників, яке настає внаслідок змін в організації праці» як законодавчої підстави для звільнення працівника зі служби в органах прокуратури.

Однозначно вбачається, що скорочення чисельності або штату працівників, яке настає внаслідок змін в організації праці, проводиться з ініціативи власника чи уповноваженого ним органу: мета його полягає у тому, щоб поліпшити роботу підприємства, установи, організації та укомплектувати його найбільш кваліфікованими кадрами. Скорочення штатів тягне усунення якоїсь штатної посади. Відтак, якщо скорочення чисельності може відбуватись і без усунення відповідних посад, то скорочення штату завжди тягне зменшення чисельності працівників [6, с. 12].

Також слід зазначити, що при вивільненні працівників у випадках змін в організації виробництва і праці в обов'язковому порядку має враховуватись переважне право особи на залишення на роботі, передбачене законодавством.

Зокрема, одночасно з попередженням про звільнення у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці власник або уповноважений ним орган пропонує працівникові іншу роботу на тому самому підприємстві, в установі, організації.

У досліджуваному аспекті вважаємо за необхідне звернутись до постанови Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 «Про практику розгляду судами трудових спорів», згідно з п. 19 якої при розгляді спорів про звільнення за п. 1 ст. 40 Кодексу законів про працю України суди зобов'язані з'ясувати, чи дійсно у відповідача мали місце зміни в організації виробництва і праці, зокрема ліквідація, реорганізація або перепрофілювання підприємства, установи, організації, скорочення чисельності або штату працівників, чи додержано власником або уповноваженим ним органом норм законодавства, що регулюють вивільнення працівника, які є докази щодо змін в організації виробництва і праці, про те, що працівник відмовився від переведення на іншу роботу або що власник або уповноважений ним орган не мав можливості перевести працівника за його згодою на іншу роботу на тому ж підприємстві, в установі, організації, чи не користувався вивільнюваний працівник переважним правом на залишення на роботі та чи попереджався він за 2 місяці про наступне вивільнення [7].

Отже, вбачається, що власник або уповноважений ним орган одночасно з попередженням про звільнення у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці зобов'язаний запропонувати працівникові всі наявні вакантні посади, які він може обіймати відповідно до своєї кваліфікації, незалежно від структурної приналежності такого працівника.

При цьому роботодавець є таким, що виконав свій обов'язок, якщо працівникові були запропоновані всі інші вакантні посади (інша робота), які з'явилися на підприємстві протягом цього періоду і які існували на день звільнення.

Іншим критерієм, який підлягає обов'язковому врахуванню роботодавцем при звільненні працівника прокуратури у разі реорганізації органу прокуратури, є рівень кваліфікації і продуктивності праці такого працівника.

Так, відповідно до ст. 42 Кодексу законів про працю України при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці переважне право на залишення на роботі надається працівникам з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці [4].

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду із досліджуваного питання, викладеного у постанові від 14.03.2018 р. у справі № 826/150/16 (№ 72790996 в Єдиному державному реєстрі судових рішень), висловив концептуальну позицію, що для виявлення працівників, які мають це право, роботодавець повинен зробити порівняльний аналіз продуктивності праці і кваліфікації тих працівників, які залишилися на ро-

боті, і тих, які підлягають звільненню. Такий аналіз може бути проведений шляхом готування довідки у довільній формі про результати порівняльного аналізу з наведенням даних, які свідчать про переважне право одного перед іншим на залишення на роботі. Тобто ці обставини повинен з'ясувати сам суб'єкт владних повноважень, приймаючи відповідне рішення [8].

Натомість відсутність доказів на підтвердження дослідження питання про переважне право на залишення працівників на роботі однозначно буде свідчити про порушення з боку органу прокуратури встановленої законом процедури звільнення працівника прокуратури.

Вищевикладені обставини у їх сукупності дозволяють зробити висновок, що організація публічної служби в Україні взагалі та в органах прокуратури зокрема має базуватись на принципах верховенства права, в тому числі на принципі, який полягає у підпорядкуванні діяльності органів державної влади, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями. Алгоритм звільнення працівника прокуратури з огляду на принцип верховенства права є чітко визначеним на законодавчому рівні та передбачає обов'язкове врахування правозастосовним органом низки висвітлених вище обставин. Натомість порушення органом прокуратури встановленого порядку звільнення осіб буде свідчити про порушення принципу верховенства права та, як наслідок, обумовить незаконність такого звільнення.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (в редакції Закону України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII)//Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.
2. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудова відносин в Україні: монографія/М.І. Іншин. — Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. — 337 с.
3. Конституція України//Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII//Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — № 50. — Ст. 375.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 2–3. — Ст. 12.
6. Прудивус О.В. Розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за підставами організаційно-правового характеру: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05/О.В. Прудивус; Національний університет внутрішніх справ. — Харків, 2003. — 20 с.
7. Про практику розгляду судами трудових спорів: постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-92>

8. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 14.03.2018 р. у справі № 826/150/16 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72790996>

ПУГАЧ Анатолій

*Науково-дослідний інститут
публічного права (м. Київ)*

ЩОДО СУТНОСТІ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Разом із реформами у державі завжди змінюються форми і методи роботи правоохоронних органів на законодавчому рівні. Проте, на жаль, ці зміни не завжди досконалі, що викликає дискусії навколо юридичної природи тих чи інших процедур, особливо якщо вони стосуються обмеження прав людини, зокрема прав на свободу та особисту недоторканність. Здебільшого, подібні випадки трапляються у ході діяльності органів, які уповноважені притягати особу до відповідальності.

Порушеннями, що традиційно вчиняються найчастіше, є адміністративні (проступки). Тож і процедурі притягнення до цього виду відповідальності притаманна своєрідна багатогранність. Це обумовлюється наявністю досить великої кількості органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Насамперед, вони передбачені у розділі III «Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КупАП) [1], в якому серед основних положень зазначається, що до органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, належать 12 основних, у тому числі Національна поліція та інші уповноважені органи (посадові особи) (глава 16). Якщо проаналізувати поняття «інші уповноважені органи» і співставити його з підвідомчістю справ про адміністративні правопорушення» (глава 17), можна впевнитись, що нині їх налічується близько 50, а їх «посадових осіб» — значно більше. І кожен із цих органів має власні особливості провадження. Це також пов'язано з тим, що систему адміністративного законодавства становить не лише КупАП, а й великий обсяг різних за юридичною силою нормативно-правових актів, які містять певні заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Останні становлять специфічну групу заходів адміністративного припинення загального призначення.

До переліку заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення традиційно відносять передбачені ст.ст. 259—

260 КупАП заходи процесуального забезпечення: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів, у тому числі посвідчення водія, тимчасове затримання транспортного засобу, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами та огляд на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Вони завжди викликали певний резонанс як раніше, так і нині. Не припиняються дискусії навколо юридичної природи адміністративного затримання та доставлення, процедур огляду та вилучення речей, особливо — застосування працівниками Національної поліції заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, які вчиняються у сфері дорожнього руху. Тому так важливо досліджувати та вдосконалювати засоби забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Аналіз чинного законодавства дає змогу стверджувати, що існують як основні (загальні), так і особливі риси засобів забезпечення адміністративних проваджень. Загальними рисами заходів можна вважати такі: 1) їх мета — це припинення адміністративних правопорушень, якщо вичерпано інші заходи впливу; 2) вони допомагають встановити особу правопорушника та скласти відповідний протокол; 3) використовуються для виконання певних обов'язкових процедур, насамперед складання протоколу; 4) персоналізовані до конкретного правопорушника; 5) застосовуються в процесі або після вчинення правопорушення; 6) без них неможливо виконати вимогу щодо своєчасного і правильного розгляду справи або виконати постанову у справах про адміністративне правопорушення; 7) не є санкціями, а отже — не тягнуть додаткових обмежень для правопорушника, проте обмежують його права; 8) порядок і строки їх застосування визначено так само, як і перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати; 9) мають бути належним чином документально оформлені (протоколи); 10) на кшталт будь-якого рішення органу чи посадової особи можуть бути оскаржені за певною процедурою [2].

Зважаючи на мету, завдання, приводи і підстави застосування розглядуваних заходів науковці відмежовують заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення від інших заходів адміністративного примусу. Слід зазначити, що за юридичною природою заходи забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення спрямовані на зібрання, оцінку та закріплення доказів у справі особи, яку притягають до адміністративної відповідальності, хоча чіткої вказівки на це КупАП не містить. Вони допомагають виявити, закріпити та використати докази вчинення правопорушення для правильного розгляду відповідної справи по суті.

Якщо основні риси заходів забезпечення адміністративного провадження більш-менш дискусійні, то цілком варіативними вони стають щойно мова заходить про їх застосування до юридичних осіб. Як процедурні норми вони не регламентовані у КУпАП, адже притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб й досі має певні правові прогалини. Наприклад, загальні положення про застосування такої санкції, як обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, вміщені у ч. 1 та ч. 2 ст. 246 Господарського кодексу України [3]. Тож заходи забезпечення провадження у справі про порушення екологічних вимог від діяльності суб'єкта господарювання є нестандартними. Більш того, нормативно-правовим джерелом процесу доведення вини юридичної особи також є екологічне та земельне законодавство. Однак і воно не передбачає чітких алгоритмів обмеження, зупинення та заборони (тимчасової) або припинення діяльності підприємств, установ і організацій, а лише констатує таку «можливість» у ст.ст. 13–15, 17, 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 9 Земельного кодексу України, постанові Верховної Ради України «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища» тощо [4]. Крім того, акти про зупинення та припинення господарської діяльності Законом України «Про виконавче провадження» не визнаються виконавчими документами (ст. 17), тож і застосувати обмеження або зупинення примусово фактично неможливо. Такий приклад не єдиний, однак він є вельми наочним.

Важливість забезпечення адміністративного провадження необхідними гарантіями його доведення до логічного завершення, а саме — притягнення до відповідальності винних правопорушників, а в кінцевому підсумку — виховної та профілактичної функції комплексу цих адміністративних процедур, вимагає від науки та практики вироблення єдиного погляду на сутність і зміст заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що дозволить у подальшому удосконалити норми законодавства у сфері притягнення до юридичної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.
2. Адміністративне право. Загальна частина [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://megalib.com.ua/content/4825_4_Zahodi_zabezpechennya_provadjennya_v_spravah_pro_administrativni_prapovoryshennya.html
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, № 19–20, № 21–22. — Ст. 144.

4. Обмеження або зупинення діяльності [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.amm.org.ua/ua/study-book/14-liability-for-land-legislation-violations/137-suspension-prohibition>

РАДЕЙКО Роман

асистент кафедри адміністративного
та інформаційного права
Національного університету
«Львівська політехніка»,
кандидат юридичних наук

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖ ПУБЛІЧНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

Протягом останніх років у сфері публічної служби активно використовуються соціальні мережі (Facebook, Twitter) як засоби комунікації та поширення інформації. Крім того, соціальні мережі є досить потужним інструментом електронної демократії для обговорення життєво важливих політичних, економічних і соціальних питань.

Чимало вищих державних чиновників, у тому числі Президент України, Прем'єр-міністр, міністри тощо, зареєстровані у Facebook та активно дописують і коментують події. Такі дії публічних осіб викликають різні етичні та юридичні проблеми. Кожен коментар, публічний допис чи інші дії у соціальних мережах розглядається як щось учинене публічно, з відповідними наслідками і відповідальністю. Так, 23.05.2018 р. Федеральний суд в Нью-Йорку ухвалив, що президент США не має права блокувати користувачів Twitter, оскільки це порушує їх право на свободу слова відповідно до Першої поправки до Конституції США. Суддя погодилася з думкою позивачів про те, що дискусії, які виникають з твітів Д. Трампа, слід розглядати як громадський форум, і відхилила аргумент юристів Міністерства юстиції США про те, що Перша поправка також дає президенту США право блокувати людей, з якими він не хоче взаємодіяти [16].

Уряд Великої Британії у 2014 р. затвердив рекомендації використання державними службовцями соціальних мереж, таких як Twitter і Facebook, як у робочий, так і вільний від роботи час [17]. Подібні рекомендації прийняті Європейською комісією [18] з метою заохочення і надання можливостей державним службовцям належним чином використовувати соціальні та інші цифрові засоби масової інформації для поліпшення їхньої роботи.

Натомість у Російській Федерації відповідно до ст. 20–2 Закону РФ «Про державну службу цивільних осіб Російської Федерації» державні

службовці повинні щорічно звітувати про адреси сайтів та/або сторінок сайтів в інформаційно-телекомунікаційній мережі Інтернет, на яких вони розміщували загальнодоступну інформацію, а також дані, що дозволяють їх ідентифікувати, у тому числі свої акаунти в соціальних мережах. Особи, які претендують на заміщення посади цивільної служби, зобов'язані відзвітувати про свою онлайн-активність за попередні три роки [15]. На думку авторів норми, «організація такого контролю дозволить створити умови для адекватного вирішення та усунення деструктивних конфліктів у відносинах «влада — підпорядкування», мінімізує корупційні ризики і забезпечить дотримання державними і муніципальними службовцями правил професійної етики» [14]. Що саме російським чиновникам «можна» чи «не можна» публікувати в соціальних мережах сказати важко, оскільки жодного документа, де були б зазначені всі обмеження, не прийнято.

З метою врегулювання поведінки публічних службовців в Україні діють правила етичної поведінки, які зазвичай не містять норм, присвячених поведінці цих осіб в соціальних мережах.

Як виняток, з метою дотримання суддями «етичних норм як під час здійснення правосуддя, так і в позасудовій поведінці», у ст. 20 Кодексу суддівської етики визначено загальні положення поведінки суддів у соціальних мережах і Інтернет-форумах. За змістом цієї статті «участь судді у соціальних мережах, Інтернет-форумах та застосування ним інших форм спілкування в мережі Інтернет є допустимими, проте суддя може розміщувати, коментувати лише ту інформацію, використання якої не завдає шкоди авторитету судді та судової влади».

На відміну від представників судової гілки влади, в діяльності органів виконавчої влади відсутній єдиний підхід щодо врегулювання поведінки їх працівників у соціальних мережах.

Офіційна позиція міністерств як органів виконавчої влади зводиться до трьох аспектів:

1) *неврегулювання поведінки працівників при поширенні, коментуванні та написанні повідомлень у соціальних мережах* (Міністерство закордонних справ України: «окремих нормативно-правових актів або правил поведінки у соціальних мережах МЗС не встановлено» [3]; Міністерство інформаційної політики України: «активність співробітників МІП у соціальних мережах не належить до їх посадових обов'язків, а тому не підпадає під регулювання на рівні внутрішніх актів чи розпоряджень МІП») [4];

2) *врегулюваність поведінки державних службовців при поширенні, коментуванні та написанні повідомлень у соціальних мережах у нормах Конституції України, Закону України «Про державну службу», правилах етичної поведінки державних службовців і правилах*

внутрішнього трудового розпорядку (Міністерство культури України [6], Міністерство енергетики та вугільної промисловості України [13], Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України [11], Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [10], Міністерство екологічної політики та природних ресурсів України [2], Міністерство охорони здоров'я України [9], Міністерство оборони України) [8];

відсутність необхідності врегулювання поведінки працівників при поширенні, коментуванні та написанні повідомлень у соціальних мережах. Наприклад, у Міністерстві аграрної політики та продовольства України зазначають, що «оскільки дія наказу Національного агенства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 р. № 158 поширюється на всіх державних службовців, то у прийнятті окремого нормативно-правового акту щодо правил поведінки державних службовців Мінагрополітики у соціальних мережах немає» [1]. У Міністерстві інфраструктури України вважають, що оскільки Законом України «Про державну службу» не передбачено прийняття правил поведінки державних службовців при користуванні мережею Інтернет», відтак, у цьому міністерстві «не прийняті правила поведінки працівників у соціальних мережах» [5]. У Міністерстві молоді та спорту України зазначають, що у нього «немає нормативних актів щодо регулювання поведінки працівників у соціальних мережах, адже це суперечить нормам Конституції України» [7].

Отже, зважаючи на активне використання соціальних мереж і відсутність єдиної позиції органів державної влади щодо поведінки у соціальних мережах, публічні службовці повинні навчитися зважувати переваги мереж, спілкування і етичні правила, що обмежують їх права та обов'язки та розуміти можливі правові наслідки використання соціальних мереж. Саме тому слід доповнити прийняті правила поведінки публічних службовців нормами щодо безпеки користування сучасними інформаційними технологіями, які б враховували юридичні та етичні проблеми, що виникають при використанні соціальних мереж.

Список використаних джерел:

1. Лист-відповідь Міністерства аграрної політики та продовольства України від 10.05.2018 р. № 37–17–16/13370 на запит про отримання публічної інформації від 10.05.2018 р.
2. Лист-відповідь Міністерства екології та природних ресурсів України від 16.05.2018 р. № 5/5–18/4944–18 на запит про отримання публічної інформації від 10.05.2018 р.

3. Лист-відповідь Міністерства закордонних справ України від 16.05.2018 р. № 211/19–172/3–1013 на запит про отримання публічної інформації від 30.05.2018 р.
4. Лист-відповідь Міністерства інформаційної політики України від 15.05.2018 р. № 02–20/15–05 на запит про отримання публічної інформації від 10.05.2018 р.
5. Лист-відповідь Міністерства інфраструктури України від 14.05.2018 р. № 5022/10/10–18 на запит про отримання публічної інформації від 10.05.2018 р.
6. Лист-відповідь Міністерства культури України від 24.05.2018 р. № 69/8–1/76–18 на запит про отримання публічної інформації від 10.05.2018 р.
7. Лист-відповідь Міністерства молоді та спорту України від 16.05.2018 р. № Р-154/18/13 на запит про отримання публічної інформації від 10.05.2018 р.
8. Лист-відповідь Міністерства оборони України від 18.05.2018 р. № 183/2/337 на запит про отримання публічної інформації від 10.05.2018 р.
9. Лист-відповідь Міністерства охорони здоров'я України від 16.05.2018 р. № 111–29/165/17/594/ЗПІ-18/12269 на запит про отримання публічної інформації від 10.05.2018 р.
10. Лист-відповідь Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.05.2018 р. № 8/23–193–18 на запит про отримання публічної інформації від 10.05.2018 р.
11. Лист-відповідь Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України від 16.05.2018 р. № 22/13–1954 на запит про отримання публічної інформації від 10.05.2018 р.
12. Лист-відповідь Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 10.05.2018 р. б/н на запит про отримання публічної інформації від 10.05.2018 р.
13. Лист-відповідь Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 04.04.2017 р. б/н на запит про отримання публічної інформації від 30.03.2017 р.
14. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в части предоставления и обработки информации о персональных данных): законопроект № 1061296–6 от 04.05.2016 г. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/1061296-6>
15. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 07.06.2004 г. № 79-ФЗ [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102088054>
16. Case 1:17-cv-05205-NRB. May 23, 2018 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://knightcolumbia.org/sites/default/files/content/Cases/Wikimedia/2018.05.23%20Order%20on%20motions%20for%20summary%20judgment.pdf>
17. Social media guidance for civil servants: October 2014 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/social-media-guidance-for-civil-servants/social-media-guidance-for-civil-servants>

18. Social media guidelines for staff [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://ec.europa.eu/ipg/docs/guidelines_social_media_en.pdf

РАДИШЕВСЬКА Олеся

*директор Центру польського права,
доцент кафедри адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук*

DOSTĘP DO SŁUŻBY MUNICIPALNEJ CUDZOZIEMCÓW: PRAWO UKRAINY A PRAWO UE

Pytania o demokrację i równość w dostępie do służby publicznej zawsze aktualizują się w okresie transformacji społeczeństwa i państwa. Na współczesnym etapie Ukraina przeżywa proces modernizacji systemu organów władzy publicznej. W tym zakresie rozpoczęto też tworzenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego, które mają być związane z funkcjonowaniem samorządu lokalnego. Przeprowadzone analizy istniejących stosunków społecznych i funkcjonowania rozwiązań prawnych, a nadto zauważalny przebieg praktyk regulacyjnych w zakresie nowego ukształtowania organów samorządowych, aktywizują społeczeństwo i państwo względem rozwiązania istotnych problemów, związanych z zapewnieniem praw i wolności człowieka w procesie reformowania systemu lokalnych organów administracji publicznej.

Prawa i wolności człowieka i obywatela zostały zadeklarowane w Konstytucji Ukrainy z dnia 28 czerwca 1996 roku [1] i uważane za istotę prawa. Podczas badań nad wyznaczoną problematyką, szczególnego znaczenia nabywa prawo osób fizycznych do uczestniczenia w kierowaniu sprawami państwa oraz samorządu. Wymienione prawo przysługuje wyłącznie obywatelom Ukrainy i znalazło swój wyraz w przepisach konstytucyjnych o ludowładztwie (art. 5), samorządzie lokalnym (art. 7), różnorodności politycznej oraz swobodzie działalności politycznej (art. 15). Prawo uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawicieli jest prawem kluczowym w systemie praw i wolności politycznych, a także ważną cechą państwa demokratycznego.

Przepisy międzynarodowych aktów prawnych łączą prawo do uczestniczenia w rozstrzyganiu spraw na poziomie ogólnopaństwowym i lokalnym z prawem wyborczym oraz prawem dostępu do służby publicznej. Tak, zgodnie

z art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka [2], każdy człowiek ma prawo do uczestniczenia w rządzeniu swym krajem; prawo równego dostępu do służby publicznej; wola ludu jest podstawą władzy rządu; wola ta wyraża się w przeprowadzanych okresowo rzetelnych i niefalsyfikowanych wyborach.

Zgodnie z art. 7 Ustawy zasadniczej w Ukrainie uznaje się i gwarantuje się samorząd lokalny. Z jednej strony, Konstytucja Ukrainy wyraźnie zaznacza, że *tylko* obywatele mają prawo brać udział w zarządzaniu sprawami państwa, w ogólnoukraińskich i lokalnych referendach, swobodnie wybierać i być wybieranymi do organów władzy państwowej i do organów samorządu lokalnego (art. 38). Prawo głosowania w wyborach i referendach posiadają *tylko* obywatele Ukrainy, którzy w dniu przeprowadzania wyborów mają ukończone 18 lat. Prawo głosowania nie przysługuje obywatelom ubezwłasnowolnionym prawomocnym wyrokiem sądu (art. 70). W ustawie zasadniczej także zadeklarowano, że obywatele Ukrainy korzystają na równych zasadach z prawa dostępu do służby państwowej i do służby w organach samorządu lokalnego. Otóż cudzoziemcy i apatrydzi całkowicie są pozbawieni czynnego i biernego prawa wyborczego, prawa do udziału w życiu społeczno-prawnym Ukrainy.

Z innej strony, suwerenem i jedynym źródłem władzy jest *lud*. Lud sprawuje władzę bezpośrednio i poprzez organy władzy państwowej oraz organy samorządu lokalnego (art. 5) Wola *narodu* urzeczywistnia się w wyborach, w referendum i innych formach demokracji bezpośredniej (art. 69). Także w art. 140 Konstytucji Ukrainy ustawodawca podaje dyfinicje samorządu lokalnego jako prawa *zbiorowości terytorialnej* — mieszkańców wsi lub dobrowolnie zjednoczonej w wiejską zbiorowość (hromada) mieszkańców kilku wsi, osiedla czy miasta — do samodzielnego rozstrzygnięcia spraw o znaczeniu lokalnym, w granicach określonych w Konstytucji i ustawach Ukrainy. Otóż, mamy do czynienia z sytuacją, kiedy na poziomie ustawodawczym jest niejednoznaczne tłumaczenie pojęć «członek zbiorowości terytorialnej», «municipalna osobowość prawna cudzoziemców», «lud Ukrainy», «naród Ukrainy» itd.

Równy dostęp do służby w organach samorządu lokalnego jest ustawodawczą innowacją. Wprowadzenie tego prawa do Konstytucji Ukrainy było uwarunkowane pragnieniem ustalić nową jakość kształtowania interakcji pomiędzy osobą, państwem a społeczeństwem obywatelskim. Służba w organach samorządu lokalnego (art. 1 Ustawy Ukrainy «O służbie w organach samorządu lokalnego» [3]) — to działalność zawodowa *obywateli* Ukrainy na stanowiskach w organach samorządu lokalnego, wykonywana w sposób ciągły, w celu realizacji prawa gromady terytorialnej (wspólnoty samorządowej) do samorządu lokalnego oraz szczególnych uprawnień organów władzy wykonawczej, nadawanych na podstawie przepisów ustawodawstwa krajowego. Pracownikiem samorządowym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 5 wymienionej ustawy: posiada odpowiednie wykształcenie, kwalifikacje zawo-

dowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku, dostateczny poziom znajomości języka urzędowego (ukraińskiego). Zakaz dyskryminacji z powodu rasy, koloru skóry, przekonań politycznych, religijnych, płci, pochodzenia etnicznego i społecznego, stanu posiadania, miejsca zamieszkania na wyznaczonym terytorium został również wyrażony w tym artykule. Otóż, z jednej strony ustawodawca mówi o wyłącznym prawie obywateli do udziału w rozwiązywaniu spraw lokalnych, a z innej — o zakazie dyskryminacji osób z powodu ich miejsca zamieszkania.

Warto zauważyć, że na terytorium prawie całej Europy funkcjonuje prawo EU, które ustanawia prawo cudzoziemców będących obywatelami UE do udziału w życiu publicznym na szczeblu lokalnym, m.in.: Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej 2012/C 326/01, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej 2010/C 83/02, Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 roku ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 roku ustanawiająca warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami.

Znacznie więcej (w porównaniu do Ukrainy) praw do udziału w samorządzie mają cudzoziemcy w Europie i to dotyczy to nie tylko państw członkowskich UE. Mówimy tu przede wszystkim o możliwość udziału cudzoziemców w wyborach lokalnych oraz w inicjatywach lokalnych. Tak więc, zgodnie z art. 6 Konwencji Rady Europy «O uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym» z dnia 5 lutego 1992 roku [4], każdemu cudzoziemcowi zamieszkałemu na jej terytorium przyznają prawo do udziału w głosowaniu oraz prawo do kandydowania w wyborach do władz lokalnych, jeśli spełnia on te same prawne wymagania, które stosują się do obywateli tego państwa, a ponadto, był legalnym i stałym mieszkańcem tego państwa przez 5 lat poprzedzających wybory. Niemniej jednak, państwo może zadeklarować, podczas składania dokumentu ratyfikacji, przyjęcia, zatwierdzenia lub przystąpienia, że zamierza ograniczyć stosowanie ust. 1 jedynie do prawa udziału w głosowaniu.

Jak wiadomo, na dzień dzisiejszy Rada Europy zrzesza 47 państw europejskich, co sprawia, że jest jedyną organizacją o paneuropejskim charakterze. Rada Europy przyjmuje dokumenty mające charakter traktatów międzynarodowych (konwencje), do których mogą przystępować państwa członkowskie Rady Europy, a w niektórych przypadkach także europejskie kraje nieczłonkowskie, lub nawet pozaeuropejskie kraje nieczłonkowskie. Ukraina przystąpiła do Rady Europy w dniu 9 listopada 1995 roku, ale niestety do dziś nie ratyfikowała Kon-

wencji Rady Europy «O uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym», a także nie podpisała dodatkowego Protokołu do Europejskiej karty samorządu lokalnego [4], dotyczącego praw obywateli do udziału w sprawach leżących w gestii władz lokalnych. Stosowany w aktach międzynarodowych termin «każdy» dotyczy w tym i cudzoziemców, i wszystkich osób zamieszkujących na pewnym terytorium.

Warto zauważyć, że z 47 państw członkowskich RE Konwencje Rady Europy «O uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym» ratyfikowało tylko osiem krajów (Albania, Dania, Islandia, Włochy, Holandia, Norwegia, Finlandia, Szwecja). Chociaż władze Rady Europy w swoich rezolucjach i zaleceniach konsekwentnie podkreślają konieczność ratyfikowania tego aktu [5]. W naszej opinii, «niechęć» do ratyfikacji tego aktu ze strony państw członkowskich można wytłumaczyć tym faktem, że przepisy prawa UE już nadają czynne i bierne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego oraz władz lokalnych dla obywateli UE przebywających w innym państwie UE. Lecz istnieje podstawowa różnica w podejściu do prawa cudzoziemców do głosowania w wyborach lokalnych między wspomnianą Konwencją a przepisami prawa UE: Konwencja nadaje prawo do udziału w wyborach lokalnych wszystkim cudzoziemcom przebywającym w państwie przez 5 lat, zaś prawo UE zastrzega to prawo tylko dla obywateli UE.

Proces europeizacji prawa Ukrainy rozpoczął się dużo wcześniej niż samo podpisanie Umowy Stowarzyszeniowej pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską [7]. Wśród kryteriów (kopenhaskich z 1993 roku oraz madryckich z 1995) akcesji kraju do UE jest zdolność danego państwa do przyjęcia doborku prawnego UE (*acquis communautaire*) oraz posiadanie sprawnie działającej administracji i sądownictwa zdolnego wyegzekwować unijne i wspólnotowe akty prawne. To należy rozumieć jako zdolność administracji publicznej do pośredniego stosowania prawa wspólnotowego przez Ukrainę do momentu akcesji. Podpisując Umowę w 2014 roku Ukraina zobowiązała się dostosować swe prawo do standardów europejskich. Dostosowanie to nie polega tylko na dostosowaniu litery prawa, lecz na harmonizacji zachowań prawnych, co obejmuje sobą także praktykę stosowania i interpretacji prawa. Dlatego wadliwy jest pogląd krajowych organów administracji oparty na założeniu, iż skoro Ukraina nie jest jeszcze członkiem UE, to prawo europejskie i praktyka jego stosowania jest dla Ukrainy prawnie nie relewantne. Nie! W warunkach eurointegracji Ukraina jest zobowiązana do stopniowego zbliżenia prawodawstwa Ukrainy z prawodawstwem Unii zgodnie z postanowieniami Umowy oraz do skutecznej jego realizacji, między innymi i do nadania praw politycznych cudzoziemcom zgodnie z przepisami i standardami UE.

Otóż, możemy stwierdzić, że Konstytucja Ukrainy z 1996 roku oraz bieżące ustawodawstwo Ukrainy nie w pełni opiera się na europejskich trady-

cjach tłumaczenia treści prawa cudzoziemców na uczestniczenie w kierowaniu sprawami lokalnymi i dostępu do służby w organach administracji publicznej. Dlatego Ukraina powinna wypracować współczesną koncepcję polityki państwowej, która będzie zorientowana na demokratyczne wartości europejskie, efektywnie działać i adekwatnie reagować na przemiany w sytuacji migracyjnej, związanej z procesem globalizacji.

Literatura:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: przyjęta i proklamowana rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ. — 217 A (III). — 10 grudnia 1948 r.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 75.
4. Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.
5. Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i 1459 (2005) z 24 czerwca 2005 r. w sprawie uchylenia ograniczeń w prawie do głosowania, raport Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo. — 17–18 czerwca 2001 roku.
6. Ustawa zasadnicza Węgier z dnia 25 kwietnia 2011 roku. http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/wegry2011.html#_ftnref5
7. Układ o stowarzyszeniu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Ukrainą, z drugiej strony z dnia 27 czerwca 2014 roku // Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 161/3//[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0529\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0529(01))

РАДУХІВСЬКА Людмила

Національна академія прокуратури України,
кандидат юридичних наук

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЯК ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Доцільність існування категорії «адміністративна процедура» обумовлюється лише сприйняттям судової концепції адміністративного процесу. В такому випадку адміністративна процедура виокремлюється в інститут, який займає центральне місце в системі адміністративного права; може навіть йти про формування окремої галузі права адміністративних процедур.

Категорія «адміністративна процедура», так само як і інші, пов'язані з нею, не є усталеними для адміністративно-правової доктрини, хоча остан-

нім часом у науковій і навчальній літературі цей термін вживається. Завдання науковців — розробити концепцію розуміння правових категорій, які б сприймалися в аспекті їх змістовного наповнення і ставали підґрунтям для розробки відповідних законопроектів.

Слід констатувати відсутність серед науковців однакового розуміння терміна «адміністративна процедура» та інших, пов'язаних із ним, категорій. Це зумовлює неспроможність законодавця розробити законопроект про адміністративну процедуру, зрозумілий для тих, стосовно кого його норми спрямовуватимуть свою дію. Існують принаймні два підходи до розуміння адміністративної процедури. Перший описує через процедуру майже всю діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Другий відносить до процедурної певну частину такої діяльності. І тут є безліч варіантів вирішення питання, що охоплюється адміністративною процедурою [1, с. 7–8].

Крім того, на сьогодні в нашій державі та вітчизняному адміністративному праві склалась незвичайна ситуація, коли поняття адміністративної процедури не тільки не визначене ані більшістю науковців, ані законодавцем, а і чітко не відмежовується від суміжного поняття «адміністративний процес». Причини цієї проблеми потрібно шукати в історії становлення та розвитку вітчизняного адміністративного права, вплив на яке здійснювали, в основному, як радянське адміністративне право, так і система радянського права в цілому [3, с. 187].

О. С. Лагода у своєму дослідженні зазначає, що якщо йдеться про специфічну процедуру у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, тобто про процедуру в її правовому значенні, то послідовні дії, які становлять процедуру, повинні бути, по-перше, врегульовані нормами права, а по-друге, спрямовані на досягнення певного правового результату. Такий підхід до поняття «правова процедура», заснований на значенні терміна «процедура», дозволяє сформулювати його наукове визначення.

У загальному аспекті процедура визначається як певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології.

З правової точки зору, процедура — це регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування [2, с. 12].

Правова процедура характеризується, зокрема, такими ознаками:

- попередньо визначена модель її застосування у реальному житті, через яку досягається необхідний результат;
- юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені у законі, так само, як і основні;
- межі регулятивного «впливу» процедурних норм. Процедурні норми не стосуються змістовної (внутрішньої) сторони

реалізації основних норм, а лише передбачають зовнішній процес їх впровадження;

- синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна. Це забезпечує нерозривність правотворчості та правореалізації, теорії та практики;
- законність — відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті.

Ці ознаки процедури можуть бути застосовані до всіх галузей права, в тому числі адміністративного. В такому аспекті постає необхідність визначення власне поняття «адміністративна процедура», щодо якого однозначної думки немає.

Деякі вчені розглядають процес як різновид процедури, інші навпаки — вбачають у процедурі вид процесу. Треті вкладають у ці терміни синонімічне значення і розглядають їх як тотожні об'єкти правової дійсності [2, с. 13].

О. Ф. Скакун наголошує, що не слід ототожнювати юридичний процес і матеріально-правову процедуру, хоч їх і поєднує те, що вони є формами руху (зміни) правової матерії. Звичайне здійснення регулятивних норм не має потреби у процесі (порядок одержання пенсії, нагород тощо). Тільки особливий спосіб зв'язку з матеріальними регулятивними правовідносинами дає змогу відокремитися процесуальним нормам і відносинам у юридичний процес. Так, державний орган, як правило, реалізує свою компетенцію в рамках матеріально-правової процедури. Наприклад, державні виконавці, виконуючи рішення державного органу (суду, нотаріату й ін.), здійснюють свої компетенційні дії примусового характеру в матеріально-правовому порядку. Лише за наявності спору та звернення з адміністративним позовом щодо дій державних виконавців до державного органу, який уповноважений вирішувати адміністративні спори, відбувається розгляд справи, здійснюється юридичний (адміністративний) процес. Отже, матеріально-правова процедура і юридичний процес — поняття нетотожні.

У рамках юридичного процесу існують юридичні процедури, при цьому юридичний процес і юридична процедура співвідносяться як загальне і часткове. Процесуальні правові приписи, як правило, можуть містити різні процедури — регламентувати окремі ділянки діяльності з реалізації права, установлювати різні варіанти досягнення передбачуваного матеріальними нормами результату. Так, цивільно-правовий процес, пов'язаний з винесенням рішення у конкретному спорі, може здійснюватися в рамках процедури досудового розгляду, претензійної процедури, власне судового розгляду тощо. Процедурні приписи мають локальний характер, однак вони перебувають у системному взаємозв'язку. Кожна процедурна вимога займає своє чітко визначене місце в рамках юридичного процесу. Це дає змогу виділити

основні блоки в процесуальній діяльності, конкретизувати регламентацію окремих складних або відповідальних дій, установити різні варіанти досягнення юридично значущого результату. Окремо взяті процедурні приписи виконують своєрідні «технічні» або «технологічні» функції забезпечення юридичної правильності дій, пов'язаних з реалізацією права.

Система процесуальних дій — це визначені нормами права порядок діяльності слідчих, адміністративних, судових та інших органів [4, с. 488].

Список використаних джерел:

1. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур / І. Бойко [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.aprnu.kharkiv.org/doc/Admin_procedura.pdf
2. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.С. Лагода; Національний ун-т держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2007. — 187 арк.+ дод.
3. Мотрук Т.В. Поняття адміністративної процедури у співвідношенні до поняття адміністративного процесу / Т.В. Мотрук [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.42/45.pdf>
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права [текст]: підручник / О.Ф. Скакун. — Вид. 3-тє, доповн. і переробл. — К.: Правова єдність, Алерта, 2012. — 524 с.

РИМ Олена

*доцент кафедри соціального права
юридичного факультету
Львівського національного університету
імені Івана Франка,
кандидат юридичних наук*

ПОЗИЦІЯ СУДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ЗМЕНШЕННЯ СУДДІВСЬКОЇ ВИНАГОРОДИ В КОНТЕКСТІ ГАРАНТУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ СИСТЕМИ

Велика палата Суду ЄС (CJEU) 27.02.2018 р. ухвалила рішення у справі *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas*, згідно з яким запровадження загальних заходів щодо зменшення заробітної плати суддям не порушує принципу незалежності суддів [1]. Цей висновок спричинив появу низки публікацій під заголовками, котрі виражають стурбованість правової спільноти наступом на незалежність судової системи [2; 3; 4; 5]. Натомість докладний аналіз відповідних інформаційних

повідомлень переконує у тому, що Суд Європейського Союзу наводить додаткові аргументи на захист незалежності судової системи.

У жовтні 2014 р. парламент Португалії ухвалив закон, згідно з яким було запроваджено тимчасове скорочення оплати праці різних категорій державних службовців, у тому числі суддів.

Встановлення цих обмежень було передумовою отримання фінансової допомоги ЄС для цієї держави-члена і було спрямоване на зменшення дефіциту бюджету країни. Скасування відповідних обмежувальних заходів здійснювалось поступово і було завершено у січні 2016 р.

Тим не менш Професійна спілка португальських суддів (*Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (Trade Union of Portuguese Judges), що діяла від імені суддів Суду аудиторів Португалії (*the Tribunal de Contas* (Court of Auditors)), виступила проти тимчасових заходів жорсткої економії і назвала такі загрозою незалежності судової системи країни. Звернувшись до суду з вимогою скасувати відповідні бюджетні заходи, Профспілка стверджувала, що тимчасове зменшення суми винагороди, котра мала виплачуватися членам цього суду та узгоджувалась із основними засадами бюджетної політики Португалії, порушує принцип незалежності суддів, закріплений не тільки у Конституції Португалії, а і в законодавстві ЄС, а саме у підпункті 2 ст. 19 (1) Договору про Європейський Союз («Держави-члени надають засоби судового захисту, достатні для того, щоб забезпечити ефективний правовий захист у сферах, охоплених законодавством Союзу»)[6] та ст. 47 Хартії основоположних прав Європейського Союзу («Право на ефективний засіб правового захисту та справедливий суд»)[6].

Крім скасування відповідних обмежувальних заходів, Професійна спілка португальських суддів вимагала компенсувати суми невиконаних через скорочений розмір заробітних плат, сплатити відсотки за невиконання державою її зобов'язань, а також на державному рівні публічно заявити, що судді мали право отримувати їхню заробітну плату в повному обсязі.

Верховний адміністративний суд Португалії, на розгляд якого надійшла ця справа, фактично постав перед необхідністю з'ясувати, чи існування одного зобов'язання держави не перешкоджає виконанню іншого. З одного боку, тимчасове зменшення розміру винагороди у державному секторі продиктоване потребою скоротити надмірний дефіцит бюджету Португалії на вимогу Європейського Союзу в обмін, зокрема, на фінансову допомогу цій державі-члену. Водночас з іншого боку, Португалія зобов'язана поважати загальні принципи права ЄС, до яких належить принцип незалежності суддів. Адже ефективний судовий захист прав як необхідна складова правопорядку Європейського Союзу насамперед забезпечується національними судами. Останні мають здійснювати такий захист відповідно до принципів незалежності та неупередженості, що безперечно передбачає запровадження конкретних

нормативно-правових положень. Зокрема, це — чіткі гарантії оплати праці суддів, у тому числі щодо розміру суддівської винагороди.

Неабиякий резонанс цієї справи спричинив звернення Верховного адміністративного суду Португалії до Суду Європейського Союзу з метою отримати попереднє рішення у цій справі. Зокрема, Суд ЄС повинен був вирішити, чи передбачає принцип незалежності суддів заборону скорочення розміру суддівської винагороди, коли необхідність запровадження відповідних обмежень є умовою вирішення бюджетних проблем та отримання державою фінансової допомоги.

У своєму попередньому рішенні Суд ЄС наголосив на винятковій важливості гарантувати ефективну дію принципу незалежності суддів на рівні як держави, так і Європейського Союзу. Концепція незалежності судової системи передбачає, зокрема, що здійснюючи судочинство, суди є повністю автономними та не підлягають жодним ієрархічним обмеженням чи обмеженням з боку інших державних органів. А отримання суддями певного рівня винагороди, котрий повинен бути пропорційним важливості виконуваних ними функцій, безперечно є чинником, який має важливе значення для незалежності суддів.

Водночас Суд ЄС ствердив, що скорочення заробітних плат, яких зазнали португальські судді, не послабило цю незалежність, адже тимчасові заходи щодо зменшення оплати праці з бюджетних причин стосувались усієї сфери публічної служби. Оскільки такі заходи мали загальний характер та були продиктовані обов'язковими вимогами щодо скорочення надмірного дефіциту бюджету Португалії, відповідно, представники усіх гілок влади мали охоплюватися ними. За підсумками реалізації відповідних тимчасових скорочень в оплаті праці Португалія загалом отримала додаткові фінансові вигоди та переваги.

Перш ніж зробити висновок у цій справі про те, що зменшення розміру заробітної плати не може вважатися таким, що порушує принцип незалежності суддів, Суд ЄС навів кілька критеріїв, що ними повинні керуватися національні судді при вирішенні аналогічних справ. Зокрема, Суд ЄС рекомендує з'ясувати, чи застосовувалися відповідні обмежувальні заходи лише щодо суддів? Чи було запровадження цих заходів продиктовано надважливим суспільним інтересом? Чи мають такі заходи на меті послаблення незалежності судової системи?

У цій справі та на підставі наведених критеріїв Суд ЄС переконливо ствердив, що принцип незалежності суддів не передбачає жодних заборон щодо запровадження тимчасових обмежень в оплаті праці суддів, якщо такі обмежувальні заходи мають загальний характер та загальнодержавний масштаб, а також встановлюються з метою отримання державою певної вигоди.

В умовах реформування вітчизняної судової системи, а також враховуючи наполегливі прагнення суддівської корпусу повернути суспільну увагу

[7] до проблем гарантування відповідного рівня винагороди суддям як особам, що займають особливо відповідальне становище, аналіз та подальше вивчення ситуації, котра мала місце в одній із країн, що є членом Європейського Союзу, сприятиме вирішенню проблеми встановлення ефективних законодавчих заходів гарантій незалежності суддів.

Список використаних джерел:

1. ECJ, 27 February 2018, «Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas. Reference for a preliminary ruling — Article 19 (1) TEU — Legal remedies — Effective judicial protection — Judicial independence — Charter of Fundamental Rights of the European Union — Article 47 — Reduction of remuneration in the national public administration — Budgetary austerity measures», Judgment of the Court (Grand Chamber). — Case C-64/16, 2018 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62016CJ0064http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130de7eef157eda82463facfa35625dc6d77.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pb30Oe0?text=&docid=199682&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=458930>
2. Dotinga William EU Court OKs Salary Cuts for Portuguese Judges [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.courthousenews.com/eu-court-oks-salary-cuts-for-portuguese-judges/>
3. Pereira Coutinho Francisco Austerity on the loose in Portugal: European judicial restraint in times of crisis [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://on-federalism.eu/attachments/249_download.pdf
4. Pech Laurent, Platon Sébastien Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/03/rule-of-law-backsliding-in-eu-court-of.html>
5. Ovádek Michal Has the CJEU just Reconfigured the EU Constitutional Order? [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://verfassungsblog.de/has-the-cjeu-just-reconfigured-the-eu-constitutional-order/>
6. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_b06
7. Звернення до представництв міжнародних організацій та структур в Україні про надання публічного висновку щодо стану виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері запобігання і протидії корупції в частині відповідності рівня винагороди суддів їх статусу як осіб, що займають особливо відповідальне становище, ухвалене на XV черговому з'їзді суддів України 7 березня 2018 року [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/2018_DSA_docs/Richena_XV_%2007_03_2018_zvernena.pdf

САВРАНЧУК Людмила

Національна академія внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук

**ДЕТЕРМІНАЦІЯ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ
ТА ЇЇ ОЗНАКИ**

З проголошенням незалежності України активно розвивається місцеве самоврядування як уособлення муніципальної влади. Цей процес супроводжується розробкою і прийняттям нормативно-правових актів, покликаних врегулювати питання організації і функціонування органів місцевого самоврядування. Повна реалізація можливостей народо-владдя на сьогодні є однією з основних критеріїв становлення публічної служби в Україні.

Визначення поняття публічної служби закріплене у п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [1]. Це — діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. На наш погляд, таке визначення має ряд недоліків. По-перше, перерахування певних категорій службовців у невичерпному переліку є найкращим варіантом надання визначення публічної служби, адже розвиток державної і муніципальної служби в Україні може супроводжуватися появою нових категорій службовців (наприклад, передача функції нагляду за додержанням і застосуванням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах та функції досудового розслідування від органів прокуратури України до інших органів держави — п. 9 Перехідних положень Конституції України [2]). По-друге, жодних ознак, які би виділяли публічну службу серед інших видів служби в державі та виокремлювали б відмінності певних видів державних службовців від службовців публічних, це визначення не містить [3, с. 584].

Таким чином, закріплене на законодавчому рівні визначення публічної служби потребує вдосконалення. Для цього необхідним є визначення ознак публічної служби, які дозволять виокремити публічну службу серед інших видів служби в державі.

Насамперед, як вказують В. Авер'янов та О. Андрійко, публічно-правовий статус повинні мати не всі працівники органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Відтак, поняття публічної служби слід обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації. Таким чином, не охоплюється поняттям

публічної служби робота найманих працівників, яка може прирівнюватися до аналогічної роботи на таких самих посадах у приватному секторі [4, с. 54].

Наприклад, доцільно розмежовувати працівників публічної служби і службовців за прикладом, що існує в Німеччині, де персонал публічної служби поділено на держслужбовців (чиновників) та держпрацівників (не-чиновників) [5, с. 36].

Таким чином, першою визначальною ознакою публічної служби є *форма залучення осіб, їх призначення на посаду, відповідно до якої особа набуватиме статусу публічного службовця* (державного чи муніципального). На думку О.В. Попової, разом з цією формою залучення осіб до публічної служби повинно існувати прийняття на роботу до органів державної влади і місцевого самоврядування з наданням особі статусу працівників, а не службовців на підставі трудового договору чи контракту як особливої форми останнього [3, с. 585].

Другою ознакою публічної служби є можливість *розмежування осіб*, які служать в органах влади чи місцевого самоврядування за посадою, пов'язаною з виконанням завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічного інтересу [4, с. 164], та осіб, які працюють в таких органах, маючи права і обов'язки, не пов'язані зі здійсненням публічного управління.

Третьою ознакою публічної служби доцільно назвати *орган, призначення на посаду до якого пов'язуватиметься з набуттям особою статусу публічного службовця*. Ю.М. Старілов вважає, що публічною є служба в органах публічної влади, яка має дворівневу структуру: державний рівень (органи державної влади, в тому числі органи виконавчої влади) і місцевий (муніципальний) рівень (органи місцевого самоврядування, в тому числі місцева державна адміністрація) [5, с. 590]. Погоджуючись із Ю.М. Старіловим, відзначимо, що державною є служба не в усіх органах держави. Аналіз чинного Закону України «Про державну службу» [6] дозволяє до категорії державних віднести лише службовців органів виконавчої влади та апаратів всіх гілок органів влади. Таким чином, публічною буде визначатися служба в органах виконавчої влади, апараті всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування.

Четвертою ознакою публічної служби доцільно назвати постійність служби — *призначення особи на посаду без обмеження строку повноважень такої*. Публічні службовці отримують право постійного перебування на службі після певної навчальної підготовки та/або випробувального терміну [7].

П'ятою ознакою публічної служби є *професійний характер здійснення повноважень за посадою на відплатній основі* (за рахунок бюджетних коштів). Так, Сполучене Королівство Великої Британії довгий час обхо-

дилось без професійної державної служби. Єдиної системи централізованої адміністрації не існувало, а штат міністерств укомплектовувався на основі системи патронажу, тобто особистого заступництва. Посади розглядалися як власність власників королівських патентів і продавалися, дарувалися, навіть передавалися у спадок. Це не породжувало свого часу дуже великих зловживань з кількох причин: обмежені повноваження службовців, приналежність більшості з них до аристократичних сімей, тобто їх досить високий майновий і освітній статус, «преміальний», тобто нерегулярний, характер матеріальної винагороди. Служба, таким чином, була «почесним обов'язком» благородних людей, знаком довіри до них з боку Корони і суспільства і здійснювалася «талановитими аматорами» [8, с. 121].

Висновки. Публічну службу слід визначати як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах публічної влади на підставі адміністративно-правового акту про призначення на посаду.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Попова О.В. Поняття та ознаки публічної влади/О.В. Попова//Форум права.— 2011.— № 4.— С. 583–587 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11povcvu.pdf>
4. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівськ. ун-ту. Серія «Юридична». — 2010. — Вип. 51. — С. 162–167.
5. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. — Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Стариков. — М.: Изд-во «НОРМА» (Издательская группа «НОРМА–ИНФРА-М»), 2002. — 728 с.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
7. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://pravo.org.ua/img/books/files/public-sluzhba-tymoschuk-2007.pdf>
8. Оболонский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании / А.В. Оболонский // Государство и право. — 1996. — № 6. — С. 121–130.

САМБОР Микола

начальник сектору моніторингу Прилуцького відділу поліції
Головного управління Національної поліції
в Чернігівській області,
кандидат юридичних наук

СУБСИДІАРНІСТЬ НОРМ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА КОДЕКСУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Правова система України поєднує у собі нормативно-правові акти, що, зокрема, дісталися молодій незалежній країні у спадок від СРСР, демонструючи тим самим континуїтет правових норм, а також намагається здійснити рецепцію положень, що є результатом європейського та світового надбання у регулюванні суспільних відносин сучасного етапу розвитку суспільства. Надзвичайно яскраво вказані підходи можна спостерігати на прикладі процесуальних адміністративно-деліктних норм, джерелами яких є Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП), ухвалений у 1984 році, та Кодекс адміністративного судочинства України (далі — КАС України), прийнятий 06.07.2005 р., який у 2017 р. був викладений у новій редакції.

У резолютивній частині Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп [6] зазначається, що конституційними нормами прямої дії, що містяться у ст. 55 Конституції України, кожному гарантується право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, коли особа вважає, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемлюють права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню, а тому вони потребують правового захисту в суді. Таким чином, в Україні утверджено судовий механізм захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Зазначене питання є надзвичайно актуальним у адміністративно-деліктному праві, пов'язаному із можливістю притягнення до адміністративної відповідальності та застосування до особи заходів державного примусу.

Сьогодні КУпАП у ст. 287 передбачає, що постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено. Пункт 3 ч. 1 ст. 288 КУпАП вказує на те, що постанову у справі про адміністративне правопорушення іншого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, постанову у справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху,

зафіксоване в автоматичному режимі, може бути оскаржено до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду в порядку, визначеному КАС України, з особливостями, встановленими КУпАП.

Очевидно, що такі положення є наслідком правового врегулювання можливості оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, впровадження конституційних гарантій судового захисту прав, свобод та інтересів людини, а також формування правил адміністративного судочинства. Подібна законодавча техніка формулювання процесуальних адміністративно-деліктних норм вказує на шляхи заповнення можливих прогалин законодавства у сфері врегулювання процесу оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення. Саме з метою усунення прогалин у законі використовується субсидіарне застосування норм права — додаткове застосування одного інституту або галузі права до відносин, що регулюються іншим інститутом або галуззю права, — пише О. Скакун. Субсидіарне застосування правових норм до різних відносин, як правило, закріплене у законі. Є випадки субсидіарного застосування, які прямо законом не передбачені [6, с. 403]. Натомість С. Клім безальтернативно зазначає про те, що субсидіарно норми застосовуються в тих випадках, коли на це є вказівка законодавця (як щодо приватноправових відносин, так і щодо відносин, що мають публічно-правовий характер) [5, с. 199].

Загалом теоретичним підґрунтям субсидіарного застосування є системність права, поділ його на взаємозалежні галузі та інститути [6, с. 403]. Неодмінною умовою субсидіарного застосування є наявність розвиненого законодавства в профільній галузі, нормами якої доводиться керуватися у разі відсутності відповідних правил у суміжній галузі права [3, с. 145]. Виходячи з цього цілком логічною є субсидіарність процесуальних норм КАС України, спрямованих на заповнення прогалин процесуального адміністративно-деліктного законодавства щодо регулювання процесу розгляду справ про адміністративні правопорушення у судах, проте аж ніяк не навпаки.

Однак, замість того, щоб використовувати субсидіарність процесуальних норм КАС України, спрямовану на подолання прогалин у процесуальному законодавстві про адміністративні правопорушення, що полягає у вирішенні конкретної справи на підставі залучення правових норм, які регулюють подібну ситуацію, з іншої, найбільш близької галузі права [1], КУпАП пропонує суду використовувати власні норми цього Кодексу як адміністративно-деліктного законодавства під час розгляду справи про адміністративні правопорушення лише з огляду на механізм заповнення прогалин, які містяться у КАС України, з огляду на особливість даного виду справ. По-суті, йдеться не про субсидіарність норм КАС України з боку КУпАП, а про те, що в аспекті пра-

вового регулювання розгляду справ про адміністративні правопорушення власне процесуальні норми КУпАП є субсидіарними.

З одного боку, такий підхід може зумовлюватися тим, що у разі наявності суперечності між нормами законів (кодексів), що мають однакову юридичну силу, застосуванню підлягає той з них, який прийнято пізніше [2], і знову ж таки, перевага надається саме нормам КАС України над нормами КУпАП.

На жаль, правова система України не характеризується єдністю в правовому підході до порядку застосування субсидіарності норм, у тому числі норм КУпАП та КАС України, так само як і теоретична доктрина не має одноманітності в розумінні підстав застосування субсидіарності як засобу усунення прогалин у праві. Отже, скористаємось загальним правилом, що найбільш поширене стосовно підстав застосування субсидіарності норм, а саме про те, що застосування останньої має відобразитися у відповідних законодавчих нормах.

У ст. 2 КУпАП зазначено, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається з КУпАП та інших законів України. Невизначеність щодо переліку законодавчих актів, які регулюють питання адміністративних правопорушень та відповідальності за їх учинення, вказує на можливість використання субсидіарного підходу під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, а відтак — використання норм КАС України є законним та обґрунтованим. Поряд з цим субсидіарність норм інших галузей чи інститутів вказує на те, що стрижнем матеріальних чи процесуальних норм мають бути норми саме КУпАП. Однак загальні засади адміністративно-деліктного законодавства частково дисонують із нормами, що містяться у ст. 288 КУпАП, адже останні, по-суті, навпаки закріплюють субсидіарність норм КУпАП стосовно норм КАС України.

Переконані, що вказана норма суперечить загальним засадам адміністративного судочинства, оскільки у КАС України має місце імперативна норма, викладена у ст. 3 Кодексу, про те, що порядок здійснення адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, КАС України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У такий спосіб чітко визначено нормативно-правові акти, що можуть використовуватися для врегулювання відносин під час вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин.

З огляду на це, а також зважаючи на конституційні положення щодо організації та здійснення судової влади, визначені у ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України можна стверджувати про неприпустимість субсидіарного застосування норм КУпАП до адміністративних справ, розгляд яких здійснюється відповідно до КАС України. Отже, логічними є положення наукової доктрини про те, що субсидіарність норм судом може

бути застосована виключно тоді, коли посилання на неї прямо передбачено у нормах позитивного права.

Висновки. Переконані, що використання субсидіарного застосування норм КУпАП у адміністративних справах не можна розглядати як дискреційні повноваження судової гілки влади. Підставами для судового розсуду, як зазначається у постанові Верховного Суду України від 01.02.2018 р. у справі № 634/609/15-к (провадження № 51–658 км 17), виступають кримінально-правові, відносно-визначені та альтернативні санкції; принципи права; уповноважуючі норми, в яких використовуються щодо повноважень суду формулювання «може», «вправі»; юридичні терміни та поняття, які є багатозначними або не мають нормативного закріплення, зокрема «особа винного», «щире каяття» тощо; оціночні поняття, зміст яких визначається не законом або нормативним актом, а правосвідомістю суб'єкта правозастосування. Це забезпечується, зокрема, відповідним обґрунтуванням обраного рішення в процесуальному документі суду тощо. Питання субсидіарності процесуальних норм КУпАП у рамках провадження, що здійснюється згідно з положеннями КАС України, не належить до дискреційної функції суду, адже у контексті положень ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначене питання набуває обов'язковості для судів України всіх рівнів, у тому числі адміністративних судів.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що правовий механізм застосування субсидіарності норм КУпАП під час провадження у справах зі спорів у сфері публічно-правових відносин, пов'язаних із визнанням неправим та скасування індивідуального акта про накладення адміністративних стягнень, яке здійснюється відповідно до норм КАС України, на сьогодні є суперечливим. Його вирішення можливе виключно внесенням відповідних змін до «Загальних положень» КАС України, зокрема шляхом доповнення ч. 1 ст. 3 Кодексу, а головне — осучасненням процесуального адміністративно-деліктного законодавства, норм КУпАП, що забезпечить гармонізацію законодавства та його правову визначеність.

Список використаних джерел:

1. Субсидіарне застосування законодавства. Матеріал з Вікіпедії — вільної енциклопедії [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Субсидіарне_застосування_законодавства
2. Про судові рішення у цивільній справі: постанова Пленуму Верховного Суду України від 18.12.2009 р. № 14 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09>
3. Фасій Б.В. Умови субсидіарного застосування норм законодавства до цивільних та суміжних з ними відносин / Б.В. Фасій // Часопис цивілістики. — Вип. 18. — С. 144–148.

4. Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 р. № 6-зп у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248–2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97>
5. Клім С. Критерії розмежування видів аналогії закону та субсидіарного застосування норм у цивільному праві України / С. Клім // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2013. — Вип. 58. — С. 198–202.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. / О.Ф. Скакун. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.

САСЕВИЧ Олександр

суддя Львівського окружного адміністративного суду,
кандидат юридичних наук

ГЕНЕЗА СУДОВОГО КОНТРОЛЮ У СПОРАХ, ЩО ВИНИКАЮТЬ З ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ, В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Однією з важливих гарантій ефективності судочинства є забезпечення реального виконання судових рішень. Адже для учасника адміністративного процесу пріоритетне значення має захист чи відновлення його порушеного права. Натомість якщо рішення не виконується, то втрачає сенс вся процедура, що передувала його ухваленню. Особливо важливим є виконання судових рішень у спорах, що виникають з відносин публічної служби, значна частина рішень у яких підлягають негайному виконанню.

Проблема з невиконанням чи тривалим виконанням рішення суду є наскрізною для правової системи України, притаманною як для цивільного, господарського, так і для адміністративного судочинства. З метою вирішення вказаної проблеми у 2005 р. в КАС України вперше було нормативно закріплено новий для українського законодавства інститут — судовий контроль за виконанням рішень в порядку адміністративного судочинства (ст. 267 Кодексу).

За двадцять два роки незалежності Україна «приміряла» такі моделі виконання судових рішень та контролю за ним:

1) виконання судових рішень покладалось виключно на судових виконавців, які працювали при судах (порядок їх роботи визначався, зокрема, Цивільним процесуальним кодексом 1963 р., Інструкцією про вико-

навче провадження, затвердженою наказом Міністра юстиції СРСР від 15.11.1985 р. № 22 [1]);

2) у 1999 р. прийнято Закон України «Про виконавче провадження», відповідно до норм якого примусове виконання рішень покладається на Державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України [2];

3) у 2005 р. у ст. 267 КАС України визначено повноваження судів щодо здійснення контролю за виконанням судових рішень. Відтак, виконання судових рішень покладено на Державну виконавчу службу України, проте певні повноваження з контролю за вказаним процесом наявні в адміністративних судів.

Як бачимо, в перші роки незалежного існування Україна покладала повноваження щодо забезпечення примусового виконання судових рішень на посадових осіб, які працювали при судах, а саме на судових виконавців. Згодом законодавець дійшов висновку, що не можуть представники однієї структури і ухвалювати судові рішення, і забезпечувати його примусове виконання, оскільки це суперечитиме принципу розподілу влади. Саме з цією метою, а також для забезпечення ефективного виконання рішень, в т.ч. і судових, була створена Державна виконавча служба України.

Кінець 2017 р. ознаменувався внесенням значних змін до законодавства України, зокрема 15.12.2017 р. набрала чинності нова редакція КАС України, розпочав свою роботу оновлений Верховний Суд. Змінилося і нормативне регулювання судового контролю за виконанням рішень в адміністративних справах. На перший погляд, зміни відбулися несуттєві, а саме на зміну ст. 267 КАС України прийшли ст. 382, ст. 383 КАС України в новій редакції, які поділили між собою різні способи судового контролю (зобов'язання подати звіт про виконання судового рішення та накладення штрафу за невиконання вказаного обов'язку визначені ст. 382 КАС України, а порядок визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень — відповідачем на виконання рішення суду, регламентується ст. 383 КАС України). Насправді ж порядок застосування суддями своїх повноважень зі встановлення судового контролю за виконанням рішення суду зазнав істотних змін. Тому пропонуємо зосередити увагу на їх (змін) аналізі.

Порівняльна характеристика ст. 267 КАС України в редакції до 15.12.2017 р. та ст. 382 КАС України в редакції після 15.12.2017 р. дає можливість виявити лише одну відмінність: змінився розмір штрафу, який суд вправі накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови. Так, в старій редакції КАС України він становив від 10 до 30 мінімальних заробітних плат, зараз він обчислюється в сумі від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Як бачимо, різниця в розмірі штрафу не є дуже суттєвою. Так, збільшилась його нижня межа, проте і зменшилась верхня.

Водночас у своїй професійній діяльності судді керуються не лише нормами КАС України, а й іншими нормативно-правовими актами. Ні для кого не секрет, що важливу роль у правозастосуванні відіграють узагальнення, інформаційні листи та інші документи, підготовлені суддями вищих інстанцій. Так, тривалий час в регулюванні порядку застосування такого способу судового контролю, як зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення важливу роль відігравав інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 09.01.2013 р. № 28/12/13—13 [3], в якому роз'яснюється, що судовий контроль за виконанням рішення суб'єктом владних повноважень — відповідачем у справі суд першої чи апеляційної інстанції може встановити під час прийняття постанови у справі. Строк, необхідний для подання звіту, визначається у резолютивній частині постанови суду першої чи апеляційної інстанцій. У разі звернення позивача із заявою про зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення після прийняття постанови у справі суд ухвалою відмовляє у задоволенні такої заяви.

Керуючись вказаним роз'ясненням, впродовж тривалого часу зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення було складовою резолютивної частини судового рішення, а при зверненні до суду з такою заявою після ухвалення судового рішення суд відмовляв в її задоволенні. Ситуація кардинально змінилася в кінці січня 2018 р. Так, 26.01.2018 р. у межах спільної наради суддів Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду за участю голів апеляційних та окружних адміністративних судів обговорювались найпоширеніші проблемні питання, що виникають при застосуванні положень нового КАС України при здійсненні судочинства. Серед цих питань були такі: «Яким чином приймається рішення про застосування судового контролю за ст. 382 КАС України? Чи можна це визначати у рішенні суду, чи це повинно оформлюватись окремим процесуальним документом? Чи може суд видати ухвалу про застосування судового контролю після винесення рішення у справі у разі подання відповідного клопотання стороною?»

Відповідь була такою: оскільки у ст. 382 КАС України зазначається, що судовий контроль встановлюється після ухвалення судового рішення у справі (вживається словосполучення «суд, який ухвалив»), для встановлення судового контролю повинен видаватись окремий процесуальний документ (ухвала) після ухвалення рішення у справі.

Отже, зважаючи на роль роз'яснень вищих судових органів у практиці судів першої інстанції незабаром очікується зміна судової практики застосування ст. 382 КАС України в частині строків та порядку застосування судо-

вого контролю за виконанням рішення суду. Хочу зазначити, що вважаю такі зміни виправданими і обґрунтованими. Адже зазвичай під час ухвалення судового рішення у справі складно оцінити потенційні ризики його невиконання. Натомість подаючи заяву про зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення вже після його ухвалення, позивач зможе краще обґрунтувати протиправність бездіяльності відповідача, яка полягає в ухиленні від виконання судового рішення. Водночас суд, приймаючи відповідне рішення, зможе керуватися не лише обґрунтованими припущеннями щодо можливого невиконання судового рішення, а й фактичними даними, що це підтверджують.

Порівняльна характеристика ст. 267 КАС України в редакції до 15.12.2017 р. та ст. 383 КАС України в редакції після 15.12.2017 р. дає можливість виявити такі відмінності:

1) з КАС України виключили положення щодо необхідності додавання до заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень — відповідачем на виконання такого рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду (далі — заява), доказів її надсилання рекомендованим поштовим відправленням з повідомленням про вручення відповідачам і третім особам не раніше семи робочих днів до дня подання заяви до суду. Таку зміну я оцінюю як позитивну, оскільки на практиці виникали численні труднощі, пов'язані з додержанням вказаного строку, а саме з необхідністю відправити вказану заяву відповідачу і третім особам не раніше, ніж за сім днів до дати звернення до суду, і при цьому «вкластися» в 10-денний строк власне звернення до суду за захистом;

2) з КАС України виключили положення щодо необхідності підписання заяви позивачем або його представником із зазначенням дня її підписання. Вказану зміну оцінюю негативно, оскільки вважаю підпис та дату підписання заяви її обов'язковими реквізитами. Цікавим є також те, що положення про необхідність підписання виключено і зі ст. 160 КАС України, яка визнає реквізити позовної заяви, що свідчить про послідовність законодавця в нормативному закріпленні вказаного питання;

3) вирішено питання щодо процесуального документу, який приймається за результатами розгляду заяви. Так, відповідно до ч. 10 ст. 267 КАС України в редакції до 15.12.2017 р. таким документом була постанова, а згідно з ч. 6 ст. 383 КАС України в редакції після 15.12.2017 р. за наявності підстав для задоволення заяви суд постановляє ухвалу. Вказана законодавча новела, на мою думку, є виправданою та обґрунтованою, оскільки рішення (у попередній редакції КАС України — постанова) приймається за результатами розгляду справи по суті і, відповідно, таке рішення у матеріалах справи має бути лише одне.

Список використаних джерел:

1. Інструкція про виконавче провадження, затверджена наказом Міністра юстиції СРСР від 15.11.1985 р. № 22 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0022323-85>
2. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/606-14/page>
3. Лист Вищого адміністративного суду України від 09.01.2013 р. № 28/12/13-13 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.vasu.gov.ua>

СЕЛЕЦЬКИЙ Олександр

Чернігівський національний
технологічний університет,
кандидат юридичних наук

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗАБОРОН ТА ОБМЕЖЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПРОХОДЖЕННЯМ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ

Набуття статусу працівника дипломатичної служби передбачає не лише одночасне встановлення йому службових прав та обов'язків, а й узяття на себе (добровільно та свідомо) певних обмежень і заборон, закріплених чинним законодавством, щодо свободи вибору власної поведінки під час перебування на відповідній посаді. Такі обмеження і заборони передусім обумовлені особливостями виконання такою особою державних функцій.

Професійна діяльність працівників дипломатичної служби як публічних службовців спрямована на практичну реалізацію зовнішньої політики України, захист її національних інтересів у сфері міжнародних відносин, а також прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном. Тому з метою недопущення можливого зловживання ними службовим становищем та дискредитації звання дипломатичних працівників, а також задля зміцнення авторитету дипломатичної служби, забезпечення її ефективного функціонування законодавцем встановлено ряд заборон та обмежень, які діють протягом усього часу проходження цими особами дипломатичної служби. Деякі автори їх ще називають «правообмеженнями». Це — юридично закріплені приписи, що не дозволяють працівникам дипломатичної служби вчиняти певні протиправні дії.

Заборони та обмеження закріплюються в імперативній формі і, як правило, вказують на юридичний обов'язок, суть якого полягає в утриманні від конкретних вчинків, передбачених законодавством. На сьогодні це — один із найпоширеніших і водночас найдієвіших у світовій практиці інструментів забезпечення інтересів держави та ефективної службової

діяльності, недопущення зловживань владними повноваженнями, запобігання і протидії правопорушенням корупційного характеру, а також попередження конфлікту інтересів.

М. І. Іншин наголошує, що обмеження і заборони для державного службовця мають абсолютний характер, тобто вони діють для нього протягом усього часу проходження служби і не можуть бути скасовані чи замінені іншими положеннями [1, с. 86].

На думку А. М. Денисової, правове обмеження — це закріплена у праві необхідність утримання суб'єкта правовідносин від протиправного діяння, метою якого є задоволення інтересів контрсуб'єкта та суспільних інтересів в охороні та захисті в цілому. Правові обмеження виступають встановленими в праві межами, в яких повинні діяти суб'єкти, не порушуючи законні права інших суб'єктів, тобто вони унеможливають певні діяння окремих осіб з метою задоволення інтересів суспільства. Підсумовуючи, авторка пише, що правовими обмеженнями є встановлені законом винятки з правового статусу громадянина, що мають превентивний характер, убезпечують від можливих несприятливих наслідків як суб'єктів, стосовно яких діють ці обмеження, так і інших осіб [2, с. 52]. Слушну думку висловлює також О. В. Малько, який визначає правові обмеження як засіб правового утримування суб'єкта суспільних відносин від протизаконного діяння, що створює умови для задоволення загальносуспільного інтересу в охороні та захисті [3, с. 5].

У свою чергу С. В. Ківалов та Л. Р. Біла відзначають, що встановлення обмежень для державних службовців має своїм призначенням: забезпечити ефективну професійну діяльність щодо виконання повноважень державних органів; встановити перешкоди можливому зловживанню державними службовцями своїми обов'язками; створити умови для незалежності службової діяльності; гарантувати дотримання державними службовцями прав і свобод громадян [4, с. 25].

Заборонам і обмеженням, пов'язаним із проходженням дипломатичної служби, присвячена ст. 31 Закону України «Про дипломатичну службу» [5]. Крім того, на дипломатичних працівників як державних службовців поширюються правообмеження, визначені законами України «Про державну службу» (наприклад, ст. 10) [6], «Про запобігання корупції» [7], а також вимоги, що закріплені в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 [8].

Спираючись на положення цих нормативних актів, усі заборони та обмеження, що стосуються дипломатичних працівників під час проходження дипломатичної служби, **доцільно класифікувати на 4 групи** (з урахуванням мети їх встановлення):

1) *такі, що спрямовані на запобігання проявам корупції*. Ці заходи передбачені Законом України «Про запобігання корупції». Це, зокрема, заборони і обмеження щодо: а) використання службових повноважень чи свого становища з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб (ст. 22); б) одержання подарунків (ст. 23); в) сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); г) вчинення окремих дій після припинення службової діяльності (ст. 26); д) спільної роботи близьких осіб (ст. 27);

2) *такі, що змушують працівника утриматись від вчинків, які можуть негативно позначитись на діяльності державного органу, в якому він працює*. Зокрема, у ст. 31 Закону України «Про дипломатичну службу» зазначається, що працівники дипломатичної служби не можуть брати участі у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальній діяльності органів державної влади. Вбачається, що «під іншими діями» законодавець розуміє: організацію та безпосередню участь службовців у політичних акціях, пікетуваннях державних органів, мітингах, демонстраціях, протестах (у т. ч. під установами дипломатичної служби як у робочий, так і в неробочий час), створення в державних органах структурних осередків політичних партій, релігійних об'єднань, використання в цілях, не пов'язаних з виконанням посадових обов'язків, засобів матеріально-технічного, фінансового та інформаційного забезпечення, службового автотранспорту, іншого державного майна, в т. ч. передання цього майна у користування іншим особам (наприклад, членам сім'ї), а також інше невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що може зумовити збій у роботі державного органу, призвести до повного/часткового припинення його діяльності чи завдати йому збитків. Як зазначає авторський колектив на чолі з М. М. Білинською, обов'язок не чинити дій, які ускладнюють роботу органів державної влади, модифікується залежно від посади, що її обіймає службовець. Так, несумісними з посадою державного службовця є публічні заяви про неправильну політику Кабінету Міністрів України, публічна критика Президента, Прем'єр-міністра, міністра, інших керівників органів державної влади. Державний службовець не має права використовувати свої службові обов'язки, авторитет державної служби і знання документів для того, щоб критикувати діяльність органів державної влади та їх посадових осіб. Державний службовець не має права критикувати свого керівника, орган, у якому він служить, щодо питань політики, яку мають проводити цей орган і посадові особи [9, с. 37–38];

3) *такі, що встановлюються в інтересах національної безпеки України*. Насамперед це стосується тих працівників дипломатичної служби, які були допущені до державної таємниці. Відповідно

до ст. 28 Закону України «Про державну таємницю» громадянин, якому надано допуск до державної таємниці, зобов'язаний: не допускати розголошення будь-яким способом державної таємниці, яка йому довірена або стала відомою у зв'язку з виконанням службових обов'язків; не брати участі в діяльності політичних партій та громадських організацій, діяльність яких заборонена в порядку, встановленому законом; не сприяти іноземним державам, іноземним організаціям чи їх представникам, а також окремим іноземцям та особам без громадянства у провадженні діяльності, що завдає шкоди інтересам національної безпеки України; виконувати вимоги режиму секретності; повідомляти посадових осіб, які надали йому доступ до державної таємниці, та відповідні режимно-секретні органи про виникнення обставин, що перешкоджають збереженню довіреної йому державної таємниці, а також повідомляти у письмовій формі про свій виїзд з України; додержуватися інших вимог законодавства про державну таємницю [10]. У деяких випадках, передбачених ст. 29 цього Закону, працівники дипломатичної служби можуть бути обмежені у праві виїзду з України;

4) такі, що спрямовані на відвернення проступків, здатних завдати шкоди престижу України, її відносинам з іншими державами чи міжнародними організаціями, підірвати авторитет дипломатичної служби, дискредитувати звання державного службовця. Такі заборони та обмеження впливають, насамперед, із обов'язків працівників дипломатичної служби дотримуватися морально-етичних принципів поведінки, гідно представляти Україну в період довготермінового відрядження, поважати закони, правила і традиції країни перебування, не зловживати привілеями, імунітетами та пільгами, якими вони користуються під час роботи за кордоном.

Таким чином, відзначимо, що заборони і обмеження при проходженні дипломатичної служби встановлюються обґрунтовано. Зміст правообмежень полягає у тому, що дипломатичний працівник протягом періоду перебування на дипломатичній службі позбавляється певних прав, які становлять собою елемент загального статусу громадянина. Своєю кінцевою метою правообмеження мають зміцнити авторитет дипломатичної служби та забезпечити її ефективне функціонування.

Список використаних джерел:

1. Іншин М.І. Обмеження як елемент правового статусу державних службовців органів внутрішніх справ / М.І. Іншин // Право і безпека. — 2004. — Т. 3. — № 1. — С. 86–88.
2. Денисова А.М. Правові обмеження: поняття, види, функції / А.М. Денисова // Ча-сопис Київського університету права. — 2011. — № 2. — С. 51–55.

3. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. — Саратов, 1995. — 40 с.
4. Ківалов С.В. Організація державної служби в Україні: навчально-методичний посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. — Одеса: Юридична література, 2002. — 328 с.
5. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 5. — Ст. 29.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 49. — Ст. 2056.
8. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 // Офіційний вісник України. — 2016. — № 74. — Ст. 2493.
9. Білинська М.М. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій / М.М. Білинська, О.Л. Євмешкіна, І.Г. Сурай. — К.: НАДУ, 2012. — 72 с.
10. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 16. — Ст. 93.

СЕМЯНІСТА Світлана

Національний університет

Державної фіскальної служби України,

аспірантка

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА ТА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Українці мешкають у державі, що визначається як демократична, в якій громадянам належать рівні конституційні права і свободи [1, розділ II]. Однак деякі права на практиці їм, на жаль, не завжди вдається реалізувати повною мірою. І серед таких — право на доступ до публічної інформації.

Доступність інформації, яка стосується нагальних проблем, що виникають у запитувачів інформації під час вирішення правових, адміністративних, організаційних та інших питань, є одним з найважливіших атрибутів відкритої демократії. Інформація, яка становить суспільний інтерес, може цікавити неурядові громадські організації, а інформація стосовно діяльності суб'єкта владних повноважень або з відносин публічної служби — пересічних громадян. Разом з тим необхідність володіння публічною інформацією не завжди належним чином розуміється та правильно оцінюється широкими верствами населення, а механізм залучення суспільства до процесу

прийняття рішень суб'єктами владних повноважень шляхом інформування ще взагалі не вироблений.

Законо «Про інформацію», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначають порядок реалізації права громадян на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів та інформацію. Однак питання доступу громадян до публічної інформації досі лишається відкритим [2, с. 202].

Будучи елементом соціуму, громадяни потребують певної інформації щодо осіб, які проходять публічну службу. Зрозумілою є їх зацікавленість, наприклад, обсягом витрат державного та місцевого бюджетів на заробітну плату державним службовцям, суддям, працівникам прокуратури тощо.

Конституційний Суд України в Рішенні від 20.01.2012 р. зазначив, що перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як власне органів — суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві [3, п. п. 3.3 п. 3].

Частиною 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачено, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно [4, ч. 5 ст. 6].

Однак, незважаючи на наявність достатньо чітко сформульованих правових положень, в Україні почасти виникають складнощі з визначенням статусу запитуваної інформації про виплати з державного та місцевого бюджетів, про надання копій документів, які посвідчують особу суб'єкта публічної служби, або документів, що їх помилково відносять до службових. Доступ до такої інформації обмежується, на запит громадян вона не надається з обґрунтуванням відмови різними підставами. У відповідальних осіб з питань доступу до публічної інформації розпорядників інформації також виникають труднощі при визначенні типу відповідної заяви, зокрема з віднесенням її до «звернення громадян» або до «запиту на інформацію», що в подальшому, за незгоди отримувача інформації з визначеним типом заяви, стає предметом оскарження до суду.

Інформація про заробітну плату, премії, матеріальну допомогу, будь-які інші виплати з державного чи місцевого бюджетів суб'єкту публічної

служби не є конфіденційною. У переважній більшості випадків звернень громадян відмова в наданні такої інформації є неправомірною та в подальшому стає предметом оскарження запитувачами до адміністративних судів.

Останнім часом зросла зацікавленість суспільства роботою судів в Україні та особисто суддями, що зумовлюється триваючою судовою реформою та очікуваними результатами від її реалізації. Запитувачі інформації почали звертатись до судів із запитом про надання публічної інформації, зокрема копій таких документів: протоколів загальних зборів суддів, копій присяги судді та посвідчення судді, а також інших документів, що стосуються проходження публічної служби в судах. Такі запити та відповіді на них розміщуються в мережі Інтернет та стають загальнодоступними. Як приклад можна навести запит громадянина від 13.10.2017 р. до Дніпропетровського районного суду Дніпропетровської області про надання публічної інформації у вигляді копії документів: свідоцтва про державну реєстрацію юридичної особи — Дніпропетровського районного суду; виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців та копій інших документів, серед яких був запит про надання копії присяги та копії посвідчення судді цього суду. При цьому Дніпропетровський районний суд Дніпропетровської області надіслав запитувачу інформації в електронному вигляді запитувані документи, крім копії посвідчення судді з посиланням на рішення Ради суддів України від 25.04.2014 р. № 23 [6; 7]. Вказаний приклад не є одиничним. Як правило, ненадання всіх запитуваних документів розпорядниками інформації сприймається запитувачами інформації негативно й оскаржується до адміністративного суду.

Висновок є очевидним — публічна служба та публічна інформація є поняттями не суто схожими лінгвістично, а пов'язаними у більш широкому значенні. Аналіз стану забезпечення права на доступ до публічної інформації в адміністративному судочинстві, розробка й наукове обґрунтування рекомендацій щодо усунення факторів та причин порушення права на доступ до публічної інформації з теоретичної та практичної точок зору, пропозицій щодо удосконалення правового регулювання права на доступ до публічної інформації та інституційного механізму його забезпечення, а також судового захисту є метою та завданням подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
2. Карпачова Н.І. Стан дотримання та захисту прав людини в Україні: Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини / Н.І. Карпачова. — К., 2000. — С. 202.

3. Рішення Конституційного Суду України від 20.01.2012 р. № 2-рп/2012 у справі № 1–9/2012 за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України.
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 49. — Ст. 2056.
6. Положення про порядок виготовлення, обліку, видачі, заміни та знищення посвідчень суддів, суддів яких призначено на адміністративні посади, суддів у відставці, народних засідателів та присяжних, затверджене рішенням Ради суддів України від 25.04.2014 року № 23 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://court.gov.ua>
7. Відповідь на запит [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://bagnetnacia.blogspot.com>

СЕРЬОГІН Олександр

*член Національного агентства
з питань запобігання корупції,
кандидат юридичних наук, доцент*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Актуальність теми доповіді викликана практичними проблемними питаннями в організації роботи Національного агентства з питань запобігання корупції (далі — НАЗК) як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Відповідно до ч. 4 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» (далі — Закон про НАЗК) Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», інші нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів виконавчої влади, а також Закон України «Про державну службу» застосовуються, зокрема, до НАЗК, його членів, службовців та працівників апарату в частині, що не суперечить Закону про НАЗК.

Статтею 10 Закону про НАЗК чітко встановлено, що члени НАЗК та службовці його апарату, крім працівників, які виконують допоміжні функції, є державними службовцями. Крім того, ч. 10 ст. 5 Закону про НАЗК передбачено, що однією з підстав дострокового припинення повноважень

члена НАЗК Кабінетом Міністрів України є відмова від прийняття присяги державного службовця. Порядок прийняття присяги особою, яка вперше вступає на державну службу, врегульовано ст.ст. 31, 36 Закону України «Про державну службу». Однак при цьому відповідно до ч. 3 ст. 3 цього Закону його дія не поширюється на Голову та членів НАЗК. З урахуванням цього, навіть стосовно тих членів НАЗК, що вже приймали присягу державного службовця за попереднім місцем роботи, відсутня чітка норма в законодавстві України, яка б не вимагала повторного прийняття присяги державного службовця в статусі члена НАЗК.

Таким чином, незважаючи на те, що Голова та члени НАЗК є державними службовцями, а відмова в прийнятті ними присяги державного службовця є підставою для дострокового припинення їх повноважень, процедура прийняття присяги державного службовця (так само як і відсутність необхідності прийняття присяги тими членами НАЗК, які її вже приймали за попереднім місцем роботи) на сьогодні законодавчо не врегульовані. Наявна неузгодженість може стати підставою порушення питання про легітимність прийняття рішень НАЗК, а її розв'язання можливе шляхом приведення членів НАЗК до присяги державного службовця або зміни відповідної норми ст. 10 Закону про НАЗК.

Крім того, існує законодавча проблема і щодо визначення керівника державної служби в НАЗК. Відповідно до ст. 17 Закону «Про державну службу» повноваження керівника державної служби у відповідному центральному органі виконавчої влади та у інших державних органах, посади керівників яких належать до посад державної служби, здійснює керівник відповідного органу. І тільки в інших державних органах (що не є центральними органами виконавчої влади) або в разі прямого підпорядкування окремій особі, яка займає політичну посаду, керівником державної служби є керівник апарату (секретаріату). При цьому визначення терміна «політична посада» або переліку посад, що належать до політичних, законодавство України не містить (до речі, так само як і визначення поняття «публічна служба»).

Виходячи з викладеного логічним видається висновок про те, що керівником державної служби в НАЗК є безпосереднього Голова НАЗК, який виконує повноваження, встановлені ст. 6, ст. 7 Закону про НАЗК, а повноваження керівника державної служби в НАЗК регламентовані ч. 2 ст. 17 Закону України «Про державну службу».

З урахуванням статусу Голови НАЗК як керівника державної служби в НАЗК, за умови прийняття присяги державного службовця, можна зробити висновок щодо того, які посади в НАЗК згідно з ч. 2 ст. 6 Закону «Про державну службу» належать до посад категорії «А». Це — виключно посади Голови та членів НАЗК як державних службовців. Посади керівни-

ка апарату, його заступника та керівників структурних підрозділів НАЗК належать до посад державної служби категорії «Б» (п. 2 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про державну службу»), що передбачає порядок їх призначення самим НАЗК, без участі Комісії з питань вищого корпусу державної служби, в порядку, встановленому ст. 15 Закону України «Про державну службу». Крім того, ч. 2 ст. 8 Закону про НАЗК також передбачає призначення на посаду та звільнення з посади керівника апарату та його заступника безпосередньо самим НАЗК.

Крім того, розподіл повноважень між членами НАЗК (в тому числі Головою згідно з п. 12 ч. 2 ст. 6 Закону про НАЗК), встановлений ст. 7 Закону про НАЗК, виключає можливість втручання керівника апарату у вирішення основних питань компетенції НАЗК, що виносяться на його засідання. Так, згідно з пунктами 1, 2, 3 ч. 1 ст. 7 Закону про НАЗК саме член НАЗК здійснює повноваження та координує роботу структурних підрозділів апарату НАЗК відповідно до визначеного НАЗК розподілу функціональних обов'язків, готує питання на розгляд НАЗК та забезпечує в межах компетенції їх виконання. Функції керівника апарату, а також його заступника чітко не встановлені, а покладання на них додаткових функцій стосовно керівництва структурними підрозділами апарату з основних питань, що віднесені до компетенції НАЗК, може призвести до потрійного і більше підпорядкування (керівнику підрозділу, члену НАЗК, Голові НАЗК та керівнику апарату або його заступнику).

Враховуючи викладене, видається необхідним терміново на законодавчому рівні вирішити питання щодо прийняття членами НАЗК присяги державного службовця шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про державну службу» стосовно порядку приведення до неї членів НАЗК як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.

З урахуванням того, що посади членів НАЗК не є політичними, а відповідно до законодавства керівником державної служби в такому випадку є голова НАЗК, та з метою уникнення зайвого дублювання функцій потребує перегляду також необхідність існування та окреме унормування в Законі про НАЗК посади керівника апарату.

Наступне питання, що потребує врегулювання, стосується порядку проведення спеціальних перевірок в порядку ст. 56 Закону про НАЗК осіб, які претендують на зайняття посад публічної служби (відповідального або особливо відповідального становища, з підвищеним корупційним ризиком), перелік яких затверджується НАЗК (далі — кандидати на посаду).

Для проведення такої спеціальної перевірки, відповідно до вимог ст. 57 Закону про НАЗК, кандидатами на посаду до НАЗК подається декларація особи, уповноваженої на виконання функції держави або місцевого самоврядування (далі — особиста декларація) за відповідний повний календарний рік, що передує року, в якому особа претендує на зайняття посади.

У випадку, коли особа успішно проходить спеціальну перевірку, виграє відповідний конкурс та призначається на відповідну посаду, вона зберігає статус суб'єкта декларування згідно з абз. 15 ч. 1 ст. 1 Закону про НАЗК, а тому її декларація має зберігатися в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі — Реєстр декларацій) в публічному доступі.

Однак на даний момент в публічному доступі в Реєстрі декларацій також зберігаються і декларації осіб, які не пройшли такої спеціальної перевірки або не виграли конкурс на відповідні посади публічної служби та втратили статус кандидата на посаду з дати закриття відповідної вакансії. При цьому, незважаючи на те, що спеціальні перевірки стосовно таких осіб вже давно були проведені, а заміщення вакантних посад відбулось, особисті декларації осіб, що вже не мають (втратили) статус суб'єкта декларування, продовжують знаходитися в публічному доступі в Реєстрі декларацій невизначений час, що не відповідає вимогам чинного законодавства — не тільки Закону про НАЗК, а й Закону України «Про захист персональних даних».

При цьому слід зауважити, що ст. 57 Закону про НАЗК, яка встановлює порядок проведення спеціальної перевірки осіб, що претендують на зайняття посади, посилається виключно на ст. 45 Закону про НАЗК лише в частині способу подання декларацій до НАЗК та не передбачає обов'язкового включення таких декларацій до Реєстру декларацій і обов'язку НАЗК на їх оприлюднення. Стаття 47 Закону про НАЗК, яка встановлює вимоги щодо включення поданих до НАЗК декларацій та порядок їх оприлюднення, поширюється виключно на суб'єктів, вичерпний перелік яких встановлений ч. 1 ст. 3 Закону про НАЗК, в якій така категорія, як особи, що претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, відсутня.

Враховуючи викладене, подання декларацій особами, що претендують на зайняття відповідних посад, здійснюється виключно в цілях проведення їх спеціальної перевірки, в порядку, встановленому ст. 57 Закону про НАЗК, а тому питання необхідності їх включення до Реєстру декларацій та оприлюднення є дискусійним.

Варто звернути увагу на те, що за нормами ч. 5 ст. 6 Закону України «Про захист персональних даних» обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних, або у випадках, передбачених законами України, у порядку, встановленому законодавством. В даному випадку єдиною законною, встановленою ст. 57 Закону про НАЗК, метою обробки персональних даних є проведення спеціальної перевірки. При цьому ч. 1 ст. 6 Закону України «Про захист персональних даних» передбачено, що у разі зміни визначеної

мети обробки персональних даних на нову мету, яка є несумісною з попередньою, для подальшої обробки даних володілець персональних даних повинен отримати згоду суб'єкта персональних даних на обробку його даних відповідно до зміненої мети, якщо інше не передбачено законом. Звичайно, що претенденти на посади такої згоди на іншу мету обробки їх персональних даних не надавали, а Закон про НАЗК не містить іншої мети обробки персональних даних осіб, що претендують на зайняття посад, ніж проведення їх спеціальної перевірки. В такому випадку персональні дані відповідно до вимог ст. 15 Закону України «Про захист персональних даних» повинні знищуватись або видалятися з дати закінчення спеціальної перевірки (з дати закінчення/виконання мети їх обробки).

Оскільки у НАЗК немає даних щодо результатів проведення конкурсів на посади, стосовно претендентів на які проходила спеціальна перевірка, вважаю, що декларації осіб, що втратили статус суб'єкта декларування, мають видалятися з Реєстру декларацій на підставі звернення такої особи до НАЗК.

Перебування в Реєстрі декларацій значної кількості декларацій осіб, які через участь в конкурсі на зайняття окремих посад публічної служби проходили спеціальну перевірку, але внаслідок непризначення на такі посади фактично не мають статусу суб'єкта декларування, не тільки порушує їх права на захист персональних даних, а і створює надмірне навантаження на апаратну частину Реєстру декларацій, що вимагатиме в подальшому збільшення витрат на його обслуговування.

СКРИЛЬ Сергій

*Херсонський економічно-правовий інститут,
кандидат юридичних наук, доцент*

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ЯК ЧИННИК ЕФЕКТИВНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ДЕРЖАВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Посткомуністичний період наприкінці ХХ століття у країнах Центральної та Східної Європи пов'язаний з пошуком моделі формування та розвитку демократичного суспільства. Одним із ключових аспектів побудови ефективної системи публічної влади на шляху демократизації є подолання корупції.

Актуальність доповіді полягає у виявленні тенденцій та закономірностей антикорупційної політики у ході проведення демократичних реформ на пострадянському просторі, а також у виявленні проблем, що об'єктивно

виникають в умовах радикальної або еволюційної трансформації системи публічної служби.

Антикорупційна проблематика аналізувалась у наукових працях П. Войтиніка, К. Гончарова, М. Хвацького, Л. Холмса, Т. Урбанської та інших. Індекси корумпованості держав постійно обчислюються Світовим банком, міжнародними неурядовими організаціями.

Політичною та правовою науками сформульовані певні закономірності розвитку політичних систем, у тому числі обґрунтований взаємозв'язок між економічними чинниками, рівнем демократизації суспільства та глибиною корумпованості державних інституцій. Можна сформулювати деякі політичні аксіоми:

- низький рівень економічного розвитку суспільства є передумовою авторитарного/тоталітарного політичного режиму;
- високий рівень авторитаризму (політичного/соціально-психологічного) породжує «глибоку корумпованість» (політичну, адміністративну, побутову) суспільних відносин;
- подолання корупції передбачає комплекс умов та заходів, тобто чинників як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Чинниками об'єктивного характеру (умовами декорумпованості) є: економічне зростання, підвищення рівня життя населення, активізація громадянського суспільства, формування потужного середнього класу. Суб'єктивні чинники мають нормативний та інституційний характер і включають прийняття відповідних антикорупційних законів (що потребує політичної волі), а також створення необхідних інституцій для боротьби з корупцією.

Л. Холмс виділяє причини зростання рівня корупції в країнах Центральної та Східної Європи наприкінці ХХ століття:

Спадщина комунізму, а саме втрата жорсткого контролю за чиновниками.

Однотимчасний і масовий перехід після колапсу комуністичної влади в 1989–1991 рр. до неоліберальної ідеології. Власне глобальність переходу є важливою причиною того, що посткомуністичні країни так жорстко страждали від дефіциту демократичних свобод. Ця ситуація призвела до зростання корупції та організованої злочинності.

Зниження лояльності. У минулому державний службовець міг бути впевнений, що ця робота буде більш надійною, перспективною, безпечною, з кращою пенсією. Проте держслужбовці в умовах переходу відчують, що їх роботодавець до них вже не так прихильний — на що вони відповіли таким самим зниженням лояльності. Проблема загострюється тим, що зарплати і статус роботи в державному секторі часто нижче, ніж у приватному. Все це тягне розчарування і зростання ймовірності корупційних проявів [1].

Аналізуючи специфіку та структуру корупції в державах Центральної та Східної Європи, слід виокремити три рівні — політичну корупцію («захоплення державних функцій»), адміністративну та побутову. Так, фахівцями Світового банку були дані такі визначення політичної та адміністративної корупції: «Захопленням держави вважаються дії окремих осіб, груп або фірм як в державному, так і в приватному секторах з метою впливу на формування законів, правил, указів та інших інструментів державної політики з метою забезпечення собі певних переваг унаслідок протиправного і непрозорого надання особистих благ державними службовцями. Адміністративна корупція належить до умисного спотворення процесу належного виконання існуючих законів, правил і регулюючих положень з метою надання переваг як державним, так і недержавним «дійовим особам» внаслідок незаконного і непрозорого забезпечення особистих вигод державним чиновникам» [2, с. 23–24]. Побутовою корупцією слід вважати протиправні дії осіб, які надають адміністративні послуги населенню на рівні споживчих правовідносин.

Незважаючи на те, що демократичні перетворення у державах Центральної та Східної Європи розпочалися на початку 90-х років ХХ століття, певні антикорупційні кроки були зроблені лише майже через 10–15 років. Так, у Польщі лише у 2002 р. уряд затвердив Державну програму боротьби з корупцією під назвою «Антикорупційна стратегія». А спеціальний державний орган по боротьбі із корупцією — Центральне антикорупційне управління — був створений лише у 2006 р. на підставі норм відповідного закону. У Румунії центральний антикорупційний орган з правоохоронними повноваженнями — Національна прокуратурська служба з боротьби проти корупції (у подальшому перетворена на Національний антикорупційний директорат (НАД) — розпочав свою діяльність лише у 2000 р. після прийняття пакету антикорупційних законів. У Словаччині спеціальні державні органи по боротьбі з корупцією — Особливий суд та Особлива прокуратура — були створені у 2003 р. У інших країнах Центральної та Східної Європи антикорупційні органи створювались через 10–15 років після початку демократичних реформ. Така тенденція свідчить про те, що на початку демократичних перетворень корупція не сприймалась як загроза для успішного проведення реформ. Але через певний проміжок часу проблеми подолання політичної та адміністративної корупції виходять на перший план серед інших напрямів демократичних перетворень.

Загальними для країн Центральної та Східної Європи засобами подолання корупції були:

- регулярне надання інформації про власність високопосадовців;
- законодавчі санкції за порушення фінансового законодавства політичних партій; створення умов для прозорого фінансування політичних партій з державного бюджету;

- постійний нагляд за фінансуванням політичних партій, особливо шляхом прийняття ними зобов'язань оголошувати перелік отриманих подарунків і спонсорських пожертвувань;
- загальнодоступність регулярних звітів про фінансове становище всіх політичних партій;
- інформація про причини зловживання владою політиками або представниками державної адміністрації [3].

Антикорупційна політика у посткомуністичних країнах Центральної та Східної Європи доводить, що трансформація політичної системи та ефективність публічної служби мають певні залежності від її вдалого проведення, але варто розглядати демократизацію як комплекс заходів, у тому числі конституційного та економічного характеру.

Список використаних джерел:

1. Холмс Л. Коррупция, слабые государства и экономический рационализм в Центральной и Восточной Европе / Л. Холмс [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page7884.html>
2. Борьба с коррупцией в переходный период. Вклад в обсуждение стратегии. — Вашингтон: Всемирный банк, 2000. — 162 с.
3. Новая европейская стратегия «Европа-2020» / Право Европейского Союза [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://eulaw.ru/content/307>

СМОКОВИЧ Михайло

*голова Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук*

СУДДІВСЬКА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ І ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПОШУК БАЛАНСУ

Судова реформа 2016 р. кардинально змінила всі три складові вітчизняного правосуддя: судоустрій, статус суддів та судочинство. Зміни торкнулися також усіх основних аспектів діяльності судів і суддів: принципів судоустрою держави, власне системи судів та їх повноважень, порядку звернення до суду і процедур судового розгляду справ, механізму добору суддів, підстав і порядку їх відповідальності, системи забезпечення діяльності судів і засад суддівського самоврядування.

Нормою першорядного значення є, безперечно, забезпечення незалежності судової влади. Передумовами реального забезпечення незалежності суду, по-перше, є наявність політичної волі [1], по-друге, — прак-

тичне дотримання судьями стандартів суддівської етики [2], а по-третє, незалежність судів і суддів нерозривно пов'язана з їх відповідальністю [3].

Отже, реалізація норми про незалежність суду визначається насамперед не закріпленням цієї норми в державних документах, а наявністю/відсутністю політичної волі державних чиновників дійсно дотримуватися засад незалежності судової влади, а також практичною позицією власне судової влади та її носіїв — суддів, які ведуть судовий розгляд справедливо (або ні). З іншого боку, це означає, що саме практична позиція судів (і суддів) та їх відповідальність визначають ефективність судової влади, а отже — її суспільну легітимність, довіру до неї з боку громадян.

Незалежність судової влади є не самоціллю, а необхідною умовою реалізації права людини на справедливість правосуддя, принципу верховенства права. «... Метою забезпечення незалежності судової влади є гарантування кожній особі основоположного права на розгляд справи справедливим судом лише на законній підставі та без будь-якого стороннього впливу... Незалежність суддів гарантується незалежністю судової влади загалом. Це є основним принципом верховенства права» [3].

Згідно із п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом [4].

Разом із тим у справі «Олександр Волков проти України» Європейський суд з прав людини встановив, що «... судовий перегляд здійснювався судьями ВАСУ, які також перебували в межах дисциплінарної юрисдикції ВРЮ. Це означає, що стосовно цих суддів також могло бути порушене дисциплінарне провадження у ВРЮ. З огляду на широкі повноваження ВРЮ стосовно професійних кар'єр суддів (призначення на посаду, притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення з посади), а також на відсутність захисних механізмів незалежності та безсторонності ВРЮ (як розглядалося вище) Суд не переконаний у тому, що судді ВАСУ при розгляді справи заявника, в якій однією зі сторін була ВРЮ, могли забезпечувати «незалежність та безсторонність», які вимагаються ст. 6 Конвенції» (параграф 130 рішення від 09.01.2013 р.) [5]. У зв'язку із цим ЄСПЛ констатував порушення п. 1 ст. 6 Конвенції.

Наведений висновок ЄСПЛ був зроблений щодо повноважень та дій Вищої ради юстиції України, заснованих на Законі України «Про судоустрій і статус суддів» в редакції від 07.07.2010 р. [6], та Закону України «Про Вищу раду юстиції» в редакції від 15.01.1998 р. [7].

02.06.2016 р. Верховна Рада України прийняла Закон № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [8],

а також новий Закон № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» для узгодження організації судової системи зі змінами до Конституції України [9]. Обидва згадані закони набрали чинності 30.09.2016 р.

На виконання вимог, передбачених зазначеними вище законами, у грудні 2016 р. Верховна Рада України прийняла Закон № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», яким на основі конституційних положень було визначено статус, повноваження, засади організації та порядок діяльності Вищої ради правосуддя [10].

Аналіз змісту наведених нормативно-правових актів дозволяє стверджувати, що повноваження Вищої ради юстиції, які були предметом розгляду у ЄСПЛ, не зазнали істотних змін.

Так, за Законом України в редакції від 02.06.2016 р. «Про судоустрій і статус суддів» дисциплінарне провадження щодо судді здійснюють дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя у порядку, визначеному Законом України «Про Вищу раду правосуддя» (ч. 1 ст. 108 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [11].

Відповідно до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» Вища рада правосуддя утворює органи для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів; розглядає скарги на рішення відповідних органів про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора; ухвалює рішення про звільнення судді з посади тощо [10].

Згідно з ч. 2 ст. 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів Вища рада правосуддя утворює Дисциплінарні палати з числа членів Вищої ради правосуддя [10].

Кількість Дисциплінарних палат та кількісний склад кожної палати визначаються рішенням Вищої ради правосуддя з урахуванням вимог цього Закону (ч. 3 ст. 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя»). До складу кожної Дисциплінарної палати входять щонайменше чотири члени Вищої ради правосуддя. При формуванні Дисциплінарних палат Вища рада правосуддя має забезпечити, щоб щонайменше половина, а якщо це неможливо — принаймні значна частина членів кожної Дисциплінарної палати були судьями або судьями у відставці (ч. 4 ст. 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») [10].

Рішення про утворення органів Вищої ради правосуддя та про їх персональний склад ухвалюються Вищою радою правосуддя (ч. 7 ст. 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») [10].

Рішення Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя може бути оскаржено до Вищої ради правосуддя (ч. 4 ст. 35 Закону «Про Вищу раду правосуддя») [10].

Відповідно до ч. 2, ч. 3 ст. 43 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» дисциплінарні провадження щодо суддів здійснюють Дисци-

плінарні палати Вищої ради правосуддя. Дисциплінарне провадження включає: 1) попереднє вивчення та перевірку дисциплінарної скарги; 2) відкриття дисциплінарної справи; 3) розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності [10].

Враховуючи викладене можемо дійти висновку, що Дисциплінарні палати для розгляду справ щодо дисциплінарної відповідальності суддів — це структурний орган Вищої ради правосуддя, що утворюється з числа членів Вищої ради правосуддя, за яким збережено право як відкривати дисциплінарне провадження щодо суддів Верховного Суду, так і приймати рішення по суті дисциплінарної справи щодо цих суддів.

У зв'язку з цим, з метою зменшення можливостей для втручання у суддівську незалежність, на мою думку, необхідно змінити тип «фільтру»*, який на сьогодні передбачений у вітчизняному законодавстві при попередньому вирішенні питання щодо наявності ознак дисциплінарного проступку у діяч судді.

При цьому одразу слід обмовитися, що якщо за кордоном це питання вирішується, як правило, при започаткуванні дисциплінарного розслідування, то в Україні — при допуску скарги (заяви) до розгляду у дисциплінарному органі, зокрема у Вищій раді правосуддя (за вітчизняним законодавством розслідування проводиться за усіма скаргами, заявами, крім тих, які з формальних підстав підлягають поверненню без розгляду).

На сьогодні в законодавстві та практиці європейських країн використовуються два типи «фільтру». Перший тип «фільтру» — коли попередньо питання про наявність ознак дисциплінарного проступку вирішується самостійно тим самим дисциплінарним органом, який вирішує дисциплінарну справу по суті. Другий тип «фільтру» — коли таке питання вирішується не тим органом, який вирішує дисциплінарну справу по суті, а іншим спеціально визначеним органом (посадовою особою).

* На необхідності такого «фільтру» наполягала, зокрема, Консультативна рада європейських суддів: «Важливим є питання, яких заходів можуть вжити особи, які вважають, що вони постраждали в результаті професійної помилки судді. Такі особи повинні мати право подати свою скаргу особі чи до органу, які є відповідальними за ініціювання дисциплінарного провадження. Проте вони не можуть мати права самостійно ініціювати або наполягати на відкритті дисциплінарного провадження. Повинен існувати фільтр, бо інакше судді часто ставатимуть об'єктом дисциплінарного розгляду, ініційованого незадоволеною стороною процесу» (п. 67 Висновку (2002)3 Консультативної ради європейських суддів щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/vys3.pdf>

Прикладом першого типу «фільтру» є законодавство та практика Ісландії, де питання наявності ознак дисциплінарного проступку попередньо вирішується Комітетом судових функцій. Якщо цей Комітет одразу після отримання скарги (заяви) визнає її явно необґрунтованою, він залишає її без розгляду. Якщо ні, то Комітет визначає термін для подання обвинуваченим суддею пояснень. Після цього, якщо Комітет визнає, що є підстави для розгляду, він розглядає дисциплінарну справу по суті [12].

Аналогічним чином у Хорватії спершу Вища судова рада вирішує, чи дозволити ініціювання дисциплінарного провадження. Якщо більшість членів Вищої судової ради вирішують дозволити провадження, тоді проводяться слухання, і після дослідження усіх доказів, наданих скаржником та обвинуваченим, ухвалюється рішення по суті дисциплінарної справи [13].

Тотожний підхід впроваджено у роботу Вищих судових рад в таких державах, як Італія, Болгарія, Франція, Словаччина, Туреччина [14].

Прикладом другого типу «фільтру» є законодавство та практика Польщі, де питання про започаткування розслідування вирішується спеціальним дисциплінарним адвокатом. Якщо є підстави для ініціювання дисциплінарного провадження, дисциплінарний адвокат відкриває дисциплінарне провадження та інформує суддю про обвинувачення, висунуті проти нього. Суддя має право подати клопотання щодо доказів. Після закінчення чотирнадцяти днів, передбачених для подання доказів, дисциплінарний адвокат передає справу на розгляд до відповідного дисциплінарного суду. Натомість якщо підстав для відкриття дисциплінарного провадження немає, дисциплінарний адвокат приймає рішення про відмову у відкритті провадження [15].

Подібна роль відводиться дисциплінарним комісарам в Іспанії [16].

Враховуючи те, що Дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя як допускають скаргу (заяву) до розгляду (відкривають дисциплінарне провадження), так і ухвалюють рішення по суті дисциплінарної справи, можемо дійти висновку, що в Україні існує перший тип «фільтру» дисциплінарних скарг (заяв).

З огляду на це з метою зменшення ризику здійснення політичного тиску на членів ВРП, а відтак — подальшого впливу на суддів Верховного Суду, на нашу думку, вітчизняний законодавець має перейти до другого типу «фільтру» дисциплінарних скарг (заяв): питання про допуск цих скарг (заяв), тобто питання про відкриття дисциплінарного провадження, слід вилучити із компетенції Вищої ради правосуддя і передати до компетенції іншого органу. Таким органом може бути Вища кваліфікаційна комісія суддів України або Рада суддів України.

Консультативна рада європейських суддів схиляється до другого типу «фільтрів»: «КРЕС вважає, що процедури, які призводять до ініціювання дисциплінарного провадження, потребують більшої формалізації. Рада пропонує, щоб країни передбачили створення спеціально-

го органу або призначили осіб, які відповідали б за отримання скарг, пояснень відповідного судді та вирішення з урахуванням цього, чи наявні достатні підстави для ініціювання дисциплінарного провадження проти судді; якщо так, тоді справа передається до органу, відповідального за розгляд дисциплінарних справ» [17]. Тотожний підхід закріплено у п. 15.3 Заходів щодо ефективного впровадження Бангалорських принципів поведінки суддів (Заходи впровадження 2010 р.) [18].

Європейська практика знає приклад, коли інститут допуску дисциплінарних скарг (заяв) є гарантією від тиску на суд, що розглядає апеляції на рішення дисциплінарного органу. Так, в Естонії дисциплінарне провадження проти суддів нижчих судів може відкрити Міністр юстиції, а проти судді Верховного Суду — лише голова цього суду. При цьому дисциплінарна справа вирішується Дисциплінарною комісією, постанову якої можна оскаржити саме до Верховного Суду [19].

Насамкінець варто згадати, що 03.10.2017 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [20], який набрав чинності з дня початку роботи Верховного Суду, тобто з 15.12.2017 р.

Відповідно до ст. 266 Кодексу адміністративного судочинства України у новій редакції (далі також — КАСУ) спори щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Вищої ради правосуддя віднесено до предметної юрисдикції нового Верховного Суду [20].

Граматичне тлумачення ч. 2 ст. 57 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» дозволяє стверджувати, що перелік підстав оскарження є вичерпним. Фактично, це правове регулювання забороняє використання такого засобу захисту прав, як позов до адміністративного суду через допущення Вищою радою правосуддя, на думку зацікавленої особи, інших порушень закону, що протиправно обмежують її права [10].

З огляду на ст. 23 Конституції України право на судовий захист (у тому числі доступ до суду) може бути обмежене у випадках, коли це необхідно для недопущення порушення прав і свобод інших людей, та задля виконання обов'язків особи перед суспільством. Обмеження конституційного права на судовий захист слід застосовувати із урахуванням принципу верховенства права, зокрема таких його складових, як співмірність інтересів особи та суспільства, а також справедливості, розумності, логічності закону тощо.

Враховуючи, що положення Конституції України та процесуального законодавства розраховані на врегулювання судового захисту в умовах, коли у суспільства є довіра до діючих суддів, можемо дійти висновку, що обмеження права суддів на судовий захист відповідали вимозі справедли-

вості, оскільки рівень довіри до суддів, які були призначені на посади до суспільно-політичних змін листопада 2013 р. — лютого 2014 р., був низький. Тому обмеження прав суддів на судовий захист, запроваджені Законом України «Про судоустрій і статус суддів» і Законом «Про Вищу раду правосуддя», відповідали вимогам співмірності інтересів особи та суспільства, справедливості, розумності за певних політико-правових обставин.

Збереження цих обмежень після початку процесуальної діяльності нового Верховного Суду порушуватиме принцип верховенства права, зокрема вимоги справедливості та розумності. Тому вважаю, що при надходженні відповідних позовних заяв Верховний Суд повинен відмовлятися від застосування згаданих обмежень та відкривати провадження в адміністративних справах щодо допущення Вищою радою правосуддя, на думку зацікавленої особи, інших порушень закону, що протиправно обмежують її права.

Список використаних джерел:

1. Доповідь щодо незалежності судової системи. Частина перша: Незалежність суддів // Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). — Страсбург, 16.03.2010 р. — С. 4.
2. Висновок № 2 (2001) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про фінансування та управління судами в контексті ефективності судової влади та статті 6 Європейської конвенції з прав людини від 23.11.2001 р., п. 37 [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6)
3. Рекомендація CM/Rec (2010)12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, пункти 3, 4 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a38
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004/print1443614425075648
5. Рішення ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України» [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/895EB1EFA4312A8DC22580F8003DFA2D](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/895EB1EFA4312A8DC22580F8003DFA2D)
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України в редакції від 07.07.2010 р. (втратив чинність) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>
7. Про Вищу раду юстиції: Закон України в редакції від 15.01.1998 р. (втратив чинність) [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/22/98-%D0%B2%D1%80>
8. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>

9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/print1371123643412915>
10. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-19/print1452596901082510>
11. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/print1371123643412915>
12. Відповіді делегації Ісландії на Запитувальник Консультативної ради європейських суддів щодо поведінки, етики та відповідальності суддів 2002 року//Questionnaire on the conduct, ethics and responsibility of judges: reply submitted by the delegation of Iceland [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE%282002%2927&Language=lanEnglish&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679&direct=true>
13. Відповіді делегації Хорватії на Запитувальник Консультативної ради європейських суддів щодо поведінки, етики та відповідальності суддів 2002 року//Questionnaire on the conduct, ethics and responsibility of judges: reply submitted by the delegation of Croatia [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE%282002%2929&Language=lanEnglish&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679&direct=true>
14. Доповідь Європейської мережі судових рад (European Network of Councils for the Judiciary) «Мінімальні судові стандарти V: дисциплінарні процедури та відповідальність суддів» 2014–2105//Minimum Judicial Standards V Disciplinary proceedings and liability of judges ENCJ Report 2014–2015, page 27 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=195%3Adiscipline&catid=11%3Amutual-confidence&Itemid=229&lang=en
15. Відповіді делегації Польщі на Запитувальник Консультативної ради європейських суддів щодо поведінки, етики та відповідальності суддів 2002 року//Questionnaire on the conduct, ethics and responsibility of judges: reply submitted by the delegation of Poland [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE%282002%295&Language=lanEnglish&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679&direct=true>
16. Доповідь Європейської мережі судових рад (European Network of Councils for the Judiciary) «Мінімальні судові стандарти V: дисциплінарні процедури та відповідальність суддів» 2014–2015//Minimum Judicial Standards V Disciplinary proceedings and liability of judges ENCJ Report 2014–2015, page 27 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.encj.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=195%3Adiscipline&catid=11%3Amutual-confidence&Itemid=229&lang=en

17. Висновок (2002)3 Консультативної ради європейських суддів щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності, п. 68 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/vys3.pdf>
18. Бангалорські принципи поведінки суддів від 19.05.2006 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_j67
19. Відповіді делегації Естонії на Запитувальник Консультативної ради європейських суддів щодо поведінки, етики та відповідальності суддів 2002 року//Questionnaire on the conduct, ethics and responsibility of judges: reply submitted by the delegation of Estonia [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE%282002%291&Language=lanEnglish&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679&direct=true>
20. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/2147-19/page35>

СОЛОПОВА Іржина

*Одеський національний морський університет,
кандидат юридичних наук, доцент*

КОДИФІКАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В УКРАЇНІ

Сьогодні в Україні відбувається інтенсивне реформування законодавства про державну службу. Безперечно, від високого рівня організаційно-правового забезпечення функціонування цього інституту, професіоналізму, фаховості, сумлінного ставлення державних службовців до виконання своїх посадових обов'язків багато в чому залежить успіх проголошених реформ у нашій країні.

Необхідно зазначити, що вперше на законодавчому рівні відносини у сфері державної служби були урегульовані за часів незалежності Законом України від 16.12.1993 р. «Про державну службу» [1]. У ньому містилось законодавче поняття державної служби, визначались її ознаки та принципи, права і обов'язки державних службовців, вирішувалися питання проходження державної служби, пов'язані зі вступом на державну службу, службовою кар'єрою та припиненням державної служби, приводилася класифікація державних службовців та вирішувалося багато інших

питань цього правового інституту. На відміну від Закону 1993 р., структура Закону України «Про державну службу» 2011 р., який так і не набув чинності, була більш розгалуженою та деталізованою [2]. В ньому були чітко окреслені сфери державної служби, встановлювалися критерії посад державної служби.

На подальшу розробку та модернізацію системи державної служби вплинули й нормативно-правові акти, у яких визначалися напрями вдосконалення механізмів її функціонування та розвитку. У цьому сенсі слід згадати ряд указів Президента України, передусім Указ від 14.04.2000 р. «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні» [3, с. 58]. Саме з того часу в Україні починається широкомасштабна адміністративна реформа, невід'ємною складовою якої стало реформування системи державної служби, а саме: удосконалення кадрового потенціалу, створення оновленого, потужного і дієздатного державного апарату, становлення професійної, політично нейтральної та авторитетної державної служби.

Важливе значення для професійного розвитку державної служби мав і Указ Президента України від 09.11.2000 р. «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» [4], в якому чітко визначалися цілі та завдання органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку професійного кадрового потенціалу державного управління та місцевого самоврядування шляхом якісного вдосконалення функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для професійної діяльності в цих органах.

Не менш важливе значення в процесі розвитку законодавства відіграв Указ Президента України від 05.03.2004 р. «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» [5], метою якого стало визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих перш за все на подальше вдосконалення інституту державної служби та його апроксимацію до стандартів ЄС. З метою подальшого розвитку та вдосконалення функціонування державної служби Указом Президента України від 20.02.2006 р. було схвалено Концепцію розвитку законодавства про державну службу [6], спрямовану на системне правове розв'язання проблем у сфері державної служби з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, зокрема вдосконалення правового регулювання державної служби.

Наступним стартом адміністративної реформи став Указ Президента України від 09.12.2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [7]. Так, було оптимізовано систему органів виконавчої влади, реформовано систему прийняття урядових рішень, а також систему контролю й нагляду.

Важливим кроком на шляху до модернізації державної служби з метою вдосконалення управління нею стало створення відповідно до Указу

Президента України від 18.07.2011 р. «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [8] єдиного органу, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби та здійснює функціональне управління державною службою, — Національного агентства України з питань державної служби. В умовах проголошених реформ постановою КМУ від 01.10.2014 р. № 500 було затверджене нове Положення про Національне агентство України з питань державної служби [9].

Стратегія державної кадрової політики України на 2012–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 01.02.2012 р. [10], регламентує забезпечення всіх сфер життєдіяльності суспільства кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою. У Стратегії зазначаються питання, що потребують вирішення: необхідність забезпечення взаємозв'язку між ринком освітніх послуг та ринком праці, приведення обсягів та якості професійної освіти й навчання у відповідність до потреб роботодавців; підвищення ролі соціальних партнерів, суб'єктів господарювання в реалізації стратегії навчання впродовж життя. Так, у 2012 р. з метою вироблення комплексного підходу до створення людського капіталу, кадрової системи держави та забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної та ефективної держави, Національним агентством України з питань державної служби розробляється проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції державної цільової програми щодо формування та реалізації державної кадрової політики» (власне розпорядження було видане з назвою «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року»), що згодом втратило чинність на підставі постанови КМУ від 05.03.2014 р. № 71 «Про деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [11]. 10.09.2014 р. з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади та відповідно до пунктів 9 і 9–1 ст. 116 Конституції України КМУ приймає постанову «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [12].

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020», що схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015, реалізацію реформи державного управління визначено як одне з пріоритетних завдань. Її мета — створення професійного інституту державної служби та забезпечення її ефективності. Поряд із цим реформу державної служби Стратегією

також включено до переліку реформ за вектором розвитку. Водночас Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 06.05.2015 р. № 287/2015, «депрофесіоналізацію та деградацію державної служби» визначено однією з актуальних загроз національній безпеці України. У свою чергу, реформування інституту державної служби, формування висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців» є одним з основних напрямів державної політики національної безпеки України.

Нарешті, 01.05.2016 р. набув чинності Закон України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» [13]. Разом з тим протягом року з часу набуття чинності Закону більшість законів та підзаконних нормативно-правових актів так і не були приведені у відповідність до його норм. Винятком є лише прийняття Закону України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», яким внесені зміни до Закону України «Про державну службу», що визначають особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя, а також Закону України від 06.12.2016 р. № 1774-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», яким внесені зміни до Закону України «Про державну службу», що скасовують залежність розміру посадових окладів державних службовців від мінімальної заробітної плати.

Таким чином, процесу реформи державної служби в Україні надано потужного імпульсу шляхом прийняття Закону 2015 р. Задля імплементації його норм прийнято біля 50 підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Водночас окремі новели Закону 2015 р. на практиці призвели до різного застосування одних і тих самих норм та порушення прав державних службовців та громадян, які виявили бажання скористатися своїм конституційним правом доступу до державної служби. Отже, незважаючи на такий тривалий процес кодифікації законодавства про державну службу, наразі актуальним залишаються усунення відповідних прогалин уніфікації норм Закону України «Про державну службу» з нормами профільних законів, що регулюють проходження державної служби в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490 (втратив чинність).
2. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 4. — Ст. 115 (не набрав чинності).
3. Козюбра М.І. Верховенство права і Україна / М.І. Козюбра // Право України. — 2012. — № 1–2. — С. 30–63.
4. Про Комплексну програму підготовки державних службовців: Указ Президента України від 09.11.2000 р. № 1212/2000.

5. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 р. № 278/2004.
6. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010.
8. Положення про Національне агентство України з питань державної служби: Указ Президента України від 18.07.2011 р. № 769/2011.
9. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500.
10. Про стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012.
11. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 р. № 71.
12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442.
13. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.

СОПІЛКО Ірина

*директор Навчально-наукового юридичного інституту
Національного авіаційного університету,
доктор юридичних наук, доцент*

ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ОКРЕМІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ

Актуальність теми доповіді визначена, насамперед, оновленням процесуального законодавства, що відбулось у межах судової реформи й було спрямоване на впровадження кращих міжнародних практик судового захисту прав людини у сфері публічно-правових відносин. Разом з тим прийняття Кодексу адміністративного судочинства України у новій редакції [1] не усунуло усі проблеми термінологічної невизначеності, обумовленої, зокрема, фактичною відсутністю усталених, доктринально обґрунтованих категорій.

Серед останніх слід виділити термін «публічна служба», який, поряд із термінами «публічно-правовий спір», «суб'єкт владних повноважень», «адміністративний договір», потребує подальшого поглибленого наукового аналізу, підтвердженням чого є матеріали практики адміністративних судів.

Так, звернення до практики Вищого адміністративного суду України дозволяє зазначити, що за період 2008–2015 рр. було прийнято понад півтисячі рішень у спорах, що впливають з публічно-правових відносин публічної служби. У своєму інформаційному листі від 26.05.2010 р. № 753/11/13–10 «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби» Вищий адміністративний суд України звертає увагу на розрізненість та відсутність уніфікованості законодавства про публічну службу і, як наслідок, — на відсутність єдиних підстав припинення публічної служби.

Сучасна доктрина адміністративного права представлена напрацюваннями у сфері визначення сутності державного службовця, серед ознак якого виділяють професійність діяльності, зв'язок цієї діяльності із практичним виконанням завдань та функцій держави та реалізацією державних/державно-владних повноважень [2, с. 134].

Спираючись на думку Ю. П. Битяка, можна зазначити, що інститут державної служби є полігалузевим правовим інститутом, оскільки до нього входять норми конституційного права, якими встановлюється право на державну службу; норми фінансового права, що регулюють посадові оклади, компенсації, фінансування державної служби тощо; кримінального права стосовно кримінальної відповідальності державних службовців (службових осіб) у випадках і порядку, передбаченому кримінальним законодавством (Кримінальний кодекс України); цивільного та трудового права щодо матеріальної відповідальності державних службовців за шкоду, заподіяну з їх вини, та інших галузей права — екологічного, земельного. При цьому нормам адміністративного права в цьому інституті відведено значну частину.

До предмету регулювання нормами адміністративного права належать такі найважливіші організаційні елементи державної служби: правовий статус посади в державних органах та їх апараті, статус державного службовця і посадової особи, категорії посад і ранги посадових осіб, вимоги до державних службовців, порядок проходження державної служби, організація управління державною службою, проведення атестації державних службовців, адміністративна і дисциплінарна відповідальність державних службовців та інші [3, с. 59].

На думку Ю. П. Битяка, доцільно застосовувати єдине поняття «державна служба» [4, с. 126]. Дослідження історії формування уявлень про державну службу дозволяє виокремити науковий підхід А. Д. Градовського, який ще у 1904 р. визначав державну службу як юридичне відношення, яке виникає для певної особи внаслідок обіймання нею певної державної посади [5, с. 48].

М. І. Цуркан, досліджуючи проблеми правового регулювання публічної служби та особливостей судового розгляду спорів у цій сфері, аналізує,

серед інших, поняття публічної служби і публічного службовця. Критично ставлячись до нормативного визначення поняття публічної служби у Кодексі адміністративного судочинства (станом на 2010 р. — на час написання монографії дослідником), він зазначав, що вказане поняття не містить сутнісних характеристик та особливостей публічної діяльності, натомість у ньому наводиться лише перелік видів цієї діяльності [6, с. 5–6].

Наведена наукова полеміка свідчить про актуальність подальшого з'ясування суті категорії «публічна служба», її співвідношення із категорією «державна служба», а також доцільності запровадження категорії «публічний службовець», яка видається узагальнюючою й потребує уніфікованого врегулювання у чинному законодавстві на рівні універсальної формули.

Однак підхід щодо визначення категорії «публічна служба» як узагальнюючої не єдиний. В. Б. Авер'янов, спираючись на досвід ряду європейських країн, пропонував запровадження терміна «цивільна служба» з позицій служби в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, що не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (адміністративну) діяльність. Про інститут публічної служби вчений вказує як про широке явище, а у тлумаченні категорії «державна служба» він виділяв підхід, за яким пропонувалось розглядати її як «службу в державі» [7].

Слід відзначити Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007 у справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування, у якому державну службу та службу в органах місцевого самоврядування віднесено до одного з видів трудової діяльності громадян (п. 3.1). У п. 3.2 мотивувальної частини Рішення зазначено, що в Основному Законі не передбачається поділ державної служби на службу в органах законодавчої, виконавчої і судової влади, натомість державна служба єдина за своїми основами (відповідно до ч. 2 ст. 38 та п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України). Інститут державної служби врегульований Законом України «Про державну службу», а особливості її проходження в апаратах окремих органів визначаються законами про ці органи. Порівняльний аналіз положень законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» надав підстави стверджувати про єдиний підхід законодавця до проходження служби як в органах державної влади, так і в органах місцевого самоврядування [8].

Висновки. Отже, правову позицію Конституційного Суду України можна покласти в основу формування наукового підходу щодо визначення змісту державної служби, служби в органах місцевого самоврядування. Поряд із цим слід зазначити, що наведені вище наукові підходи дозволя-

ють виділити багатоаспектний характер категорії «державна служба», який виходить за межі нормативно визначеного і дозволяє розглянути (принаймні в порядку наукової дискусії) питання про її узагальнюючий характер, що у подальшому сприятиме уніфікації чинного законодавства у сфері державно-службових відносин. Категорію «публічна служба» доцільно розглядати суто з теоретичних позицій, враховуючи необхідність відокремлення різних видів «служби державі» (за визначенням В. Б. Авер'янова) у чинному законодавстві.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII // Голос України. — 2017. — № 221–222.
2. Ківалов С. В. Публічна служба в Україні: підручник / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова. — Одеса: Фенікс, 2011. — 688 с.
3. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Ю. П. Битяк. — Харків, 2006. — 419 с.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія / Ю. П. Битяк. — Харків: Право, 2005. — 304 с.
5. Градовский А. Д. Начала русского государственного права: в 2 т. / А. Д. Градовский; [ред. В. А. Томсинов]. — М.: Изд-во «Зерцало», 2006. — Т. 2: Органы управления. — 542 с.
6. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія / М. І. Цуркан. — Харків: Право, 2010. — 216 с.
7. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні / В. Авер'янов // Юстиніан. — 2005. — № 8 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1843>
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 80. — Ст. 2979.

СПІВАК Марина

доцент кафедри адміністративного права
та процесу Національної академії
внутрішніх справ,
доктор політичних наук

ЗАРУБІЖНА ПРАКТИКА ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВИЛ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Попри різні погляди у доктринальних та публіцистичних джерелах на правила етичної поведінки державних службовців і систему принципів державної служби, їх перелік і зміст, слід зазначити, що ці питання в певному обсязі завжди діставали вияву в законодавстві. Правове закріплення принципів державної служби забезпечує стабільність функціонування державних органів, стійкість правового регулювання державно-службових відносин, обумовлює тенденції розвитку законодавства про державну службу.

Закон України «Про державну службу» у ст. 4 передбачає, що державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, ефективності, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості, стабільності [1]. У Правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування зазначено, що етична поведінка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування ґрунтується на принципах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначених законами України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також на загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції» [2]. У контексті модернізації законодавства України про державну службу доцільним видається орієнтування на кращі світові практики у вирішенні цього питання.

Так, у 2015 р. урядом Республіки Кенії був прийнятий стратегічний документ, що визначив вимоги до державного службовця і принципи державної служби, — Public Service (Values and Principles). Зокрема, у документі передбачається, що кожен державний службовець повинен дотримуватися високих стандартів професійної етики. Такі стандарти вважаються дотриманими, якщо цей державний службовець: є чесним; виявляє ініціативу у роботі; його професійна діяльність є прозорою й узгодженою з діями колег; поважає інших; є об'єктивним; є патріотом; дотримується верховенства права.

Крім того, державний службовець повинен відповідати вимогам, що висуваються професійною асоціацією державних службовців: використо-

звувати усі ресурси постійного професійного розвитку; дотримуватися ділової корпоративної етики відповідного підрозділу, в якому він обіймає посаду; нести відповідальність за свої дії [3].

Широкого застосування у практиці державних службовців Лос-Анджелесу набули «П'ять принципів етики публічної служби»: 1. Державна установа — це вияв особливої довіри з боку громадян; використовувати її слід лише для того, щоб просувати громадські інтереси, а не особисту вигоду. 2. Приймати рішення слід по суті, звільнивши себе від упередження, і не допускати конфліктів інтересу. 3. Здійснювати урядування необхідно відкрито, ефективно, справедливо та почесно, щоб громадськість могла ознайомлюватися з прийнятими рішеннями. 4. Необхідно бути чесним, поважати демократичні принципи, дотримуватись букви та духу закону. 5. Поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й укріплювати довіру суспільства та окремих громадян до державної служби [4].

Майже вся світова фінансова еліта і особи, які обіймають керівні посади в органах державної влади, посилаються на «Сім принципів державного управління», що їх іноді називають «Принципами Нолана», після того, як лорд Нолан представив їх уряду Великої Британії у 1995 р. Принципи такі: самовідданість — державний службовець повинен приймати рішення виключно з точки зору суспільних інтересів; він не повинен це робити для того, щоб отримати фінансову чи іншу матеріальну вигоду для себе, своєї родини або своїх друзів; цілісність — полягає у встановленні взаєморозуміння між державними службовцями у процесі співробітництва, спрямованого на досягнення цілей державної служби; об'єктивність — при прийнятті важливих рішень чи укладенні договорів державні службовці повинні враховувати здобутки сторін, їх можливості і статус; підзвітність — державні службовці несуть відповідальність за свої рішення та дії перед громадськістю і зобов'язані сприяти проведенню будь-яких перевірок, що стосуються їх діяльності; відкритість — характеризується максимально можливою доступністю інформації про діяльність управлінського апарату й формуванням жорсткого механізму громадського впливу на сферу державного управління; чесність — державні службовці повинні повідомляти про всі випадки приватного інтересу, що мали місце при виконанні службових обов'язків, та вживати заходів для вирішення будь-яких конфліктів, що виникають у спосіб, який захищає суспільні інтереси; лідерство — описує навички, здібності та компетенції, що їх особа повинна мати, щоб бути саме ефективним лідером у своїй організації й показувати особистий приклад, дотримуючись принципів державної служби [5]. Ці 7 принципів поширюються на всіх, хто працює в органах державної влади й підвідомчих їм організаціях, на посадах державної служби, в органах місцевого самоврядування, місцевих

адміністраціях, поліції, суді, в органах охорони здоров'я, освіти, соціального захисту і сфери послуг [6].

Органом, на який покладається обов'язок слідкувати за дотриманням державними службовцями принципів і правил етичної поведінки в Канаді, є Комісія державної служби. Її внутрішні контрольно-наглядові повноваження чітко визначені Законом про державну службу. До складу Комісії входять керівники органів державної влади. Мета закріплених в законі принципів — змусити керівників служб і всіх, хто обіймає керівні посади в органах виконавчої влади, дотримуватись їх особисто. Тож Комісія (колегіально) і всі її члени (особисто) повинні керуватись і вимагати від інших дотримання таких принципів: лідерство — Комісія забезпечує стратегічне керівництво, визнає бачення своєї місії, політику, яка поважає дух і букву закону та забезпечує їх реалізацію; цінності та етика — Комісія підтримує належний рівень культури спілкування в органах державної влади, відкриту дискусію, прозорість та повагу до всіх; колегіальність — Комісія повністю усвідомлює свою колективну відповідальність за порушення принципів і правил етичної поведінки при виконанні своїх обов'язків; співпраця — Комісія постійно працює над формуванням у підлеглих особистісних і професійних цінностей; відповідальність — Комісія несе відповідальність за прийняті рішення і дії та підзвітна парламенту; білінгвізм — Комісія підтримує та заохочує використання обох офіційних мов [7].

Щоб забезпечити довіру громадськості до уряду США, усі хто проходить службу в органах державної влади, покликані виконувати положення документу № 12674. Він є основою етичної поведінки, що вимагається від службовців усіх федеральних служб. Так, кожен повинен дотримуватись основних принципів етичної поведінки: державна служба є суспільною довірою; вона вимагає дотримання Конституції, законів та етичних принципів, а не переслідування інтересів приватної вигоди. Особа не повинна мати фінансових інтересів, які суперечать добросовісному виконанню обов'язку; займатись фінансовими операціями із використанням забороненої інформації або дозволяти неналежне використання такої інформації для подальшого використання будь-яких приватних інтересів; приймати подарунки, предмети, грошові цінності від осіб, які бажають отримати будь-які офіційні дані, заборонені законом, послуги, що допоможуть здійснювати комерційну діяльність, або чий інтереси можуть суттєво постраждати від виконання або невиконання обов'язків; не повинні давати обіцянки будь-якого характеру від імені уряду; повинні мати чесні наміри при виконанні своїх обов'язків; заборонено працювати на інших роботах, у тому числі вести переговори щодо працевлаштування; повинні робити все можливе для розкриття схем шахрайства, запобігання корупції в органах державної влади; добросовісно дотримуватись своїх громадських зобов'язань, у тому числі усіх фінансових

зобов'язань, особливо стосовно сплати федеральних, державних або місцевих податків, встановлених законом; дотримуватися всіх законів і правил, які забезпечать рівні можливості усім американцям незалежно від раси, кольору шкіри, віросповідання, статі, національного походження, віку чи особливих фізичних вад; не використовувати своє робоче місце і приміщення органів виконавчої влади для особистої вигоди; діяти неупереджено і не надавати пільг будь-якій приватній організації чи фізичній особі; захищати і зберігати державне (федеральне) майно і не використовувати його для інших, несанкціонованих дій; уникати будь-яких дій чи ситуацій, у яких порушується закон чи створюється враження, що закон порушено — особливо це стосується порушень стандартів етичної поведінки державного службовця та етичної поведінки працівників міністерства внутрішніх справ, за які можливе настання кримінальної відповідальності (підкуп, конфлікт інтересів та ін.). Законодавством США визначено, що порушення законодавства про етику тягне кримінальну, цивільно-правову, а у деяких випадках — дисциплінарну відповідальність. Особам, які обіймають посади в органах державної влади, рекомендується консультуватися з радником з питань етики, перш ніж розпочинати будь-яку діяльність, або якщо у них є сумніви щодо можливого порушення норм етики [8].

Тож очевидним є те, що для дотримання державними службовцями принципів державної служби й етики існує практика створення постійно діючих комісій з наглядовими повноваженнями; в окремих випадках — департаментів і відділів з етики; запровадження посади радника з етичних питань; притягнення до цивільно-правової, кримінальної і дисциплінарної відповідальності за порушення принципів державної служби і етики. Такий досвід може бути корисним для України.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.
2. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 // Офіційний вісник України. — 2016. — № 74. — С. 51. — Ст. 2493.
3. Public Service (Values and Principles). Published by the National Council for Law Reporting with the Authority of the Attorney-General. Laws of Kenya. No. 1A of 2015 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELESTRONIC/101064/121598/F-2001559592/KEN101064.pdf>
4. Five Principles of Public Service Ethics. By Nestor «Rick» Valencia. Candidate for Assessor; County of Los Angeles. June 3, 2014 Election [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.smartvoter.org/2014/06/03/ca/la/vote/valencia_n/paper1.html

5. Principles of Public Service — can we live up to them? February 10, 2009 Don Ledingham [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.edubuzz.org/donsblog/2009/02/10/principles-of-public-service-can-we-live-up-to-them/>
6. The 7 principles of public life. Documents. Published 31 May 1995 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>
7. Operating Principles of the Public Service Commission. 01.07.2007. Government of Canada [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.canada.ca/en/public-service-commission/corporate/about-us/operating-principles-public-service-commission.html>
8. Basic Obligation of Public Service. The Foundation For Ethical Behavior Executive Order 12674. U.S. Department of the Interior. Departmental Ethics Office [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.doi.gov/ethics/basic-obligations-of-public-service>

СТЕЦЕНКО Семен

*Запорізький національний університет,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України*

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, КЛАСИФІКАЦІЯ

В умовах системного реформування багатьох сфер суспільного життя, що наразі відбувається в Україні, зростає важливість теоретичних наукових напрацювань, які б пропонували адекватні підходи до розуміння сутності тих чи інших проблемних питань. Зазначене безпосередньо стосується правової науки загалом та адміністративно-правової науки зокрема. Конкретним прикладом того, як у рамках адміністративної реформи, удосконалення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, втілення у життя людиноцентристського спрямування діяльності держави наука адміністративного права може бути корисною, є, безперечно, інститут адміністративних процедур.

Термін «процедура» походить від латинського «procedo», що означає «проходжу», «просуваюсь». Адміністративні процедури стали складовою вивчення українського адміністративного права відносно нещодавно. Ключовими засадами, які обумовили поширення адміністративних процедур у вітчизняному державотворенні загалом та у практичній діяльності суб'єктів публічного адміністрування зокрема, стали такі:

— по-перше, прийняття у 1996 р. Конституції України, де, зокрема, у ст. 19 стверджується, що органи державної влади та

органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У свою чергу ст. 40 Основного Закону акцентує на тому, що усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Вказані положення констатують необхідність для органів публічної адміністрації: а) діяти відповідно до певного порядку (процедури) на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; б) належним чином, відповідно до певного порядку (процедури) реагувати на індивідуальні чи колективні звернення і, як наслідок, надавати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк;

- по-друге, Концепція адміністративної реформи в Україні, першим кроком якої стало прийняття Указу Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», де, зокрема стверджується, що існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, еkleктично поєднуючи як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. В даному документі чітко зазначено щодо необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України;
- по-третє, теоретичні напрацювання українських адміністративістів, які торкалися обґрунтування власне ідеї адміністративних процедур та їх місця в системі адміністративного права та адміністративного процесу. Зокрема, нами виокремлюються три складові адміністративного процесу: 1) адміністративно-судовий процес, у рамках якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах; 2) адміністративно-управлінський процес, у рамках якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації; 3) адміністративно-юрисдикційний процес, в рамках якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу.

Відтак, адміністративно-управлінський процес реалізується саме через адміністративні процедури, які впорядковують діяльність органів публічної адміністрації із вирішення конкретних адміністративних справ.

Таким чином, під адміністративною процедурою нами пропонується розуміти встановлений чинним законодавством порядок розгляду суб'єктами публічного адміністрування індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи, що завершується прийняттям адміністративного акту.

Ознаки адміністративної процедури:

- базується на нормах чинного законодавства;
- визначає порядок розгляду адміністративних справ;
- упорядковує повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування;
- спрямована на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи;
- завершується прийняттям адміністративного акту.

Особливість сучасного розуміння сутності адміністративних процедур полягає у тому, що незважаючи на їх соціальну важливість та затребуваність, наразі в Україні ще не прийнято єдиного нормативно-правового акту рівня закону, який би врегулював вказані питання. Існують кілька альтернативних законопроектів, в тому числі проектів кодифікованих нормативно-правових актів. Водночас на сьогодні найбільш дотичними до проблематики правового регулювання адміністративних процедур вважаються закони України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР «Про звернення громадян», від 06.09.2012 р. № 5203-VI «Про адміністративні послуги», від 19.06.2003 р. № 966-IV «Про соціальні послуги», від 02.03.2015 р. № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» тощо.

Враховуючи комплексний характер адміністративних процедур та широкий спектр їх можливого застосування, логічно постає питання стосовно виокремлення видів адміністративних процедур. Існують кілька критеріїв можливої їх класифікації.

1. Залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури, виокремлюють:

- заявні адміністративні процедури (виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної фізичної чи юридичної особи до суб'єкта публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння у реалізації законних інтересів). Прикладом такого роду адміністративних процедур можуть слугувати процедури, що виникають у зв'язку із заявою щодо надання адміністративної послуги;

— втручальні адміністративні процедури (виникають за ініціативою суб'єкта публічної адміністрації за наявності для цього правових підстав). Прикладами такого роду адміністративних процедур можуть слугувати інспекційні процедури, притягнення осіб до адміністративної відповідальності, процедури викупу земельних ділянок з мотивів суспільної необхідності тощо.

2. Залежно від складності здійснення адміністративної процедури виділяють:

— прості адміністративні процедури (полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру та прийняти адміністративний акт). Приклад: реєстрація за місцем проживання. Реєстрація місця проживання/перебування або зняття з реєстрації місця проживання особи здійснюється в день подання особою або її представником документів. Реєстрація місця проживання за заявою особи може бути здійснена одночасно із зняттям з попереднього місця проживання (постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 207 «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру»);

— складні адміністративні процедури (потребують здійснення складних нелінійних дій із можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів тощо). Приклад: порядок вибору особою лікаря, який надає первинну медичну допомогу, шляхом подання декларації через електронну систему охорони здоров'я. Вказаний порядок врегульовано за допомогою наказу Міністерства охорони здоров'я України від 19.03.2018 р. № 503 «Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу».

3. Залежно від кількості осіб, які претендують на отримання певного соціального результату, виокремлюють:

- одноособові (приміром, призначення пенсії за віком);
- конкурсні (приміром, порядок проведення конкурсу з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції).

Таким чином, на наше переконання, юридична наука та правозастосовна практика мають тісно взаємодіяти з метою побудови української держави та вітчизняного права на засадах людиноцентризму та верховенства права.

СТОЛБОВИЙ Володимир

докторант відділу аспірантури і докторантури

Національної академії Служби безпеки України,

кандидат юридичних наук, доцент

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Публічна служба в Україні — вже не нове поняття в українському законодавчому акті й має, на нашу думку, досить широке і неконкретне значення, що використовується для забезпечення прав публічних службовців у судовому порядку. Так, відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба — це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1].

Теорія адміністративного права у широкому значенні визначає публічну службу як одну зі сторін діяльності публічної адміністрації з правового врегулювання і організації діяльності її працівників, а також власне як діяльність державних і муніципальних службовців стосовно практичного і безпосереднього здійснення функцій і завдань, що ставляться перед ними. Публічна служба передбачає служіння державі, територіальній громаді, тобто здійснення за дорученням і за оплату діяльності з реалізації завдань і функцій держави і органів місцевого самоврядування [2, с. 49]. На думку інших науковців-правознавців, публічна служба є особливим видом діяльності осіб, які працюють в органах публічної адміністрації (іноді — також в інших публічних інституціях), основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів [3, с. 18].

Виділивши кілька основних позицій щодо визначення сутності поняття публічної служби, слід зупинитися на взаємозв'язку публічної служби і національної безпеки держави. Так, положеннями чинного Закону України «Про основи національної безпеки України» закріплено систему суб'єктів забезпечення національної безпеки України. Це, насамперед, Президент України, Верховна Рада України, органи виконавчої влади, суди та правоохоронні органи [4]. Звичайно, на сьогодні, в умовах гібридної війни проти України та інших загроз національній безпеці держави виникла нагальна потреба удосконалення положень щодо системи національної безпеки взагалі та суб'єктів її забезпечення зокрема. Тому Верховною Радою України у першому читанні було прийнято законопроект «Про національну без-

пеку України», в якому визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, а суб'єкти її забезпечення входять у сектор безпеки і оборони [5]. Функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України, а реалізація таких функцій та повноважень відбувається саме під час проходження визначеними законопроектом суб'єктами публічної (державної та в органах місцевого самоврядування) служби.

Особливість поняття «національна безпека» полягає у тому, що воно наділене певними властивостями: відображати непорушну цілісність, що існувала до завданої шкоди; містить у собі умови для постійної діагностики цілісності й частки загроз і небезпек. Ці властивості визначають єдність заходів, завдяки яким безпека — це не суто випадковий стан, а взаємообумовлені та взаємозалежні відносини відповідно до правових норм окремо взятої системи. Тому безпека є неподільною, а безпека кожної держави (або об'єкта безпеки) нерозривно пов'язана з безпекою всіх інших держав (об'єктів) [6, с. 44].

Отже, національна безпека — це статико-динамічний стан захищеності фундаментальних цінностей та інтересів від потенційних, реальних загроз і викликів для людини, держави і суспільства. Національна безпека має особливу природу, на неї впливають не тільки колективні суб'єкти — народи і громадські об'єднання, а й конкретні індивіди. Від правової свідомості особи, рівня її моральності також залежить національна безпека. Національній безпеці притаманні певні атрибути, що розкривають її зміст. До них віднесено нескінченність правового змісту, постійність існування у часовому вимірі, динамічність, захищеність життєво важливих інтересів та цінностей об'єктів національної безпеки, стійкість. Звісно, вказаний перелік не є вичерпним, а тому зумовлює можливості наукових пошуків у цьому напрямі [6, с. 45].

Відносини публічної служби складаються під час виконання покладених на публічних службовців обов'язків і реалізації відповідних прав відповідно до чинного законодавства. Від ефективності реалізації цих службових повноважень насамперед залежить забезпечення національної безпеки України. Якщо службові правовідносини організовані на належному правовому та організаційному рівнях, ефективність реалізації компетенції збільшується в рази. Виконання повноважень публічними службовцями із забезпечення національної безпеки України безпосередньо залежить від чіткої організації службових правовідносин всередині системи органів влади.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України (в редакції від 03.10.2017 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 2017. — № 48. — Ст. 436.

2. Мовчун О. Службові відносини в адміністративному праві / О. Мовчун // Вісник Херсонського державного університету. — 2015. — Вип. 1. — Т. 3. — С. 48–52.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.
4. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.
5. Про національну безпеку України: проект Закону від 20.03.2018 р. № 2351-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531
6. Пучков О.О. Національна безпека: концептуальні підходи до розуміння / О.О. Пучков // Науковий вісник Херсонського державного університету. — 2017. — Вип. 5. — Т. 1. — С. 41–45.

СТРЕЛЬЧЕНКО Оксана

*доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент*

ДОСЛІДЖЕННЯ АКТУАЛЬНИХ ПИТАНЬ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ СФЕРИ ОБІГУ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ

Адміністративні правовідносини, що виникають під час обігу лікарських засобів, безперечно, потребують прискіпливішої уваги з боку держави в особі відповідних уповноважених публічних органів. Це, насамперед, пов'язано із соціальною значущістю фармацевтичної продукції, що здійснює безпосередній вплив на одну з найвищих соціальних цінностей — здоров'я людини.

Регулювання відносин, що виникають у будь-якій сфері, за допомогою правових норм передбачає їх захист, у тому числі шляхом застосування до правопорушників заходів юридичної відповідальності. Фармацевтична галузь, враховуючи її соціальне значення, не може розвиватись без відповідного механізму правового регулювання, що, у свою чергу, передбачає налагоджену систему юридичної відповідальності. Для ефективного розвитку та захисту правовідносин, котрі виникають у фармацевтичній сфері, необхідне існування всіх видів юридичної відповідальності, проте особливо важливе місце відводиться адміністративній відповідальності, основним призначенням якої є запобігання та недопущення заподіяння значної шкоди цінностям, що охороняються законом, насамперед здоров'ю людини.

Особливістю адміністративної відповідальності є надзвичайно широкий спектр регульованих правом суспільних відносин. За допомогою адміністративно-правових норм упорядковуються відносини у багатьох галузях суспільного життя, зокрема у фармацевтичній сфері як складовій галузі охорони здоров'я.

Як свідчить практика, переважна більшість медичних працівників у сфері обігу лікарських засобів, та навіть керівників закладів охорони здоров'я мають поверхневе уявлення про адміністративну відповідальність, встановлену чинним законодавством за правопорушення у сфері обігу лікарських засобів. При цьому знання про підстави, види і наслідки юридичної відповідальності, з одного боку, дисциплінує фармацевтичних працівників, а з іншого — зменшує ймовірність безпідставного притягнення їх до відповідальності.

За підрахунками експертів Всесвітньої організації охорони здоров'я, в Україні через лікарську недбалість щодня помирають 6–7 хворих і втричі більше стають інвалідами, а медики практично не несуть відповідальності за лікарську недбалість — недбале ставлення до пацієнтів і своїх обов'язків [1].

Однією з причин такої ситуації є те, що згідно з чинним законодавством медичного та фармацевтичного працівника можна покарати за неналежне виконання професійних обов'язків тільки якщо це призвело до тяжких наслідків, але якщо тяжких наслідків немає, а неналежне виконання обов'язків існує, то лікарі фактично залишаються без покарання за свої дії.

Зважаючи на збільшення кількості позовних заяв громадян щодо неналежного надання медичної допомоги та обігу лікарських засобів, проблемам юридичної відповідальності медиків за професійні правопорушення треба приділяти значно більше уваги.

Правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні визначаються Основами законодавства України про охорону здоров'я [2] та Законом України «Про лікарські засоби» [3].

Так, відповідно до ст. 80 Основ особи, винні у порушенні законодавства про охорону здоров'я, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законодавством.

Відповідно, розгляд адміністративної та дисциплінарної відповідальності в ракурсі питань юридичної відповідальності фармацевтичних працівників виправданий у зв'язку з тим, що адміністративні та дисциплінарні порушення негативні самі по собі й створюють передумови для виникнення майнових та кримінальних правопорушень. Тому розкриття основних особливостей адміністративного і трудового законодавства щодо правопорушень фармацевтичних працівників необхідне й актуальне. Розгляд у єдиному блоці адміністративних і дисциплінарних правопорушень пояснюється тим, що часто вони поєднуються в одному медичному та фармацевтичному правопорушенні. Порушення норм адміністративного права нерідко супроводжується дисциплінарним порушенням, і в цьому випадку відповідаль-

ність фармацевтичного працівника може настати як тільки за один вид правопорушення, так і за кілька одночасно.

Адміністративна відповідальність фармацевтичного працівника — це різновид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні до фармацевтичних працівників, які вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій — адміністративних стягнень.

Сучасна ситуація розвитку охорони здоров'я в Україні, коли створена нормативно-правова база медичної та фармацевтичної діяльності, формується медичне право, свідчить про значущість адміністративного права та адміністративної відповідальності як дієвого засобу регламентації всієї сфери медичної та фармацевтичної діяльності.

Слід зазначити, що суспільні відносини, які регулюються адміністративним правом, переважно є відносинами владними. Разом з тим останнім часом значною мірою починає втілюватись у життя ідеологія «публічно-сервісної» основи сучасного адміністративного права, сутність якої полягає у служінні держави (та її інститутів) людині [4, с. 139]. Водночас ключовою ознакою адміністративно-правових відносин є те, що в них завжди бере участь суб'єкт, який представляє інтереси держави, тобто публічно-правові інтереси. У вказаних відносинах втілюється в життя державна політика, державна ідеологія [5, с. 128].

Підтверджує нашу думку щодо меж застосування інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у фармацевтичній сфері аналіз окремих статей Кодексу України про адміністративні правопорушення [6].

Так, глава 5 розділу II «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення» КУпАП визначає положення про притягнення до адміністративної відповідальності, зокрема, за незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44); за порушення обмежень, встановлених для медичних і фармацевтичних працівників під час здійснення ними професійної діяльності (ст. 44–2); за порушення встановленого порядку взяття, переробки, зберігання, реалізації і застосування донорської крові та/або її компонентів і препаратів (ст. 45–1).

До заходів адміністративної відповідальності у сфері фармацевтичної діяльності належать такі, що передбачені главою 9 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил» КУпАП, а саме за ввезення в Україну, вивезення з України, транзит через її територію, вивезення з карантинних зон або ввезення до них об'єктів регулювання, які не пройшли фітосанітарного контролю (ст. 106).

Відомо, що у фармацевтичній сфері можуть мати місце адміністративні правопорушення, що безпосередньо пов'язані з процесом виробництва, транспортування та реалізації лікарських засобів; саме вони передбачені

у главі 13 «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації» КУпАП: введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів (ст. 167); випуск у продаж нестандартної продукції (ст. 168); виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил (ст. 168–1); випуск у продаж продукції з порушенням вимог щодо медичних попереджень споживачів тютюнових виробів (ст. 168–2); недодержання стандартів при транспортуванні, зберіганні і використанні продукції (крім харчових продуктів) (ст. 170) тощо.

У главі 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» КУпАП передбачена відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів (ст. 188–10); невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог посадових осіб органів державної санітарно-епідеміологічної служби (ст. 188–10); невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з контролю за цінами (ст. 188–3). Враховуючи соціальний, охоронно-оздоровчий аспект діяльності із забезпечення населення лікарськими засобами, її орієнтованість на людину вважаємо, що зазначені статті КУпАП передбачають відповідальність осіб, які винні у правопорушеннях саме у фармацевтичній сфері.

Список використаних джерел:

1. Устінов О. В. Відповідальність медиків і фармацевтів за неналежне виконання професійних обов'язків може бути посилено / О. В. Устінов [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.umj.com.ua/article/5490/vidpovidalnist-medikiv-i-farmaceutiv-za-nenalezhne>
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 19.
3. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 22. — Ст. 86.
4. Акопов В. И., Маслов Е. Н. Право в медицине / В. И. Акопов, Е. Н. Маслов. — М.: Книга-сервис, 2002. — С. 136–200.
5. Бердичевский Ф. Ю. Уголовная ответственность медицинского персонала за нарушения профессиональных обязанностей / Ф. Ю. Бердичевский. — М.: Юрид. лит., 1970. — 128 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

ТИТАРЕНКО Марина

аспірантка кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету,
співробітник Навчально-наукової лабораторії
дослідження проблем службового права
НАПрН України

ПРАВО ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ПРАВА УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА СПЕЦИФІКУ ВИОКРЕМЛЕННЯ

Перегляд основних підходів до формування системи права в сучасній вітчизняній правовій науці, про який свідчать істотне зростання кількості тематичних наукових праць, активізація наукових дискусій на шпальтах провідних наукових фахових видань, проведення наукових, науково-практичних заходів, безпосередньо присвячених проблематиці системі права України [1], певним чином впливає й на пріоритетність галузевих наукових фахових пошуків. Це є цілком виправданим, враховуючи те, що модифікація системи права в цілому зумовлює й модифікацію всіх її елементів. Не є винятком і наука адміністративного права, одним із пріоритетних напрямів дослідження якої завжди була і досі залишається система адміністративного права (див., наприклад, наукові праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андійко, В. М. Гаращука, С. В. Ківалова, Р. С. Мельника та ін.).

В умовах перегляду функціонального призначення предмету, методу адміністративного права, запозичення значної кількості новітніх інститутів права європейського, що суттєво впливає на систему галузі в цілому, вчені-адміністративісти все прискіпливіше досліджують окремі елементи системи адміністративного права задля з'ясування їх місця, ролі у відповідній системі в сучасних умовах, що у свої чергу дозволяє сформувати новітній науковий базис для галузевої нормотворчості та правозастосування.

Аналіз сучасних галузевих наукових джерел свідчить про те, що все більша увага вчених-адміністративістів зосереджується на: а) дослідженні обґрунтування доцільності виокремлення у системі адміністративного права нових елементів — адміністративно-процедурного, адміністративно-господарського, адміністративно-земельного, освітнього, будівельного, соціального права та ін. (див., наприклад, праці Є. В. Петрова, В. М. Бевзенка, С. М. Кушніра, О. І. Миколенка, Н. В. Галіциної та ін.); б) обґрунтуванні трансформацій раніше існуючих елементів системи адміністративного права й набуття ними нових ознак, що зумовлює зміну їх якості — адміністративно-деліктного права, службового права тощо

(див., наприклад, праці В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельника, Т. О. Коломоєць, Л. Р. Біли-Тіунової, Т. С. Аніщенко, М. В. Лошицького та ін.). При цьому серед розмаїття питань, що порушуються вченими-адміністративістами, проблематиці службового права належить особливе місце, що зумовлено, по-перше, потребою з'ясування місця й ролі відповідної сукупності норм права, покликаних врегулювати відносини публічної служби (звідси — розмаїття варіантів назви цього елементу системи права України: «службове право», «право публічної служби» тощо), у системі права в цілому (чи це — самостійний елемент, чи все ж таки елемент структурний іншого елементу — галузі права), що дозволить «знижити градус напруженості» у дискусії вчених-адміністративістів та вчених — фахівців у галузі трудового права. По-друге, враховуючи кількісні та якісні показники сучасної вітчизняної нормотворчості щодо врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із професійною службовою публічною діяльністю, необхідним є з'ясування реального стану справ щодо наявності підстав для внесення відповідних змін до системи адміністративного права, безпосередньо пов'язаних із виокремленням службового права (права публічної служби) як її елементу.

Аналіз сучасних вітчизняних наукових фахових джерел дозволяє виокремити кілька базових підходів до вирішення відповідного питання: а) право публічної служби є елементом системи адміністративного права й розглядається як її інститут; б) право публічної служби є елементом системи адміністративного права і розглядається як її підгалузь; право публічної служби (службове право) є самостійною галуззю права, а отже — самостійним елементом системи права України [2, с. 133].

Одразу слід зазначити, що підтримуючи позицію вчених-адміністративістів, розглядати право публічної служби як елемент системи трудового права недоцільно, враховуючи специфіку предмету регулюючого впливу, а також методи, що використовуються для регулювання відповідних відносин, хоча вчені — представники галузі трудового права, досліджуючи окремі аспекти регулювання відносин, пов'язаних із публічною службою (наприклад, стимули, підвищення компетентностей, оплата праці, соціальний захист тощо), намагаються обґрунтувати протилежне (див., наприклад, праці М. Дей, М. С. Кохан, О. М. Ярошенка, В. М. Андріїва та ін.).

Акцентування на специфіці предмету і методів регулюючого впливу на відносини, безпосередньо пов'язані із професійною службовою публічною діяльністю, дозволяє стверджувати, що в наявності ознаки, притаманні саме адміністративному праву, і з цим погоджуються всі вчені-адміністративісти (див., наприклад, праці Ю. П. Битяка, Л. Р. Біли-Тіунової, Р. С. Мельника, В. К. Колпакова та ін.). При цьому

ці ознаки були притаманні відповідному елементу системи адміністративного права як раніше (див., наприклад, праці А. І. Єлістратова), так і на сьогодні (див., наприклад, праці Т. С. Аніщенко, Т. О. Коломоєць та ін. [3, с. 89]). Щоправда, істотне розширення сфери регулюючого впливу, поява нових джерел, певне ускладнення відносин за рахунок запровадження нових, раніше невідомих вітчизняній правовій науці інститутів, зумовили певну модифікацію права публічної служби у системі адміністративного права, що й сприяло появі наукових праць, у яких обґрунтовується трансформація права публічної служби у якісно новий елемент як системи адміністративного права України, так і системи права України в цілому.

Варто погодитися із тим, що реформаційні державотворчі та правотворчі процеси зумовили певну модифікацію права публічної служби й «переростання» її за межі інституту галузі (із регулюванням однорідних відносин). Водночас актуальним залишається питання, чи можна право публічної служби розглядати як самостійну галузь права? Чи все ж таки це — елемент системи адміністративного права, який «виріс» за межі інституту й набув ознак її підгалузі? Для остаточної відповіді на ці питання важливим є урахування положень сучасної науки теорії права щодо ознак підгалузі та галузі права й з'ясування їх застосовності (або ж незастосовності) до права публічної служби.

Узагальнений аналіз сучасних тематичних наукових джерел свідчить про те, що для виокремлення самостійної галузі права в наявності повинні бути унікальний предмет, метод правового регулювання, система джерел (щоправда, можна зустріти й інші підходи щодо кількості та послідовності розміщення ознак). Для сучасної сукупності норм, покликаних регулювати суспільні відносини, які безпосередньо пов'язані із професійною службовою публічною діяльністю, дійсно притаманним є унікальний предмет, який можна, з урахуванням специфічних ознак, виокремити із предмету адміністративного права. Втім щодо унікальності методу правового регулювання, а також системи джерел це питання залишається відкритим.

Відносини, безпосередньо пов'язані із професійною службовою публічною діяльністю, регулюються за допомогою методів адміністративного права. Натомість стосовно системи джерел права публічної служби вона жодних специфічних властивостей, на жаль, порівняно із системою джерел адміністративного права також не має. Це дозволяє зробити висновок про т.зв. «проміжне» місце права публічної служби — між інститутом та самостійною галуззю права в системі права України, — а відтак — про право публічної служби як підгалузь адміністративного права із усім переліком ознак, притаманних саме підгалузі права.

Список використаних джерел:

1. Національна правнича дискусія за темою «Система права України: сучасний стан і тенденції розвитку» // Право України. — 2017. — № 5. — С. 9–123.
2. Коломоєць Т.О. Службове право — це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права? / Т.О. Коломоєць / Питання адміністративного права. — Кн. 2 / Відп. за вип. Н.Б. Писаренко. — Харків: ТОВ «Оберіг», 2018. — С. 131–140.
3. Аніщенко Т.С. Диференціація предмета адміністративного права (на прикладі службового права) / Т.С. Аніщенко / Питання адміністративного права. — Кн. 2 / Відп. за вип. Н.Б. Писаренко. — Харків: ТОВ «Оберіг», 2018. — С. 81–91.

ТОПЧІЙ Василь

*директор Навчально-наукового інституту права
Національного університету державної
фіскальної служби України,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України*

ПРОБЛЕМАТИКА РОЗГЛЯДУ СПОРІВ ЩОДО ВІДНОСИН У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що з часів поділу права на приватне і публічне відносини публічної (державної) служби розглядалися виключно крізь призму публічно-правового регулювання.

Парадигма визначеності важливості публічної служби в структурі управлінського апарату, від ефективного функціонування якого залежить послідовний і сталий розвиток країни, полягає в переорієнтації на погляди стосовно першочерговості питання надання соціально-економічних та правових гарантій функціонування публічної служби і діяльності публічних службовців. З огляду на наведене особливого значення набувають питання вирішення спорів щодо прийняття на публічну службу, проходження публічної служби та її припинення, вирішення яких покладається передусім на адміністративні суди.

Аналіз чинного законодавства, науково-теоретичних напрацювань та судової практики дає підстави стверджувати, що в цілому в Україні створено законодавчі, організаційні, теоретичні та процесуальні засади вирішення цієї проблематики. Водночас, як свідчить аналіз розгляду судами такої категорії справ, низка важливих питань досі перебувають на стадії вирішення, що суттєво впливає на ефективність та дієвість як публічної служби, так і адміністративного судочинства.

Центральну роль у законодавчому регулюванні питань публічної служби відіграють закони «Про державну службу» [1], «Про запобігання корупції» [2], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [3], «Про дипломатичну службу» [4], «Про Службу безпеки України» [5], «Про військовий обов'язок і військову службу» [6] та ін.

Метою доповіді є виявлення проблемних питань, які виникають під час застосування положень Закону України «Про державну службу» [1], іншого спеціального законодавства, що регулює питання прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення із публічної служби та Кодексу законів про працю України, розгляду справ цієї категорії, найбільш характерних порушень чи неправильного застосування норм матеріального та процесуального права, формулювання конструктивних пропозицій для забезпечення однакової й правильної судової практики.

Складовими елементами правового статусу осіб публічної служби є вступ на публічну службу, умови та порядок її проходження, звільнення з публічної служби, соціальний статус осіб публічної служби. Регламентується цей статус нормами різних галузей права, серед яких норми конституційного, адміністративного, трудового, цивільного, кримінального, фінансового права — галузей, началом у яких є право публічне. Зазначеним обумовлено складність і специфічність цього інституту та поширення компетенції адміністративних судів на спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення зі служби (п. 2 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України). Конструкція цієї норми є визначальною для формулювання предмету позову у досліджуваній категорії справ [7].

Як засвідчили результати аналізу судової практики, чимала кількість законодавчих актів створює ускладнення під час їх застосування, зокрема під час визначення законодавства, що є пріоритетним для розв'язання спірних правовідносин.

Слід звернути увагу на те, що, за загальним правилом, під час вирішення справ досліджуваної категорії пріоритетними є норми спеціальних законів. Трудове законодавство підлягає застосуванню у випадках, якщо нормами спеціальних законів спірні правовідносини не врегульовані, або коли про це йдеться у спеціальному законі.

При визначенні поняття державної служби слід виходити з таких основних ознак цього явища: державна служба — це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах (законодавчих, виконавчих, судових, прокуратурі) та їх апараті; державна служба здійснюється на підставі Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів; зміст державної служби полягає в практичному виконанні завдань і функцій держави та вирішенні інших суспільно важливих завдань, забез-

печенні прав і свобод громадян; оплата праці державних службовців здійснюється з державних коштів [8, с. 29].

Аналіз кількісних показників спорів щодо проходження публічної служби свідчить про те, що найчисленнішою категорією є справи, пов'язані зі звільненням осіб з публічної служби. Найтипівішими спорами сьогодні є: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Аналіз практики виникнення спорів у сфері публічної служби дає підстави стверджувати, що причинами звернення до суду були: незгода з рішенням суб'єкта владних повноважень про застосування дисциплінарного стягнення; звільнення з посади з підстав, не пов'язаних із дисциплінарним провадженням; незгода з рішенням про неврахування періоду роботи стажистом у стаж роботи для отримання доплат за вислугу років та в стаж роботи, що дає право на відставку; стягнення коштів (надбавки за високі досягнення у праці, за виконання особливо важливої роботи, одноразової премії), право на які, як вважав позивач, у нього є у зв'язку із скасуванням наказів про притягнення до дисциплінарної відповідальності; ненарахування та не виплата одноразової грошової допомоги як інваліду внаслідок травми, пов'язаної з виконанням обов'язків військової служби.

При розгляді справ зазначеної категорії у суддів виникали проблеми щодо питань: з приводу можливості врахування суми допомоги по безробіттю, отриманої позивачем, під час обчислення виплат за час вимушеного прогулу; стосовно права позивачів, якими є центри зайнятості населення, на звернення до суду з позовними заявами до органів державної влади зі зворотною вимогою про відшкодування сум виплаченої допомоги по безробіттю в разі поновлення на службі; щодо можливості залучення до участі у справі як третьої особи на стороні відповідача працівника, прийнятого на публічну службу на посаду позивача; стосовно строків звернення до суду працівників органів внутрішніх справ; щодо вираховування податку з доходів фізичних осіб при обчисленні сум заробітної плати за час вимушеного прогулу, а також включення суми податку в суму заробітної плати, яка зазначається в постанові суду; стосовно дати поновлення на публічній службі осіб, які після звільнення були працевлаштовані на іншій роботі [9].

Отже, з метою формування єдиної та правильної судової практики застосування норм законодавства при вирішенні справ досліджуваної категорії доцільним є проведення семінарів з цих питань, систематичне здійснення аналізу судової статистики, інформування судів про результати аналізу та їх обговорення, а також запозичення позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 р. № 3207-VI [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
4. Про дипломатичну службу: Закон України від 20.09.2001 р. № 2728-III [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
5. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 р. № 2229-XII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
6. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>
8. Адміністративне право України: академічний курс: підручник: у двох томах. — Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. — С. 310.
9. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/print/71208killist_zakoniv_pro_pravove_polozhennya_derzhsluzhbovciv_usk.html

ТРОФІМОВА Лариса

суддя Черкаського окружного адміністративного суду,
кандидат юридичних наук, доцент,
старший науковий співробітник

ЗРОЗУМІЛІСТЬ СУДОВОГО РІШЕННЯ — СКЛАДОВА ЯКІСНОГО КОНТРОЛЮ

Justitia regnōrum fundamentum

Адміністративна юстиція у демократичній, правовій державі уособлює собою механізм захисту від незаконного втручання органів державної влади, їх посадових осіб в особисте життя громадян. Адміні-

судова реформи в Україні охоплюють багато напрямів життя держави й мають на меті головне — забезпечення належних гарантій захисту прав і законних інтересів людини [1].

Голова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Михайло Смокович наголосив, що дуже важливим є питання забезпечення єдності судової практики [2]. Єдність системи судоустрою відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» забезпечується, зокрема, єдністю судової практики (ст. 4). У коментарі до Бангалорських принципів зазначено: п. 161 — законна функція судді в тому, щоб судити; п. 163 — суддя повинен проявляти обачність; п. 72 — допустимими є публічні заяви, що їх суддя робить під час наукових доповідей.

Актуальність теми доповіді обумовлена потребою ухвалення законних і обґрунтованих рішень у контексті ефективного поновлення порушеного права особи та зміцнення авторитету і довіри до суду як гаранта справедливості. З огляду на дискусію щодо виплат заробітної плати та прав на пільги, визначення бази нарахування ПДФО/ЄСВ актуальним є забезпечення чіткості резолютивної частини рішення суду з метою ефективного відновлення порушеного права особи та здійснення якісного контролю (громадського, судового), зокрема у справах з проходження публічної служби. Наприклад, у справі «Меньшакова проти України» заявник зазначив, що рішення суду першої інстанції не містило розрахунків присудженої суми.

Однією із гарантій забезпечення права громадян на працю є правовий захист від необґрунтованої відмови у прийнятті на роботу і незаконного звільнення. Відповідно до Європейської соціальної хартії (ст. 24) визнано право працівників, звільнених без поважної причини, на належну компенсацію. Згідно зі ст. 371 КАС України негайно виконуються рішення суду про присудження виплати заробітної плати, а також про поновлення на посаді у відносинах публічної служби. КЗпП України (ч. 2 ст. 235) встановлено, що приймається рішення про виплату працівникові середнього заробітку за час вимушеного прогулу. За позицією ВСУ у справі № 21–395 а13: суд, ухвалюючи рішення про поновлення на роботі, має вирішити питання про виплату середнього заробітку за час вимушеного прогулу, визначивши при цьому розмір такого заробітку за правилами, закріпленими у Порядку. ВСУ у рішенні у справі № 6–648ц15 зазначив: при обрахуванні розміру середнього заробітку за час невиконання рішення суд виходив не із середньоденної, а із середньомісячної заробітної плати, що суперечить змісту норм права та практиці їх застосування. За результатами аналізу змісту резолютивних частин рішень встановлено: суд, змінюючи рішення суду першої інстанції у справі № 826/15725/17, вирішив: стягнути *середній заробіток* за час вимушеного прогулу

без утримання податків; у іншій справі (ЄДРСР 74073359): стягнути *середній заробіток* за час вимушеного прогулу *з урахуванням податків*; стягнути грошове забезпечення за час вимушеного прогулу *без урахування обов'язкових податків* (74173455); у рішенні суду першої інстанції (74098634): стягнути *грошове забезпечення* за час вимушеного прогулу *за винятком податків*; 73995890 — стягнути *середньомісячне грошове забезпечення* за час вимушеного прогулу.

О. Огай зазначає: середній заробіток у резолютивній частині судового рішення часто зазначається однією сумою. Водночас незалежно від того, як зазначено суму заробітку за вимушений прогул, вона належить до бази нарахування ПДФО, ВЗ і ЄСВ. Суд часто зобов'язує роботодавця розрахувати цю суму за період вимушеного прогулу самостійно [3].

Дискусійним є застосування у законодавстві словосполучення «заробітна плата». Під час вимушеного прогулу працівник не виконує трудові функції [4, с. 140]. Суди під час розгляду спорів про оплату часу вимушеного прогулу мають зважати на те, чи наставали з працівником у період часу вимушеного прогулу страхові випадки [4, с. 138].

Питання повноти обліку робочого часу у сучасній літературі висвітлено недостатньо. У Конвенції МОП № 29 праця означає «всю роботу чи службу» (англ. — «d) any work or service which forms part of normal civic obligations») [5]. При оплаті поновленому на попередній роботі працівникові вимушеного прогулу виплачена йому при звільненні вихідна допомога належить до зарахування [6]. Оплата всього часу вимушеного прогулу є реакцією на факт невиконання роботодавцем юридичних обов'язків і порушення суб'єктивних прав працівника [7]. У справі № 21-426 а14 ВСУ зазначив: суд повинен обов'язково вказати дату, з якої особу поновлено на посаді.

Службово-трудові відносини виникають у зв'язку з визначенням способів і процедур припинення служби, з огляду на особливості державної служби [8, с. 42–43]. Суд не вправі визнати звільнення правильним, виходячи з обставин, з якими власник або уповноважений ним орган не пов'язували звільнення [9, с. 71].

Так, 12.10.2017 р. постанову у справі № 813/513/16 скасовано та прийнято нову, якою позивачу в задоволенні позову відмовлено. Відповідачем на виконання постанови було виплачено грошове забезпечення за час вимушеного прогулу за один місяць *за винятком податків*. Ухвалою Львівського ОАС у задоволенні заяви про *поворот виконання* рішення суду *відмовлено*. Верховний Суд у цій справі зазначив: висновки суду є правильними. Згідно зі ст. 242 КАС України рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим. Судове рішення має відповідати завданню адміністративного судочинства, визначеному КАС України (ч. 1 ст. 2).

Згідно з Рішенням КСУ від 07.05.2002 р. № 8-рп/202 під час розгляду та вирішення справ, пов'язаних із спорами щодо проходження публічної служби, суд, встановивши відсутність у спеціальних нормативно-правових актах положень, якими врегульовано спірні правовідносини, може застосовувати норми КЗпП України, у якому визначено основні трудові права. Відповідно до ст. 129-1 Конституції України судові рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд.

Викликом у контексті виконання рішень суду з питань поновлення на публічній службі є неоднозначне розуміння щодо суми виплат компенсації за вимушений прогул. Неоднаковий підхід судів до формулювання резолютивної частини рішення щодо визначення суми стягнення спонукає позивачів звертатись з приводу роз'яснення виконання рішення (ЄДРСР 74196906 — роз'яснено, що резолютивну частину необхідно розуміти так, що до стягнення належить середній заробіток за час вимушеного прогулу **з відрахуванням до бюджету обов'язкових платежів та без врахування суми**, стягнутої у порядку негайного виконання; сума середнього заробітку за час вимушеного прогулу визначена загалом — 73591934 — відмовлено; 73308314, 73308604 — відмовлено у роз'ясненні — середній заробіток за час вимушеного прогулу в межах одного місяця без урахування обов'язкових податків та зборів; 73190763 — без урахування обов'язкових відрахувань; 73451930 — не належить до роз'яснення сума місячного заробітку позивача, адже вона має виплачуватись відповідно до наданої відповідачем довідки про середню заробітну плату); ухвалення додаткового рішення (№ 6-87цс11); неодноразового звернення стосовно виконання постановлених на користь позивача судових рішень (74257639); складності виконання у разі одночасного зазначення різних джерел — з державного бюджету за рахунок бюджетних асигнувань відповідача (74093117) — постановою від 14.03.2017 р. зобов'язано нарахувати і виплатити заробітну плату та стягнуто середній заробіток за період вимушеного прогулу, **зобов'язано перерахувати** до управління ПФУ **внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування** із заробітної плати за кожен місяць (73068470) — у роз'ясненні рішення відмовлено; роз'яснено, що грошове забезпечення необхідно стягнути з відрахуванням зборів та сум, виплачених при звільненні, відповідно до постанови КМУ № 100.

Законом України від 21.04.1999 р. № 606-XIV «Про виконавче провадження» було передбачено (ч. 8 ст. 65): у разі виконання судового рішення про виплату працівникові середнього заробітку за час вимушеного прогулу боржник є податковим агентом, який виконує судові рішення, з відрахуванням ПДФО та ЄСВ із сум, що належать до виплати стягувачу. У чинному Законі України від 02.06.2016 р. № 1404-VIII «Про виконавче

провадження», на нашу думку, обґрунтовано такої норми немає з огляду на спеціальне податкове законодавство.

До вирішення проблем правозастосування у сфері проходження публічної служби долучаються і органи виконавчої влади, науковці і практики: лист ДФС № 9186/Х/99-99-17-02-01, 2262/5/99-99-17-03-03-16 (консультація від 04.08.2017 р. № 1498/3/99-99-13-02-03-14/ІПК з посиланням на постанову Пленуму ВСУ № 13 «Про практику застосування судами законодавства про оплату праці»). Як зазначає Мінсоцполітики у листі від 07.08.2007 р. № 205/06/187-07, питання, пов'язане з фактом поновлення на роботі, вирішується відповідно до рішення суду: видається наказ про поновлення працівника на роботі та вносяться зміни до його трудової книжки.

У справі № 6-87цс11 додатковим рішенням визначено, що рішення суду у частині стягнення заробітної плати за один місяць належить до негайного виконання, суму середнього заробітку за час вимушеного прогулу визначено **без утримання прибуткового податку та інших обов'язкових платежів**. ВСУ вказано, що суд касаційної інстанції виходив не з середньоденної, а з середньомісячної зарплати, **не виключивши з розрахунку виплати, що не належать урахуванню**. У рішенні у справі «П'єрсак проти Бельгії» ЄСПЛ зазначено, що заявник має бути повернений у становище, в якому б він перебував, якби не була порушена ст. 6 ЄКПЛ, наголошуючи на верховенстві обов'язку відновлення status quo ante. У справі № П/811/1247/16 йдеться про те, що **ані в рішенні, ані в виконавчому листі не було вказано про нарахування позивачеві податку із сум доходу фізичної особи**. Судом вирішено: визнати неправомірною бездіяльність райдержадміністрації щодо **невиконання обов'язку податкового агента**. Аргументом на користь того, що заробітна плата, стягнута за рішенням суду, підлягає оподаткуванню ПДФО, є те, що заробіток за час вимушеного прогулу не належить до переліку доходів, що не включаються до загального оподаткованого доходу платника податку (ст. 165 ПКУ).

На нашу думку, поновлення особи на посаді за рішенням суду і встановлення судом порушень з боку відповідача у конкретній справі відповідно поновлює права особи на виплати (компенсацію за незаконне звільнення/вимушений прогул), якщо визначено (нараховано) загальну суму середнього заробітку з дотриманням вимог законодавства. З огляду на ст. 7 ПКУ суд не наділений повноваженнями нарахування/обчислення податків і визначення бази нарахування ЄСВ, не може підняти податкового агента, здійснюючи судовий контроль (у т.ч. впливаючи на формування виплат), тому доцільно, керуючись принципом законності у контексті цінності верховенства права, брати до уваги право особи на **стаж**.

Список використаних джерел:

1. Пасенюк О. М. Розвиток адміністративної юстиції як складова адміністративної та судової реформи / О. М. Пасенюк [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/m/str/51>
2. Судді КАС ВС розповіли про першу практику застосування нових норм КАС України при вирішенні судових спорів [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/454014/>
3. Огай О. Поновлюємо працівника за рішенням суду: дії кадровика і бухгалтера / О. Огай [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/october/issue-10/article-22359.html>
4. Кучма О. Л. Час вимушеного прогулу в трудовому праві та загальнообов'язковому державному соціальному страхуванні / О. Л. Кучма // Порівняльно-аналітичне право. — 2014 — № 6. — С. 138–140.
5. Толочко Л. Г. Розрахунок оплати робочого часу працівників / Л. Г. Толочко, А. Ю. Єлісеєва, А. В. Тимошенко, Н. Л. Тимошенко [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://knutd.edu.ua/publications/pdf/Visnyk/2012-1/164_173.pdf; Гаращенко Л. П. Практика Європейського суду з прав людини щодо захисту трудових прав / Л. П. Гаращенко [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiiirbis_64.exe
6. Бущенко П. А., Ветухова І. А. Правова природа вихідної допомоги при звільненні працівників за трудовим законодавством України / П. А. Бущенко, І. А. Ветухова [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/Bushenko_Vetuhova13.pdf
7. Дума О. О. Розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця у зв'язку із поновленням: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. О. Дума. — Харків, 2017 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://dSPACE.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12592/1/Duma_2017.pdf
8. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України: [навчальний посібник] / М. І. Іншин. — Харків: ФІНН, 2010. — 672 с.
9. Кондрат'єва Л. А. Деякі процесуальні особливості розгляду справ, що виникають з індивідуальних трудових спорів / Л. А. Кондрат'єва // Науковий вісник Чернівецького університету. — 2013. — Випуск 714. — С. 70–73.

ТУРЛОВА Юлія

*Національна академія прокуратури України,
кандидат юридичних наук*

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Конституція України у ст. 8 проголошує, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права [1].

Верховенство права є одним із загальних фундаментальних принципів, основою процесуальної діяльності й водночас одним із загальноновизнаних стандартів її здійснення.

В Україні на законодавчому рівні сформовано достатні нормативні умови для того, щоб прокурори у своїй професійній діяльності могли вільно керуватися принципом верховенства права, зокрема в адміністративному судочинстві. Цей висновок випливає з системного аналізу чинного законодавства.

Прокурор при здійсненні своїх повноважень в адміністративному судочинстві керується ст. 131-1 Конституції України [1], ст.ст. 23, 24 Закону України «Про прокуратуру» [2], ст.ст. 53, 54 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) [3] тощо.

У ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» наголошується, що діяльність прокуратури ґрунтується на засадах верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю.

Кодексом професійної етики та поведінки прокурорів (ст.ст. 4, 5) також визначено, що професійна діяльність прокурора ґрунтується на принципах верховенства права та законності [4].

Законом України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» внесені зміни до КАС України, викладено його у новій редакції, що набрала чинності з 15.12.2017 р. [5]. У ст. 2 КАС України закріплено перелік основних засад (принципів) адміністративного судочинства, серед яких першим визначено принцип верховенства права.

Варто зазначити, що перелік принципів судочинства, у тому числі принцип верховенства права, у процесуальному законодавстві вперше дістав відображення саме у Кодексі адміністративного судочинства України в редакції від 06.07.2005 р.

На сьогодні у новій редакції КАС України сутність цього принципу розкрито у ст. 6 Кодексу (аналогічний припис закріплювався ст. 8 попередньої редакції), в якій визначено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини.

У ст. 242 вказаного Кодексу закріплюється, що рішення суду повинні бути не лише законними і обґрунтованими, а і ґрунтуватися на засадах верховенства права.

Отже, прокурору у своїй діяльності дуже важливо розуміти сутність цього принципу, дотримуватися його в умовах законодавчих змін, а відтак — існує необхідність подальшого дослідження сутності принципу верховенства права та його впливу на діяльність прокурора при реалізації ним представницької функції, зокрема в адміністративному судочинстві.

Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у своїй доповіді «Верховенство права» наголошено, що усі державні органи на національному, транснаціональному і міжнародному рівнях повинні діяти як гаранті основних принципів та складових традиційного верховенства права в усіх сферах (п. 66) [6, с. 16].

А. А. Пухтецька надає тлумачення змісту принципу верховенства права як правового принципу, який характеризується сукупністю обов'язкових критеріїв (вимог), що покликані, насамперед, забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина у суспільстві, в тому числі у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації усіх рівнів. До цієї сукупності критеріїв (вимог), на думку автора, слід відносити зазвичай окремо досліджувані принципи рівності суб'єктів права перед законом, верховенства закону в системі актів законодавства країни, забезпечення якості закону, його підпорядкування конституційно-правовим нормам, загальним принципам права, міжнародним договорам і угодам, а також включити до цього переліку вимоги щодо передбачуваності законів та дій органів державної влади, встановлення меж дискреційних повноважень та вимог щодо обмеження свавілля органів публічної влади, юридичної визначеності, ефективного контролю за реалізацією прав людини і основоположних свобод, пропорційності, гарантованості мінімального ступеню захисту, доступу до суду та справедливого судового розгляду та деякі інші вимоги, що визна-

ються істотними елементами принципу верховенства права в європейській правозастосовній практиці, насамперед у рішеннях Європейського суду з прав людини, порушення яких навіть у період війни або іншої суспільної небезпеки є неприпустимими [7].

Неодноразово до принципу верховенства права звертався Конституційний Суд України при постановленні рішень. Найбільш об'ємна і змістовна характеристика цієї засади представлена в його Рішенні у справі про призначення судом більш м'якого покарання. Конституційний Суд України зазначив, що «верховенство права — це панування права в суспільстві. Воно вимагає від держави втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо» [8].

Аналіз наукової літератури та судової практики дозволив дійти висновку, що основними складовими принципу верховенства права для адміністративного судочинства вбачаються критерії якості закону та правової визначеності. Відповідність рішення, дії чи бездіяльності публічного органу або його посадової особи формальному законодавству, а також духу закону (критерій якості такого законодавства), а також «безсумнівність» такого рішення, дії чи бездіяльності означає їх відповідність принципу верховенства права.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254 к/96-ВР [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254_k/96-BP/page
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів 27.04.2017 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://www.gp.gov.ua/ua/vskonpp17.html?_m=publications&_t=rec&id=207089
5. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>
6. Доповідь Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) «Верховенство права», схвалена Венеціанською комісією на 86-му пленарному засіданні 25–26.03.2011 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-us](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-us)

7. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Пухтецька. — К., 2009. — 20 с.
8. Рішення Конституційного Суду України від 02.11.2004 р. № 15-рп [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>

ФЕДЧИШИН Сергій

доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук

ПОЛІТИЧНА НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Уст. 4 Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» політична неупередженість визначена як один із принципів державної служби в Україні, що є важливим здобутком Закону. В умовах запровадження та реалізації зазначеного принципу доцільним вважається дослідження зарубіжного досвіду у сфері законодавчого регулювання вимог щодо політичної неупередженості державних службовців. У цьому сенсі безперечний інтерес становить досвід держав — членів ЄС, інтеграція до якого є важливим напрямом зовнішньої політики України.

Політична неупередженість (нейтральність) визнається в Європі як один із базових стандартів організації та функціонування державної (публічної) служби, що зорієнтована, насамперед, на забезпечення прав і свобод громадян, розглядається як надбання демократичних перетворень, важливий захід запобігання виникненню конфлікту інтересів державних (публічних) службовців. Так, у Преамбулі до Закону Угорщини «Про правовий статус публічних службовців» 1992 р. однією зі складових фундаментальної умови існування демократичної публічної адміністрації визнається управління публічними справами, довірене публічним службовцям, позбавленим впливу політичних партій, і яке здійснюється на засадах нейтрального і неупередженого ставлення.

Політична нейтральність визнається принципом державної (публічної) служби у Законі Болгарії «Про цивільну службу» 1999 р. (ст. 18), Законі Литви «Про публічну службу» 2002 р. (ст. 3), Законі Словаччини «Про цивільну службу» 2001 р. (ст. 1), Законі Словенії «Про цивільних службовців» 2002 р. (ст. 28) та ін. Зокрема, Федеральний закон Німеччини «Про

статус чиновників» 1999 р. передбачає, що «чиновник служить всьому народу, а не певній партії. Він повинен виконувати свої завдання неупереджено і при веденні справ зважати на благо суспільства» (§ 52).

Водночас доводиться констатувати, що держави — члени ЄС, хоч і поділяють цінності, спільні для європейської політико-правової традиції, проте все ж на власний розсуд врегульовують вимоги щодо політичної неупередженості (нейтральності) державних службовців, їх види, зміст, засоби забезпечення та ін. Узагальнення підходів дозволяє визначити основні складові вимог політичної неупередженості (нейтральності) державних службовців, які закріплюються профільними законами про державну (публічну) службу у державах — членах ЄС. Для зручності їх групування та позначення використаємо нижчезазначені умовні назви.

1. «Вимоги щодо прийняття рішень» — недопущення впливу політичних поглядів на поведінку державних (публічних) службовців, а також заборона дискримінації цими службовцями громадян з огляду на їх політичні погляди, членство в політичних партіях тощо. Наприклад, у § 61 Закону Чехії «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ» 2002 р. закріплено, що «політична або етична орієнтація державного службовця не повинна шкодити належному та неупередженому виконанню його службових обов'язків». У Кодексі цивільних службовців Греції 1999 р. передбачено, що державний службовець під час виконання своїх обов'язків не має права вчиняти дискримінацію на користь або проти громадян на підставі їх політичних, філософських або релігійних переконань (ст. 27). Закони деяких країн — членів ЄС (наприклад, Мальти та ін.) передбачають також спеціальні норми, присвячені врегулювання конфлікту інтересів, пов'язаного з вимогами щодо політичної неупередженості та приватним інтересом політичного характеру.

Окремим видом цієї групи вимог можна вважати встановлення заборони використання службових повноважень у політичних цілях (залучення інших держслужбовців або працівників до політичної діяльності, організації та участі в політичних заходах, агітації, примушування до вступу до політичної партії тощо). Зокрема, у § 53 Федерального закону Німеччини «Про статус чиновників» передбачено, що чиновник при здійсненні політичної діяльності повинен дотримуватись тієї поміркованості й стриманості, що випливають з його становища щодо суспільства і з урахуванням обов'язків його посади. Згідно зі ст. 71 Закону Кіпру «Про публічну службу» 1990 р. службовцю заборонено брати участь в організації публічних зібрань чи інших заходів політичної партії або заходів, що спрямовані на просування політичних прагнень будь-якої особи чи партії, а також виступати на таких зібраннях. Крім того, заборонено, використовуючи посаду або вплив,

вживати заходів, спрямованих на зарахування будь-якої особи до політичної партії чи організації політичного характеру або для впливу на певну особу на користь політичної партії чи політика.

2. *«Вимоги щодо демонстрації ставлення»* — визначення можливості державних службовців демонструвати власне ставлення до політичних партій, їх програм тощо. Йдеться про законодавче закріплення права (або заборони) службовців висловлювати політичні погляди. Підходи до визначення змісту цих вимог у державах ЄС можуть різнитись. При цьому при їх врегулюванні принциповим є вирішення питань щодо: а) часу (періоду), протягом якого допускається (забороняється) демонстрація ставлення — можливості службовців демонструвати політичні переконання під час виконання службових обов'язків або поза службовим часом; б) дозволених (заборонених) форм демонстрації політичних поглядів — можливості їх демонструвати публічно або в інший спосіб, усно, письмово, шляхом розміщення символіки політичних партій тощо.

Наприклад, у ст. 71 Закону Кіпру «Про публічну службу» закріплено, що кожен службовець має право вільно висловлювати свої політичні переконання та погляди, публічно або приватно, проте за умови, що він це робить не протягом робочого часу. Законодавством Польщі передбачено заборону членам корпусу цивільної служби публічно демонструвати політичні переконання (ст. 69 Закону Польщі «Про цивільну службу» 1998 р.). У ст. 10 Кодексу поведінки цивільних службовців Румунії 2004 р. однією із складових обмежень політичної діяльності цивільних службовців передбачено заборону розмішувати логотипи або будь-які інші знаки з назвами політичних партій або іменами їх представників у приміщеннях державних органів чи установ. Привертає увагу й досвід Мальти, у законодавстві якої зроблено спробу визначити (хоч і не вичерпно) перелік діянь, котрі слід кваліфікувати як публічну демонстрацію політичних переконань у контексті вимог політичної нейтральності службовців (публічні промови, коментарі на радіо або телебаченні, висловлення політичних поглядів у газетах, журналах, книгах та ін.).

3. *«Вимоги щодо партійної належності»* — центральні складові вимог щодо політичної неупередженості (нейтральності) державних (публічних) службовців. Їх зміст полягає у встановленні заборони або наданні права державним службовцям бути членами політичних партій. Проведений аналіз показує неоднорідність підходів до врегулювання цього питання в Європі. Основними підходами є такі:

а) *дозвільний* — закріплення права державних службовців вступати до політичних партій незалежно від виду таких службовців та інших ознак, якщо інше не встановлено законодавством. Відповідно до Закону Литви «Про публічну службу» публічні службовці мають право на членство

в політичних партіях і організаціях та на участь в політичній діяльності поза службовим (робочим) часом (ст. 16 «Права публічних службовців»). Як інший приклад можна відзначити Закон Болгарії «Про цивільну службу», що закріплює право службовців бути членами політичних партій за умови, що відповідної заборони не передбачено спеціальними законами (ст. 42 «Членство в політичних партіях»);

б) *заборонний* — встановлення імперативної заборони вступати до політичних партій. Відповідно до Закону Польщі «Про цивільну службу» цивільні службовці не можуть створювати політичні партії або брати у них участь (ст. 69);

в) *комбінований* — полягає у диференційованому наданні права (або встановленні заборони) службовцям бути членами політичних партій з огляду на ознаки, передбачені законом (так звані критерії диференціації). Найчастіше такими ознаками є входження до керівництва партій (визначення права на членство в політичних партіях, крім зайняття посад у їх керівних органах) або належність особи до вищих категорій посад державної служби (закріплення права службовців бути членами політичних партій за винятком представників вищого корпусу державної служби). Наприклад, комбінований підхід запроваджений у Чехії: «В період службових відносин особи, які належать до вищого корпусу державної служби, не можуть обіймати посаду в політичній партії або політичному русі» (§ 64 Закону Чехії «Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ»).

4. *«Вимоги щодо участі в виборах»* — встановлення права (заборони) державних службовців бути обраними на виборну посаду, а також обов'язку повідомляти про факт реєстрації їх як кандидатів для участі у президентських, парламентських виборах або виборах до місцевих органів влади. Закон Латвії «Про державну цивільну службу» 2000 р. передбачає, що якщо публічний службовець вирішив взяти участь у парламентських або місцевих виборах, і якщо він використав щорічну відпустку, то йому, якщо необхідно, гарантується неоплачувана відпустка до дня проведення виборів тривалістю: а) для участі у виборах до парламенту — до 2 місяців; б) для участі в місцевих виборах — до 1 місяця (ст. 33).

Досить докладне регулювання відносин у цій сфері пропонує Закон Кіпру «Про публічну службу». У ньому передбачено, що якщо службовець бажає висунути свою кандидатуру для обрання на посаду, зайняття якої несумісне з посадою службовця, йому надається відпустка строком на 40 днів до виборів та, на прохання службовця, на 1 місяць після оголошення результатів виборів. Відпустка може бути або щорічною, якщо вона

не використана, або без збереження заробітної плати, що визначається на вибір службовця. Якщо службовець перемагає на виборах, то він автоматично звільняється. При цьому статус службовців, які повертаються на посаду, не може бути змінений у зв'язку з діяльністю і думками, висловленими ними під час передвиборчої агітації.

5. «Вимоги щодо суміщення з представницьким мандатом» — встановлення дозволу або заборони суміщати посаду державного (публічного) службовця із виборною посадою у представницьких органах. Наприклад, відповідно до Закону Польщі «Про цивільну службу» цивільним службовцям заборонено поєднувати роботу на службі зі статусом депутата (ст. 69). Водночас у Іспанії, Фінляндії та ряді інших держав Європи несумісність депутатського мандата і посад державної служби стосується лише вищих посад.

ФІЛІПЕНКО Анастасія

*Донецький юридичний інститут МВС України,
кандидат юридичних наук*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Відповідно до чинного законодавства державною службою визнається публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [1, ст. 1].

Державні службовці втілюють у життя завдання і функції які стоять перед державою, виступають основним інструментом держави й частиною системи державного управління. Саме від ефективного функціонування державної служби як професійної діяльності залежить забезпечення додержання конституційних прав і свобод громадян.

Як вважають фахівці харківської школи адміністративного права, поняття державної служби поєднує найголовніші елементи змісту службової діяльності: а) державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті; б) вона є частиною або однією зі сторін організаційної діяльності держави; цю організаційну діяльність спрямовано на комплектування особового складу державних органів та інших організацій і правове регулювання роботи державних службовців; г) зміст діяльності державних службовців полягає в практичному виконанні завдань і функцій держави; г) особливість державної служби пов'язана з оплатою праці осіб, що на ній перебувають, з державних коштів [2, с. 42–43].

Проводячи аналіз досліджень і публікацій із зазначеного напрямку, можна зазначити, що відповідальності державних службовців за корупційні правопорушення та запобігання корупційним проявам у сфері державного управління приділяло увагу багато науковців: О. М. Бандурко, Л. М. Давиденко, Д. Г. Заброра, В. М. Кудрявцев та інші. Вони відзначали, що до найтипівіших проявів корупції у державному секторі належать: підкуп чиновників і державних діячів усіх рангів, хабарництво задля надання благ чи переваг, протекціонізм працівників за принципом особистої відданості, родинних зв'язків, дружніх стосунків.

Відповідно до результатів аналізу пілотного застосування Методики оцінки рівня корупції в Україні, проведеного Національним агентством з питань запобігання корупції разом з Координатором проектів ОБСЄ в Україні в рамках проекту міжнародної технічної допомоги «Підтримка діагностики, моніторингу та переслідування корупції в Україні», поширеність корупційних практик скоротилася: про існування корупційних ситуацій при останньому контактi вказали лише 6% респондентів. При взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування з суб'єктами підприємницької діяльності найбільш корумпованими залишаються земельні питання — 38,1% [3].

14.10.2014 р. Верховна Рада України прийняла запропонований Кабінетом Міністрів України Закон «Про запобігання корупції», який набрав чинності вже 26.10.2014 р. Метою прийняття нового Закону було комплексне реформування системи запобігання корупції відповідно до міжнародних стандартів та кращих практик іноземних держав.

За вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [4, ст. 65].

Стосовно адміністративної відповідальності в зазначеній сфері необхідно звернути увагу на наявність кодифікованого нормативно-правового акту — Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП). Так, Законом України від 07.04.2011 р. № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» КУпАП було доповнено новою главою 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [5].

Адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення. У разі відмови у порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення

про відмову у порушенні кримінальної справи або про її закриття. При провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172-2 — 172-9, 172-9-2 КУпАП, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою (ч. 2 ст. 250 КУпАП). Також відповідно до чинного законодавства присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду цю особу може бути органом внутрішніх справ (Національною поліцією) піддано приводу [5].

Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне корупційне правопорушення у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення [5, ст. 285].

За статистичними даними, у 2017 р. на території всієї держави розглянуто справ за корупційні правопорушення (по яких винесено рішення) — 3920. На 2143 особи накладено адміністративні стягнення, до 2141 особи застосовано стягнення у вигляді штрафу [6, с. 30, 165].

Вищевказане засвідчує, що штраф визначений як основний вид стягнення за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Відповідно до ст. 27 КУпАП штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України. Таким чином, штраф як адміністративне стягнення характеризується разовим (одномоментним) обмеженням майнових прав правопорушника, забезпечення якого здійснюється силою державного примусу.

В основному законодавчому акті щодо боротьби з корупцією зазначено, що кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку. Ця норма кореспондує нормі про адміністративне стягнення у вигляді конфіскації. Згідно з п. 4 ч. 1 ст. 24 КУпАП конфіскації підлягають предмети, які стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, гроші, одержані внаслідок вчинення адміністративного правопорушення. За загальним правилом (ст. 25 КУпАП) конфіскація може застосовуватись як основне, так і додаткове адміністративне стягнення. Однак тоді, коли це стосується відповідальності

за адміністративні корупційні правопорушення, конфіскація може бути призначена судом лише як додаткове стягнення. Так, наприклад, конфіскація незаконно одержаної неправомірної вигоди матеріального характеру додатково до штрафу передбачена у ст. 172-2 КУпАП. За ч. 1 ст. 172-4 КУпАП конфіскації підлягає отриманий дохід від підприємницької діяльності чи винагорода від роботи за сумісництвом; за ч. 2 ст. 172-4 КУпАП конфіскації підлягає отриманий дохід від входження до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; за ст. 172-5 КУпАП конфіскуються дарунок (пожертва), одержані з порушенням встановлених законом обмежень (заборони).

Інші правові обмеження, що покладаються на корупціонерів, зокрема відсторонення від виконання службових повноважень чи звільнення із займаної посади, обов'язок відшкодувати шкоду, завдану державі, фізичним та юридичним особам, за своєю правовою природою не є адміністративними стягненнями.

На сьогодні в нашій державі здійснюється низка заходів у сфері запобігання та протидії корупції, більша частина з яких спрямована саме на запобігання корупції, як і в більшості країн Європи. Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин їх виникнення. Державні службовці повинні знати основні принципи і норми, якими вони мають користуватись в повсякденній роботі, та межі допустимої поведінки. Цього можна досягнути шляхом постійного інформування та викладення зазначених етичних норм і принципів державної служби.

На державному рівні є розуміння проблеми корумпованості державних службовців і необхідності боротьби з нею. Зрозуміло, що суто прийняття Закону недостатньо, аби подолати корупцію в Україні. Вважаємо, що антикорупційна політика держави повинна бути системним комплексом заходів. Це — і прийняття Закону, і проведення адміністративної реформи. Саме остання може стати головним запобіжником корупції серед посадовців, адже передбачає створення міцної й чіткої вертикалі влади, державних органів, установ, де кожен займає своє місце і виконує свої обов'язки. Основне — це спонукання системи до дії зі спрямуванням поведінки людей у позитивний бік.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.
2. Битяк Ю.П. Адміністративне право: посібник для підготовки до іспиту / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй; за заг. ред. В.М. Гаращука. — Харків: Право, 2016. — 144 с.

3. Дослідження щодо корупції в Україні [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/doslidzhennya-shchodo-korupciyi-v-ukrayini>
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 49. — Ст. 2056.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/paran1813#n1813>
6. Адміністративні правопорушення у 2017 році: статистичний збірник / Державна служба статистики України. — К., 2018. — 223 с.

ЦУРКАН Михайло

заступник директора тестологічного центру
Національної школи суддів України,
кандидат юридичних наук

ПОЛІТИЧНА СЛУЖБА: ВИЗНАЧЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Прийнятим у 2005 р. Кодексом адміністративного судочинства України запроваджено правовий інститут публічної служби, водночас остання (у чинній редакції Кодексу) у свою чергу визначається як «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [1].

Навіть поверхневий аналіз засвідчує, що таке викладення терміна є, насамперед, інструментом реалізації завдань адміністративного судочинства, зокрема щодо визначення юрисдикції адміністративних судів. Дійсно, наведений перелік видів діяльності на окремих посадах не є тим критерієм, який визначає можливість віднесення служби до публічної за сутнісними ознаками (способом зайняття, функціями, відповідальністю тощо).

Питання змістовного наповнення поняття «публічна служба» були предметом дослідження таких відомих науковців, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, Н. Янюк та інших. Водночас спільного доктринального визначення у завершеному (близькому до завершеного) вигляді не напрацьовано.

Свого часу, на підставі аналізу ознак, спільних для всіх видів служб, перелічених у КАС України, нами було запропоновано визначати *публічну службу як врегульовану виключно Конституцією та законами*

України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування [2]. Тут варто зазначити, що йшлося про законодавчо закріплені ознаки тієї чи іншої служби. Разом з тим, на відміну від державної, суддівської чи військової, поняття публічної служби на державних політичних посадах не унормовано. Таке становище негативно відбивається на якості проведення адміністративної реформи в Україні, оскільки гальмує розмежування політичних і адміністративних посад у державних органах, допускає дублювання функцій посадовців, дає можливість з політичних, а не функціонально-правових мотивів відносити посади до того чи іншого виду служби тощо.

З'ясування змісту діяльності на державних політичних посадах, категорій посадовців, які можуть заміщувати такі посади, має не тільки теоретичне, а й цілком практичне значення. На підтвердження цієї тези можна згадати рішення Великої палати Верховного Суду № П/800/120/14 від 14.03.2018 р. у справі за позовом экс-судді Конституційного Суду України до Верховної Ради України про оскарження постанови в частині дострокового припинення його суддівських повноважень. Розв'язуючи спір, Палата зазначила, що порядок призначення суддів Конституційного Суду України вказує на політичний характер формування органу та те, що суб'єкт призначення має право застосувати до судді заходи політичної відповідальності. Таким заходом — у цьому конкретному випадку — є звільнення судді у зв'язку з порушенням ним присяги [3].

З наведеного бачимо, що суд не сумнівається у належності посади позивача до державної політичної, а також у тому, що до такого службовця можливо застосовувати заходи політичної відповідальності. Висновок про вид відповідальності суд мотивував віднесенням посади до політичної, а обґрунтування такого віднесення пов'язав зі способом формування органу.

Постанова набрала законної сили, є остаточною і оскарженню не підлягає. Це не означає, що у ній містяться відповіді на питання про зміст діяльності на політичних посадах, види цих посад, порядок їх зайняття, підстави припинення повноважень, умови і порядок відповідальності тощо. Таке коло питань, зрештою, не належить розкривати у кожному окремому судовому рішенні. Однак наразі ідеться про зміну правозастосування у державі, а тому варто докладніше з'ясувати суть політичної служби як складової публічної служби в Україні.

Початок «правового оформлення» політичної служби пов'язується з виданням Указу Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». Цим актом в основу здійснення реформування системи державного управління покладені основні положення Концепції адміністративної реформи

в Україні, розробленої Державною комісією з проведення адміністративної реформи. За змістом Концепції всі державні посади поділяються на три групи: політичні; адміністративні; патронатні.

Концепцією було запропоновано ввести в правовий обіг поняття «політичний діяч (політик)», за допомогою якого визначається правовий статус окремих керівних посад у сфері виконавчої влади (зокрема, членів уряду), який відмежовується від статусу державного службовця. Концепція містить ключові моменти, які виявляють особливий статус посади «політичного діяча (політика)». Це — особливий порядок призначення на посаду, особливий порядок звільнення з посади та особливі риси відповідальності, яка має ознаку публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також в певних формах — перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності [4].

Більшість положень Концепції щодо поділу державних посад були сприйняті законодавцем і реалізовані в законах України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу». Так, за змістом ч. 3 ст. 6 чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України» посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу. Аналогічне застереження міститься в ч. 5 ст. 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» стосовно першого заступника міністра та заступників міністра. Розмежування політичних і адміністративних посад підсилюється і правилами Закону України «Про державну службу», у п. 3 ч. 3 ст. 3 якого прямо зазначено, що його дія не поширюється на членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністра.

Особливості зайняття посад членами уряду як критерій віднесення цих посад до політичних полягають у призначенні їх Верховною Радою України, яка схвалює Програму діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 114 Конституції України). Особливими є й повноваження уряду України. Зокрема, як вищий орган у системі органів виконавчої влади, він згідно із Конституцією України (п. 3 ст. 116) забезпечує проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Разом з тим уряд відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підвітний Верховній Раді України.

Звільнення з посад членів Кабінету Міністрів України також має свої особливості. Так, за правилами ст. 12 Закону України «Про Кабінет

Міністрів України» уряд складає повноваження перед новообраною Верховною Радою України, а ст. 13 Закону визначені підстави для відставки всього складу уряду: прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України; відставка Прем'єр-міністра України; смерть Прем'єр-міністра України.

Статтею 18 Закону передбачено, що член Кабінету Міністрів України (крім Прем'єр-міністра України) може бути звільнений з посади Верховною Радою України: шляхом прийняття відставки члена Кабінету Міністрів України за поданою ним заявою про відставку; за поданням Прем'єр-міністра України (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України); за поданням Президента України — Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України; за власною ініціативою.

З огляду на підвітність та порядок припинення повноважень, специфічною має бути і відповідальність членів Кабінету Міністрів України. У доповіді не ставилося завдання докладного розкриття видів відповідальності, їх змістовного наповнення, співвідношення, порядку застосування. Ми виходили із об'єктивного існування соціальної відповідальності та її поділу на моральну, релігійну, політичну, юридичну та іншу залежно від критеріїв такого поділу.

Очевидно, що для правозастосовної практики інтерес, насамперед, викликає юридична відповідальність як обов'язок особи зазнати несприятливі для себе наслідків у разі порушення правових норм, встановлених державою. Останні дослідження науковців переконливо доводять, що поряд з традиційними видами відповідальності (дисциплінарною, адміністративною, цивільно-правовою, кримінальною) самостійним видом юридичної відповідальності необхідно визнавати конституційно-правову відповідальність, що передбачає заохочення суспільством і державою позитивного діяння суб'єкта конституційно-правових відносин, наслідки якого перевищують вимоги конституційно-правових приписів (позитивний аспект), або негативну реакцію держави на конституційний делікт (правопорушення) в порядку, встановленому Конституцією та законами України [5].

Оскільки йдеться про уряд, характер діяльності якого є політичним, то застосовуючи наведені вище твердження, доходимо обґрунтованого висновку про можливість конституційно-правової (юридичної) відповідальності Кабінету Міністрів України у разі порушення ним вимог Конституції України (конституційний делікт). Водночас постає питання про можливість політичної відповідальності уряду та про з'ясування тотожності чи відмінності понять політичної і конституційно-правової відповідальності. Це викликано не тільки запровадженням у Концепції адміністративної реформи об'єднуючого терміна «публічна відповідальність», а й реальним застосу-

ванням до посадовців відповідальності, передбаченої Конституцією та законами України, яку найвищий суд у згаданій нами справі назвав політичною.

Свого часу питанням співвідношення конституційно-правової та політичної відповідальності приділив увагу Конституційний Суд України. У Рішенні від 07.05.2002 р. № 8-рп/2002 (справа щодо підвідомчості актів про призначення або про звільнення посадових осіб) Суд зазначив: «За Конституцією України передбачена політична відповідальність Кабінету Міністрів України. Припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України [...] або відставка Кабінету Міністрів України у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України резолюції недовіри згідно зі ст. 87 Конституції України означає, що відповідна оцінка діяльності членів Кабінету Міністрів України [...] може стосуватися як законності їх дій, так і мати політичний характер. Зокрема, відставка Кабінету Міністрів України може бути наслідком політичної відповідальності як результат прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, яка не має ознак юридичної відповідальності. Для останньої притаманним є порушення юридичних норм, без чого не є можливою реалізація санкції правової норми».

Тобто йдеться про категорії (види відповідальності) одного порядку, в якому політична відповідальність не отожднюється з конституційно-правовою, оскільки настає за порушення політичних, а не юридичних норм. Наведене не заперечує політичний дух конституційно-правової відповідальності уряду, діяльність якого зводиться до реалізації партійних політичних програм. Однак підставою для такої відповідальності є лише конституційно-правовий делікт. Тут можна навести такий приклад. Уявимо, що кандидат на посаду Прем'єр-міністра України оголошує курс на збільшення удвічі мінімальної пенсії протягом двох місяців після формування уряду і не досягає таких цілей. Якою є відповідальність за порушення обіцянки? Звісно, що політичною, у вигляді необрання на наступний строк. А якщо припустити, що невиконання політичної програми буде передбачено Конституцією як безумовна підстава для припинення діяльності уряду, то при збереженні політичного забарвлення відповідальності вона все ж таки буде юридичною (конституційно-правовою).

Аналіз правового статусу Кабінету Міністрів України дає підстави для висновку, що посади членів уряду є політичними, оскільки, крім ознак, притаманних всім видам публічної служби, вони характеризуються такими особливостями, як: призначення на посади політичним органом (Верховною Радою України) з метою реалізації політичних програм; відмінним від інших видів служби порядком підзвітності і звільнення; здатністю нести не тільки юридичну, а й політичну відповідальність.

У цьому контексті постає питання обґрунтованості віднесення до політичних посад першого заступника міністра та заступників міністра. Для

правозастосування проблем не існує, оскільки таке віднесення визначено законом. Водночас це — приклад превалювання політичного інтересу над інституційними засадами побудови державної служби, оскільки ані особливості призначення та звільнення з посад (Кабінетом Міністрів України), ані особливості відповідальності не вказують на політичний характер діяльності першого заступника міністра та заступників міністра.

Як вбачається зі змісту Концепції, пропонуючи запровадження терміна «політичний діяч (політик)», автори мали на увазі застосування цієї категорії у сфері виконавчої влади (зокрема, членів уряду) для відмежування статусу політика від державного службовця [4]. Тому цікавим є питання про можливість віднесення до державних політичних посад діяльності в інших органах державної влади.

З точки зору науки адміністративного права, яка розглядає сутнісні характеристики правового явища в цілому, до діяльності на державних політичних посадах, крім посад членів уряду, першого заступника та заступників міністра, належить заміщення поста Президента України та служба на посадах народних депутатів України. Регулювання цих видів публічної служби здійснюється, насамперед, Конституцією України. За характером така діяльність є політичною, оскільки зайняття посад пов'язане з реалізацією передвиборних програм у ключових сферах суспільного життя. Специфічною є й відповідальність Президента та народних депутатів, тобто можливість застосування до них як політичної (необрання на новий строк повноважень), так і конституційно-правової (імпичмент Президента, дострокове припинення повноважень Парламенту) відповідальності.

Водночас у Конституції України не йдеться про політичний характер посад Президента та парламентарів, а пост Президента України навіть не віднесений до жодної з трьох гілок державної влади. За визначенням публічної служби у Кодексі адміністративного судочинства України, президентська та депутатська діяльності не згадані як окремі її види (підвиди). Що це означає для судової практики, і чи може суд самостійно віднести певну діяльність до конкретної публічної служби?

Вид публічної служби залежить від критерію, покладеного в основу класифікації. Так, зміст п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС дає підстави для висновку про те, що законодавець поділяє публічну службу на два великі блоки (види) залежно від типу органу, у якому вона здійснюється: а) державної влади; б) місцевого самоврядування. Також можна дійти висновку, що будь-яка служба в органі державної влади має узагальнену назву «державна» (у Кодексі перелік діяльності на посадах в органах державної влади продовжено словосполученням «інша державна служба»).

За іншим критерієм, тобто за специфікою правового статусу, законодавець навів невичерпний перелік діяльності на посадах (прокурорів, суддів,

державних службовців, військових посадах тощо), які відносять до публічної служби. Такий перелік, з урахуванням наведеного вище твердження, можна вважати визначенням підвидів публічної служби у межах кожного з двох основних видів.

На практиці це означатиме, що незалежно від вказівки у Конституції чи законі України про віднесення діяльності до публічної, суди безпомилково визначають цей статус за фактом належності до служби в державному чи муніципальному органі. Зокрема, відсутність у первинному переліку діяльності у державних колегіальних органах (Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, та інших) не перешкоджало судам визнавати таку службу публічною, як не перестане бути такою й дипломатична служба після її виключення з цього переліку у новій редакції Кодексу. Тобто посади Президента України та народних депутатів України можемо без застережень відносити до публічної служби, оскільки йдеться про діяльність в органах державної влади.

Очевидно, що діяльність Президента та народних депутатів, без жодних посягань на обсяг їх прав та обов'язків, можна кваліфікувати як політичну, оскільки у законодавстві для них передбачена можливість політичної відповідальності за результати діяльності. Однак Конституцією та законами України межі розсуду щодо віднесення посад до підвиду публічної служби за змістовним критерієм, зокрема до політичних посад, суттєво обмежені. На наше переконання, «зв'язаність» суду щодо самостійного визначення підвиду служби пояснюється саме політичною відповідальністю, яка може застосовуватися виключно до державних діячів і тільки за умови, що про це згадується в Конституції чи відповідних законах.

У цьому контексті доцільно навести думку Ю. Панейка, який, досліджуючи поняття публічних служб, слушно зазначив, що «признання адміністративній діяльності характеру публічної служби рідше не її предмет, а лише закон» [6].

Доречним буде і такий приклад. До ухвалення Закону України від 10.12.2015 р. № 889-VIII «Про державну службу» діяльність на посадах голів місцевих державних адміністрацій законодавчо не відносилася до певного виду публічної служби. Це не перешкоджало судам розглядати справи за участю таких осіб як спори публічних службовців, без віднесення до певного підвиду служби із переліку, передбаченого КАС, а вченим — обґрунтовано вважати голів адміністрацій політичними діячами [7]. Згаданим Законом голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники визначені державними службовцями. Проте Законом України від 09.11.2017 р. № 2190-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби» припинено поширення статусу держав-

них службовців на згаданих осіб. Тобто відновлено попереднє правове становище, за якого посади голів місцевих державних адміністрацій законодавчо не віднесено до жодного із перелічених в КАС видів публічної служби. Така прогалина в законодавстві не скасовує належності службовців до публічних, а вчені й практики мають змогу поновити дискусію щодо віднесення цих посад до переліку конкретних підвидів служби, зокрема політичної.

Підсумовуючи, пропонуємо визначити *політичну службу як врегульовану виключно Конституцією та/або законами України, оплачувану за рахунок коштів державного бюджету, професійну публічну діяльність на посадах в органах державної влади, що обіймаються на визначений термін шляхом обрання народом чи призначення всенародно обраним органом, з метою реалізації політичної програми у процесі здійснення функцій відповідного органу чи держави в цілому та обов'язком нести політичну відповідальність за підсумки служби (діяльності)*.

Таке бачення суті діяльності на державних політичних посадах може слугувати певним орієнтиром для удосконалення спеціального законодавства у сфері публічної служби, а до внесення відповідних змін вважаємо, що суди у кожному конкретному випадку з достатньою повнотою мають визначити правовий статус публічних службовців та уникати поширення на них відповідальності, не встановленої Конституцією чи законами України.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.
2. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія / М. І. Цуркан. — Харків: Право, 2010. — 216 с.
3. Постанова Верховного Суду від 14.03.2018 р., реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР — 73195164.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 943.
5. Юридична відповідальність: проблеми виключення та звільнення/кол. авт; відп. ред.. Ю. В. Баулін. — Донецьк: ПП «ВД «Кальміус», 2013. — С. 72.
6. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радішевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. — К.: ВД «Дакор», 2016. — С. 112.
7. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні [текст] / І. Б. Коліушко. — К.: Факт, 2002. — С. 208.

ЧАЙКОВСЬКА Наталя

*старший викладач відділу підготовки прокурорів
з представництва інтересів держави в судах
Інституту спеціальної підготовки
Національної академії прокуратури України*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ

Загальновідомо, що безпечні та здорові умови праці є невід’ємною складовою гармонійного розвитку суспільства. Право кожної людини на працю в справедливих та сприятливих умовах проголошено та визначено першим міжнародно-правовим документом — Загальною декларацією прав людини (ст. 23), прийнятою Генеральною Асамблеєю ООН 10.12.1948 р. [1].

Системний аналіз положень ст. 3, ст. 43 Конституції України [2], ст. 3 Європейської соціальної хартії (переглянутої), ратифікованої Законом України від 14.09.2006 р. № 137-V [3], дозволяє зробити висновок, що право людини на належні, безпечні та здорові умови праці — це право на охорону життя і здоров’я працівників у процесі трудової діяльності (охорону праці). Утвердження і забезпечення права на охорону праці визнається головним обов’язком держави.

Водночас доводиться констатувати, що на сучасному етапі розвитку української держави рівень виробничого травматизму та професійної захворюваності залишається досить високим. Так, минулого року в Україні сталося 4313 нещасних випадків на виробництві, у тому числі 366 із смертельним наслідком (без урахування підприємств, що знаходяться в населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження). У 2016 р. на вітчизняних підприємствах було травмовано 4 428 працівників, 400 з них загинуло [4].

Наведені дані щодо стану виробничого травматизму та професійних захворювань в Україні переконливо свідчать про необхідність підвищення ефективності державного нагляду (контролю) у цій сфері, що обумовлює актуальність теми доповіді.

Звернемо увагу на проблемні питання нормативно-правового регулювання державного нагляду (контролю) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, а також здійснення державного гірничого нагляду.

Виконання цих функцій покладено на центральний орган виконавчої влади — Державну службу України з питань праці, утворену постановою

Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [5] шляхом злиття Державної інспекції з питань праці й Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки, а також передачі Державною санітарно-епідеміологічною службою України функцій з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників.

У Загальнодержавній соціальній програмі поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014—2018 роки, затвердженій Законом України від 04.04.2013 р. № 178-VII [6], передбачається удосконалення системи державного нагляду за додержанням вимог законодавства з охорони праці та підвищення ефективності державного управління охороною праці, зокрема шляхом приведення нормативно-правової бази у сфері охорони праці у відповідність із сучасними вимогами та законодавством ЄС.

З метою удосконалення системи державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства з охорони праці **вважаємо за доцільне визначити на законодавчому рівні критерії розмежування понять «нагляд» і «контроль»**, до яких можна віднести: форму здійснення контрольно-наглядової діяльності (перевірки, постійні спостереження); суб’єктів проведення наглядових і контрольних перевірок та сферу їх повноважень; об’єкти державного нагляду і контролю; засоби реагування на виявленні порушення трудового законодавства (приписи, вимоги роботодавцям тощо).

Варто зауважити, що наприкінці 2016 р. Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення Верховної Ради України провів слухання «Про реалізацію в Україні конвенцій МОП № 81 «Про інспекцію праці в промисловості й торгівлі» та № 129 «Про інспекцію праці в сільському господарстві». Під час заходу наголошено на невідповідності національного законодавства щодо діяльності Державної служби України з питань праці міжнародним стандартам здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства з охорони праці. Зазначено, що в Україні, попри складну ситуацію щодо безпеки та умов праці, не розроблено Порядку здійснення контролю за якістю проведення атестації робочих місць за умовами праці [7].

Нагадаємо, що згідно з приписами Конвенції Міжнародної організації праці (МОП) про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 р. № 81, ратифікованої Законом України від 08.09.2004 р. № 1985-IV, та Конвенції МОП про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 р. № 129, ратифікованої Законом України від 08.09.2004 р. № 1986-IV, інспектори праці мають право безперешкодно відвідувати без попереднього повідомлення в будь-який час будь-яке підприємство, що підпадає під контроль інспекції. Підприємства інспектуються так часто і так ретельно, як це необ-

хідно. Під час інспекційного відвідування інспектор повідомляє про свою присутність роботодавця або його представника, якщо тільки не визнає, що таке повідомлення не зашкодить ефективності контролю. Інспектори праці можуть вживати заходів із метою усунення недоліків, виявлених у будь-якій споруді, в обладнанні або методах роботи на підприємствах, а у разі безпосередньої загрози здоров'ю чи безпеці працівників — вживати заходів, які підлягають негайному виконанню, аж навіть до припинення роботи.

З метою виконання міжнародних зобов'язань Верховна Рада України 28.12.2014 р. ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» [8], яким відносини щодо здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю введено з-під дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Однак Законом України від 03.11.2016 р. № 1726-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [9] зазначене положення вилучено та визначено, що відповідні заходи державного нагляду (контролю) здійснюються у встановленому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами.

На жаль, питання здійснення Державною службою України з питань праці державного гірничого нагляду, а також державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сферах промислової безпеки та гігієни праці дотепер залишається неврегульованим. Необхідно зазначити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 р. № 169-р «Про скасування деяких наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» [10] у зв'язку з невідповідністю Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» скасовано наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 11.08.2011 р. № 826, яким затверджено Положення про організацію та здійснення державного гірничого нагляду, державного нагляду (контролю) у сфері промислової безпеки та охорони праці в системі Держгірпромнагляду України.

Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення Верховної Ради України 23.05.2018 р. схвалив поданий Кабінетом Міністрів України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо створення належних, безпечних і здорових умов праці», реєстр. № 8045, яким передбачається внесення змін щодо

здійснення державного нагляду за додержанням законів та інших нормативних актів про охорону праці та державного контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення. При цьому Комітет слушно зауважив, що законопроект і надалі поширює дію Закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на відносини, що виникають під час здійснення заходів державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення. Водночас Комітет експертів Міжнародної організації праці неодноразово звертав увагу на факти порушення Україною конвенцій МОП № 81 та № 129 і пропонував Кабінетові Міністрів України невідкладно внести відповідні законодавчі зміни [11].

Сподіваємося, що найближчим часом законодавець відновить здійснення повноцінного державного гірничого нагляду, державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, охорону праці, гігієну праці відповідно до вимог конвенцій Міжнародної організації праці шляхом непоширення дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на інспекторів праці.

Список використаних джерел:

1. Загальна декларація прав людини (ООН, 1948 р.) // Офіційний вісник України. — 2008. — № 93. — Ст. 3103.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254/k/96-вр>
3. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон України від 14.09.2006 р. № 137-V // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 43. — Ст. 418.
4. Травматизм на виробництві [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://dsp.gov.ua/category/diyalnist/travmatyzm-na-vyrobnytstvi/>
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>
6. Про затвердження Загальнодержавної соціальної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014–2018 роки: Закон України від 04.04.2013 р. № 178-VII // Офіційний вісник України. — 2013. — № 34. — Ст. 1199.
7. Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення провів слухання на тему: «Про реалізацію в Україні конвенцій МОП № 81 «Про інспекцію праці в промисловості й торгівлі» та № 129 «Про інспекцію праці в сільському господарстві» [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/135807.html>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду

- оплати праці: Закон України від 28.12.2014 р. № 77-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/77-19>
9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 р. № 1726-VIII // Голос України. — 2016. — № 251.
 10. Про скасування деяких наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 р. № 169-р [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249826439>
 11. Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення рекомендує Верховній Раді прийняти за основу законопроект щодо створення належних, безпечних і здорових умов праці [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://rada.gov.ua/news/Novyny/158807.html>

ЧАРКІНА Анастасія

*Київський національний університет
імені Тараса Шевченка,
аспірантка кафедри державного управління*

«ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ» УМОВ ДОСТУПУ ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК СУСПІЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА ПРЕДМЕТ РОЗГЛЯДУ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

Адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС потребує обрання найефективнішого рівня нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців як спеціального механізму забезпечення. Перегляд системи державної служби відбувається за методикою, яка застосовується для країн — кандидатів на членство в ЄС у рамках вимог щодо наближення до практики ЄС.

Завдяки ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, Україна отримала інструмент для втілення своїх перетворень. Ключовими підсумками вже першого року таких перетворень стало як впровадження Закону України «Про державну службу», так і ряд досягнень у роботі Національного агентства України з питань державної служби та його територіальних підрозділів. Подальші заходи з реформування інституту державної служби в Україні та його адаптація до стандартів ЄС потребують розвитку спеціальних механізмів забезпечення, одним з яких є обрання найефективнішого рівня нормативно-правового регулювання діяльності державних службовців.

Новий курс потребував перегляду системи державної служби за методикою, яка застосовується для країн — кандидатів на членство в ЄС у рамках вимог щодо наближення їх нормативно-правового поля до практики інститутів ЄС. Відзначимо, що в країнах ЄС не існує певних жорстких норм, які визначають модель управління, яка повинна бути запроваджена країнами, котрі намагаються стати членами ЄС [1]. Замість таких норм існує певний набір критеріїв щодо адміністративних процедур та проходження державної служби, яких повинні дотримуватись органи державної влади, аби відповідати цінностям демократичного суспільства. Саме відповідність таким критеріям можливо розглядати як предмет розгляду в адміністративних судах.

Таким чином, у процесі європейської інтеграції на національному рівні модифікуються адміністрації (структурні елементи державної служби), державні службовці, законодавство про державну службу та кадрова політика. Такі зміни відбуваються шляхом: 1) виконання права ЄС; 2) ведення переговорів та прийняття рішень як на рівні ЄС, так і державами-членами, реалізації таких рішень; 3) співпраці державних служб країн-членів; 4) формування мереж; 5) прийняття та реалізації рішень Європейського суду з питань державної служби.

Зазначені критерії становлять сутність європейського адміністративного простору, щодо необхідності існування якого досі не вщухають дебати у наукових та управлінських колах у зв'язку з відсутністю уніфікованої публічної адміністрації та єдиного визначеного статусу державних (цивільних) службовців власне у країнах — членах ЄС.

Дії та успіхи України на шляху євроінтеграції призвели до активної дискусії щодо значення інтеграційного процесу для національного управління, яка досі триває, та не дає наразі можливості чітко визначити роль та межі впливу процесу євроінтеграції. Навіть серед фахівців з країн — членів ЄС, де подібні дискусії також мають місце, ніхто фактично не може точно сказати, де починається і де закінчується вплив ЄС на національні системи управління. Вважаємо, що сфера перетину національних та європейських інтересів перманентно зростає. До країн — кандидатів на членство в ЄС висуваються відповідні вимоги щодо «європеїзації» національних систем державної служби, узгодження національного законодавства про державну службу із відповідними положеннями законодавства ЄС та прецедентного права Європейського суду з метою посилення інтеграції між країнами ЄС.

Безперечно, законодавство в системі ЄС реально впливає на національні системи державної служби та національні законодавства. Отже, слід розрізняти: 1) «європеїзацію» основних принципів (демократія, відповідальний уряд, ефективність і продуктивність, норми права, ринкова економіка) та розвиток загальних принципів державного управління (належна

адміністративна практика, відкритість, урахування скарг у роботі тощо); 2) принцип вільного переміщення працівників; 3) інтерпретацію ст. 10 Угоди про ЄС та прецедентне право Європейського суду щодо фактичного та ефективного запровадження європейського законодавства; 4) правила конкуренції, викладені в ст. 86 Угоди про ЄС, та приватизацію колишніх державних департаментів та компаній (пошта, залізниця тощо).

Ряд директив ЄС безпосередньо впливають на запровадження централізованих механізмів добору кадрів та професійного навчання через Європейське бюро з відбору персоналу та Європейську школу управління відповідно [2, с. 340]. Як наслідок, функції державних службовців стали більш фрагментарними і різноманітними, а тому розмежування має проводитися між різними категоріями службовців.

Загальноприйнятим у країнах — членах ЄС є також виділення двох категорій державних службовців: 1) працівники публічного права (англ. «public law employees»); 2) працівники приватного права (англ. «labour law employees»). Крім того, виділяються також службовці з: високим ступенем забезпеченості (довічні та/або безстрокові контракти); з обмеженою забезпеченістю (строкові контракти, контракти ad hoc або сезонні контракти). Також, залежно від рівня адміністративної структури державні службовці можуть бути: 1) центрального рівня; 2) регіонального рівня; 3) місцевого рівня [3].

Слід звернути увагу на нормативно-правове регулювання процесів децентралізації і перерозподілу завдань та обов'язків у сфері державної служби, децентралізації обов'язків агентств і менеджерів, а також проведення анти-дискримінаційної політики, заснованої на наданні національним меншинам більш широкого доступу до державної служби.

Важливим аспектом нормативно-правового регулювання державної служби в ЄС є встановлення переліку умов доступу до державної служби та його «європеїзація» на основі виокремлення ряду вимог, які є спільними для більшості країн [4]. Слід врахувати, що кожна з них окремо може вважатися предметом розгляду в адміністративних судах.

1. Громадянство держави.
2. Повна дієздатність.
3. Володіння державною мовою.
4. Перебування у межах певного віку.
5. Наявність відповідної освіти.
6. Відсутність судимості.
7. Відсутність кровної або матримоніальної спорідненості претендента на посаду із майбутнім безпосереднім керівником.
8. Фізична (медична) придатність.
9. Дотримання військового законодавства.

10. Неналежність до організацій, заборонених у судовому порядку або законодавством.

11. Попередній професійний досвід.

12. Проходження підготовчої служби.

Слід додати, що зважаючи на питання рівнів нормативно-правового регулювання державної служби наведений перелік умов щодо окремих посад доповнюється додатковими вимогами, які закріплюються, як правило, у підзаконних нормативно-правових актах або рішеннях Європейського суду з питань державної служби.

Список використаних джерел:

1. Договора об учреждении Европейского сообщества / Европейское право: учебник для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. — М., 2004.
2. Стрельцов В. Організаційно-правові механізми управління європейською державною службою / В. Стрельцов / Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». — 2011. — Вип. 29. — С. 335–341.
3. Demmke, Ch. (2005). Are civil servants different because they are civil servants? / European Institute of Public Administration [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.eupan.eu/files/repository/02_Are_civil_servants_different_because_they_are_civil_servants.pdf
4. Пенькова К. Прийняття на державну службу в країнах Європейського Союзу / К. Пенькова / Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. — К.: Європейський інформаційно-дослідницький центр, 2015. — 10 с.

ЧЕРЕВКО Олександр

Черкаський національний університет

імені Богдана Хмельницького,

доктор економічних наук, професор

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Державна (публічна) служба є основною складовою системою державного управління. З огляду на це цілком логічно, що вона не є випадковою діяльністю випадкових осіб, що обумовлює її необхідність і актуальність для суспільства, науки й практики державного (публічного) управління будь-якої країни. Так, провідні країни світу, наприклад США, Великобританія, Федеративна Республіка Німеччина, Французька Республіка та інші, мають власні системи

державної (публічної, публічної цивільної) служби, що вирізняються своїми особливостями.

Основним нормативним актом, що регулює діяльність чиновників у Федеративній Республіці Німеччина, є Федеральний закон про чиновника, прийнятий у 1953 р. й чинний у редакції 1985 р. Відповідно до цього закону до категорії чиновників належать не лише працівники державного апарату — державні службовці, а й судді, викладачі шкіл і вищих навчальних закладів, військовослужбовці, працівники пошти, залізниці, державних банків. Їхнє матеріальне утримання складається з основного окладу, територіальної надбавки, надбавок на дітей, за вислугу років, за звання. Обсяги, структура й динаміка виплат визначаються спеціальним законом про оплату [5, с. 256].

Система просування по службі чітко й суворо регламентується законами. Вона ґрунтується на двох принципах: підвищення кваліфікації (що підтверджується або спеціальною перевіркою та відповідною оцінкою, або складанням спеціального іспиту); поступове просування по службі, за якого заборонено оминати черговий щабель. Проте існує й виняток з правил, що дає можливість порушити принцип поступового просування по службі за спеціального дозволу Федеральної комісії з кадрів.

Так, у нижчих посадових групах за оцінки роботи «добре» підвищення відбувається через шість років. Якщо оцінка професійної діяльності становитиме значення «цілком задовільно», то на кар'єрне зростання доцільно розраховувати не менше восьми років.

У середніх і вищих посадових групах просування по службі регламентується для кожної посади окремо. Крім того, якщо претендент на вищу посаду не досягнув віку 40 років, то потрібний спеціальний дозвіл міністра. Обґрунтуванням винятку щодо термінів призначення може бути оцінка службової діяльності працівника з показником «дуже добре» [9, с. 268]. При цьому слід зазначити, що в разі, якщо держава в особі начальника не виконає своїх зобов'язань із просування, оплати чи інших заходів турботи про чиновника, останній матиме право на відшкодування збитків (п. 79 Закону 1953 р., пункти 839, 847 Цивільного кодексу).

Основною формою контролю за діяльністю чиновників є адміністративна юстиція, що діє як система спеціальних адміністративних судів. Прийняття в 1960 р. Федерального Уложення про адміністративні суди встановило їх структуру з трьох інстанцій [3, с. 256; 6, с. 464]:

- суди першої інстанції створюються, як правило, у великих містах. Справи заслуховуються судовими колегіями в складі трьох професійних суддів і двох засідателів, які формуються з чиновників різних відомств;
- другою інстанцією є верховні адміністративні суди земель (16 судів), що складаються з відповідної кількості палат, які засідають

у складі голови, двох суддів і двох засідателів. Ці суди є ревізійними щодо судів першої інстанції;

- третьою (вищою) інстанцією є Федеральний адміністративний суд, до складу якого входять кілька сенатів. Усі судді обираються зі складу професійних суддів спеціальною комісією під головуванням федерального міністра внутрішніх справ.

Адміністративні суди мають компетенцію щодо всіх питань статусу чиновника, його призначення, прав, обов'язків, оплати праці, соціального забезпечення, звільнення та пенсії. Своєрідною особливістю є процедура, що дає чиновникові можливість організувати процес проти самого себе. Тобто, маючи намір зняти з себе підозри в учиненні службових проступків, чиновник може вимагати, щоб дисциплінарний суд виніс рішення з його справи.

На думку німецьких юристів, унаслідок діяльності адміністративних судів «управління справами стає ліберальнішим, а держава — демократичнішою» [9, с. 73].

Водночас у Сполучених Штатах Америки не існує системи адміністративних судів, як у Федеративній Республіці Німеччина. Їх функції виконує Рада із захисту системи заслуг, основною метою якої є захист державних службовців від зловживань і необґрунтованих кадрових дій. Так, Рада заслуховує та приймає рішення зі скарг державних службовців, а за необхідності — видає накази про коригуючі й дисциплінарні дії щодо відповідного чиновника або установи [1, с. 340].

У США діє й Служба (бюро) спеціальної ради, що в своїй діяльності щільно пов'язана з Радою із захисту системи заслуг. Вона займається розслідуванням кадрової практики, що суперечить чинному законодавству. Це стосується випадків, коли [4, с. 81]:

- заборонена кадрова політика має місце у федеральних установах;
- федеральний службовець подає «сигнал тривоги» про порушення закону, неправильне управління, розтрату, зловживання владою, небезпеку суспільному добробуту;
- федеральні службовці зазнають політичного тиску, залучаються до забороненої політичної діяльності, а також відповідною мірою необґрунтовано обмежується їх політична діяльність.

Кожний державний службовець захищений від покарання за «сигнал тривоги», за винятком розкриття інформації, визнаної секретною й забороненої законом для оприлюднення. Водночас така інформація може бути розкрита Головному інспектору Ради із захисту системи заслуг.

- Важливо зазначити, що відповідно до етичного кодексу державної служби:
 - кожний державний службовець США має ставити відданість вищим моральним принципам і своїй країні вище за лояльність щодо окремої людини, партії чи державного департаменту;

— кожний державний службовець США не повинен давати жодних особистих обіцянок, пов'язаних із обов'язками його служби, оскільки державний службовець не має свого особистого слова, що могло б бути пов'язане з обов'язком щодо суспільства.

Доцільно зазначити, що, на відміну від США та ФРН, де панує концепція спеціалізації чиновника в державному апараті, у Французькій Республіці (як і у Великобританії) превалюють положення про необхідність широкої підготовки для виконання адміністративних і технічних функцій. Французька система державної служби прагне підбирати чиновників із досить високим рівнем загальної культури, які здатні виконувати найрізноманітніші завдання. У Великобританії такі службовці зветься дженералістами.

Відповідно до загального статусу, просування чиновника у Французькій Республіці охоплює кадрове (професійне) зростання за ступенями й підвищення в чині. Так, просування за ступенями реалізується шляхом збільшення обсягу оплати праці залежно від стажу роботи чиновника та оцінок, що їх він отримує. Підвищення в чині здійснюється шляхом внесення чиновників до щорічного списку підвищення, який складається після одержання висновку адміністративної паритетної комісії на підставі щорічних оцінок, отриманих чиновником із урахуванням вислуги років [2, с. 70]. Підвищення в чині також здійснюється шляхом професійного відбору, що відбувається за допомогою спеціального іспиту. Таким чином, у Французькій Республіці (як і у Федеративній Республіці Німеччина) основним елементом бюрократичної кар'єри є гарантія повільного, проте гарантованого просування по службі шляхом вислуги років або ієрархії перебування в відповідній установі. Доцільно зазначити, що цей принцип майже цілком виключений у США, в яких немає автоматичного просування по службі.

У Французькій Республіці існує й виключний порядок просування по службі. Його метою є прискорене підвищення в класі або ранзі всередині класу особливо видатних чиновників.

Французька правова доктрина має свої особливості щодо політичної діяльності державних службовців. Так, французькі чиновники мають більше політичних прав і свобод, ніж їх колеги в інших західноєвропейських країнах і США. У цих країнах чиновники зобов'язані бути вірними державній владі. Це означає, що адміністративне право зазначених країн регулює не лише професійну діяльність чиновників, а й їх політичну лояльність. Водночас у Французькій Республіці в особовій справі чиновників навпаки не можуть зазначатися політичні, філософські або релігійні переконання (погляди).

Французька Республіка є першою країною, що впровадила систему адміністративної юстиції як продукт реформ 1953–1963 рр. Основною її ланкою є Державна рада на чолі з Прем'єр-міністром і його заступником — Міністром юстиції. Її повноваження мають адміністративний та судовий

характер. Так, Державна рада уповноважена видавати висновки, передбачені для адміністрації [7, с. 170–171] — наприклад, вона може прийняти рішення про доцільність проведення адміністративних реформ. Судові повноваження полягають у праві Державної ради розглядати справи чиновників як суд першої інстанції, а рішення Державної ради є остаточними. Водночас вона є й адміністративним судом щодо нижчих органів адміністративної юстиції. Як свідчить статистика, Державна рада щорічно розглядає близько 3 тис. скарг чиновників.

У Французькій Республіці існує також інститут посередника, що доповнює систему контролю за адміністративно-державним управлінням. Посередник призначається декретом Президента Республіки терміном на шість років. Він зобов'язаний вивчати скарги, пов'язані з діяльністю адміністрації, що надходять до нього від Парламенту, та здійснювати розслідування й інформувати Уряд [10, с. 76].

На відміну від Французької Республіки, де чинним законодавством передбачені спеціальні адміністративні суди, що розглядають спори між цивільними службовцями й державними установами (організаціями), у Великобританії відповідні справи підлягають юрисдикції звичайних судів. Так само там не існує власне адміністративного права як окремої системи норм і принципів. Судовий контроль над адміністративно-державним управлінням виводиться з доктрини загального права. Юрисдикція судів ґрунтується на доктрині перевищення повноважень [11, с. 72]. Це означає, що дія, здійснена в межах наданих парламентом повноважень, вважається дійсною. Водночас дія, вчинена з перевищенням повноважень, є недійсною.

До компетенції парламентського уповноваженого належить розгляд адміністративних дій, що реалізуються від імені Корони. Тобто це дії міністрів і відомств щодо виконання ними адміністративних функцій. Саме це суттєво обмежує сферу діяльності парламентського уповноваженого, який у Великій Британії зветься «тихим омбудсменом» [8, с. 51].

Адміністративні й політичні керівники в Великобританії призначаються міністерством у справах державної служби. При міністерстві діє спеціальний відбірковий комітет із призначення керівного складу цивільної служби. Він володіє конфіденційним списком усього штату вищих адміністраторів, до якого входить інформація про освіту, професію, стаж тощо. При комітеті функціонує спеціальна група, що займається вивченням питань із просування по службі вищих адміністраторів. Для решти чиновників застосовується практика щорічних звітів, що складаються на рівні окремих міністерств. Кожний звіт складається чиновником, який перебуває вище від тих, щодо яких здійснюється звітування. Звіти подаються до міністерської ради з просування по службі. Її члени призначаються міністром, який остаточно вирішує питання щодо підвищення по службі чиновників.

Отже, дослідження законодавчих актів, літератури та практики публічної служби в провідних країнах світу свідчить, що не існує єдиного однозначного підходу щодо її регулювання. В кожній країні публічна служба має особливості, що залежать від багатьох чинників: традицій, функціонального навантаження, фінансових можливостей держави та ін. При цьому сутність і призначення публічної служби полягають у забезпеченні функціонування держави.

Таким чином, як у федеративних, так і в унітарних державах публічна служба, хоч і має власні особливості, проте становить специфічний соціально-правовий інститут, що реалізується в апаратній діяльності працівників державних органів. Без відповідного інституту неможливе ані функціонування, ані існування держави. Нехтування інститутом публічної (державної) служби (його зневаження) означає постановку під загрозу державного суверенітету, територіальної цілісності, національної безпеки держави. Виходячи з цього ефективна державна (публічна) служба (наприклад, у США, Великобританії, Федеративній Республіці Німеччина, Французькій Республіці) є стрижневим чинником сили, авторитету й високого динамізму державної влади. Вона забезпечує єдність законодавчого процесу й вимог правозастосування в практичній роботі; професійно супроводжує формування правового поля для здійснення цілей і завдань держави (державної політики); політично та юридично створює сприятливі умови для реалізації громадянами конституційних прав, свобод і законних інтересів. Саме це, на нашу думку, слід пам'ятати, ураховувати й дотримуватися у вітчизняній практиці державного управління.

Список використаних джерел:

1. Бернам У. Правовая система Соединенных Штатов Америки / У. Бернам. — М., 2006. — 400 с.
2. Бребан Г. Французское административное право: пер. с фр. / Г. Бребан. — М., 1988. — 520 с.
3. Избранные конституции зарубежных стран: учебное пособие / отв. ред. Б. А. Страшун. — М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2011. — 795 с.
4. Никеров Г. И. Организация и деятельность Министерства юстиции США / Г. И. Никеров // Государство и право. — 2006. — № 5. — С. 81.
5. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.
6. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран: учебник / В. Е. Чиркин. — 7-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма — ИНФРА-М, 2012. — 608 с.
7. Gazier F. Les institutions administrative francaises / F. Gazier. — 1967. — 230 p.
8. Graid P. Administrative Law / P. Graid. — L., 2003. — 278 p.
9. Loeser R. Das Bundes-Organisationsgesetz / R. Loeser. — Baden-Baden, 1988. — 208 s.

10. Mercuzot B. Organisation administrative. Les institutions administrative francaises / B. Mercuzot. — 2001. — 500 p.
11. Woodhouse D. Ministerial Responsibility / D. Woodhouse // The British Constitution in the Twentieth Century. — Oxford, 2003. — P. 72.

ЧОРНА Вікторія

доцент кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук, доцент

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Відповідальність є елементом правового статусу будь-якого публічного органу при здійсненні владних повноважень у сфері публічної влади. Публічна відповідальність відрізняється від інших видів соціальної відповідальності тим, що в ній поєднуються політичні, правові й моральні види відповідальності [1, с. 88]. При цьому суб'єкти відповідальності — органи державної влади та їх посадові особи — несуть її відповідно до Конституції перед основним джерелом публічної влади — народом. Отже, рівень політичної відповідальності суб'єктів влади і управління виступає чи не найголовнішим критерієм і виміром ступеня демократичності політичної системи і рівня розвитку громадянського суспільства.

Політична відповідальність докорінним чином відрізняється від відповідальності юридичної. Якщо остання пов'язана із застосуванням негативних санкцій за порушення визначених законом норм поведінки та діяльності, то політична відповідальність постає як відповідальність за належне здійснення державної влади, державне управління в цілому [2, с. 19].

Останнім часом у зарубіжній та вітчизняній науці спостерігається зростання інтересу до політичної відповідальності влади. Основну увагу дослідники зосереджують на розгляді політичної відповідальності парламенту, президента, уряду.

Основними теоретичними підходами до розгляду поняття політичної відповідальності є юридичний, політичний та соціально-моральний [3], що зумовлюється природою цього виду відповідальності. Разом із тим поза увагою залишається низка аспектів, що можуть мати дальше поглиблення в теорії публічного управління. Зокрема, йдеться про дослідження політичної відповідальності через її співвідношення з поняттями «політика» — «державна політика» — «управління» — «державне управління» — «публічне управління». Це відкриває нові

перспективи для поглиблення знань щодо регулювання відносин у сфері політичної відповідальності на основі врахування принципів, функцій публічного управління, ефективності та результативності виконання владних повноважень.

Для публічного управління головний інтерес становить дослідження політичної відповідальності в аспекті використання влади, адже такі складові політичного процесу, як завоювання, утримання влади, подано в дослідженнях із проблем політології.

У найбільш широкому розумінні політична відповідальність означає відповідність якостей носіїв владно-управлінської діяльності (ділових, культурних тощо) і реалізації ними своїх функцій і повноважень тим умовам і завданням, які постали перед країною і суспільством (на виклики часу, відповідь на об'єктивні вимоги до неї). Це — глибоке усвідомлення суб'єктами влади й управління життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого покликання самовіддано боротися за їх здійснення, здатність виробляти якісну політику, приймати найкращі рішення, здійснювати їх з максимальною користю заради загального блага [4, с. 5].

Особливостями політичної відповідальності є те, що вона настає за: цільове чи нецільове використання влади (політичного представництва); виконання чи невиконання проголошених програм, зобов'язань, обіцянок; відповідність чи невідповідність обіцянок політичних діячів (суб'єктів політики) їхній реальній діяльності, шкоду, завдану суспільству через неналежну діяльність, розвиток суспільства, реалізацію прав громадян; відповідальність політичної опозиції за шкоду, завдану суспільству через невідповідну діяльність; обрання представників органів публічної влади громадянами на виборах; відповідність реальних проблем у суспільстві та їхнього усвідомлення політиками, які здійснюють реформування; неспроможність органів державної влади та посадових осіб розробити та реалізувати політику, спрямовану на прогресивний розвиток суспільства; неналежне здійснення особами, які обіймають політичні посади, законодавчо визначених функцій і повноважень; політичні, економічні та соціальні наслідки рішень та дій інститутів публічної влади для громадян; дії чи рішення, що призвели до несприятливих наслідків для суспільства, окремих груп суспільства або окремих осіб; неналежну реалізацію політичними діячами владних повноважень, що їх ті чи інші особи отримали від народу як єдиного джерела влади.

Суб'єктами політичної відповідальності є політичні діячі, посадові особи, інші особи, які є суб'єктами владних повноважень, які були обрані громадянами на виборах. Політичну відповідальність слід розглядати через розуміння її природи; вона розглядається як важливий інструмент стабілізації політичних відносин, а також запобігання суспільним конфліктам і проявам корупції.

Суб'єктивний характер політичної відповідальності відбивається й у визначенні спрямованості предмета політичної відповідальності на важливі для життя суспільства питання, діяльність влади щодо реалізації яких має бути підтримана населенням. Саме орієнтування на суспільно значущі та сприйняті суспільством проблеми, які вирішуються суб'єктами політичної відповідальності, розглядається як певна гарантія та захист суспільства від суб'єктивізму їхньої діяльності [5].

Важливим аспектом досліджень є розгляд питання настання під час реалізації політичної відповідальності негативних наслідків, що виявляються у втраті довіри та влади шляхом відкликання, розпуску тощо відповідного суб'єкта. Це належить до головних ознак політичної відповідальності. При цьому втрата влади може як супроводжуватися подальшим розглядом інших видів відповідальності (адміністративної, дисциплінарної, конституційної, кримінальної тощо), так і не мати наслідком настання іншої відповідальності.

Науковці розрізняють індивідуальну та колективну форми політичної відповідальності. Ю. А. Нисевич відзначає, що під час здійснення політичним інститутом тих чи інших колективних дій відповідно до прийнятих колегіально чи індивідуально рішень кожен із тих, хто входить до його кадрового складу, є особисто відповідальним за участь або неучасть у таких діях. Лише за такого підходу має сенс розглядати політичну відповідальність політичного інституту як колективного суб'єкта такої відповідальності [6, с. 63]. На думку дослідника, основою для забезпечення конкретизації суб'єкта відповідальності є визначення строку повноважень, чисельності депутатів, які обираються, персональний склад депутатів. Однак необхідно відзначити, що питання забезпечення особистої відповідальності за свою діяльність в умовах колегіального прийняття рішень можна віднести до найбільш складних у теорії та практиці публічного управління.

Політична відповідальність виконує контролюючу функцію, коли суспільство, вимагаючи проведення відповідної політики, здійснює контроль за діяльністю суб'єктів політики. Вимоги до впровадження політичної відповідальності виконують також захисну функцію від некомпетентної політики. Також політична відповідальність виступає стимулом для подальшого розвитку політичних інститутів і державного управління. Використовуючи засоби підвищення політичної відповідальності, можна будувати оптимальнішу систему політичних відносин і ефективне державне управління.

Водночас слід відзначити, що законодавець намагається уникнути вживання поняття «політична відповідальність» при створенні законів, які визначають діяльність учасників політичного процесу. Зокрема, у Законі України «Про політичні партії» і законах про вибори депутатів Верховної Ради і місцевих рад різних рівнів використовуються лише поняття адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення. Однак відсутнє

визначення політичної відповідальності партій і депутатів. Так само це поняття не використовується у законах України «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України» та інших нормативних актах, що визначають діяльність суб'єктів державної політики.

Отже, в умовах реформування органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та територіальної організації влади актуалізується питання закладення умов для регулювання відносин політичної відповідальності в цій сфері. Важливою проблемою є саме забезпечення прозорості відповідальності політичних діячів, посадових осіб, інших осіб, які є суб'єктами владних повноважень, які були обрані громадянами на виборах. Реалізація цього напряму може розглядатися як важливий крок для забезпечення відповідального управління й повернення довіри громадян до влади. На сучасному етапі державотворчих процесів в Україні це питання є викликом, ціннісним орієнтиром розвитку публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Тернавська В. Політико-правові засади відповідальності уряду в Україні / В. Тернавська // Право України. — 2010. — № 7.
2. Мельниченко В. Розмежування політичної та юридичної відповідальності в державному управлінні / В. Мельниченко / Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження»: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 28 травня 2010 р. — К.: НАДУ, 2010. — Т. 1.
3. Мельник Ю.П. Політична відповідальність: теоретичні підходи до аналізу поняття в науковій літературі / Ю.П. Мельник // Грані. — 2013. — № 3 (95). — С. 59–63.
4. Політична відповідальність державно-управлінської еліти як чинник підвищення ефективності державного управління: наук.-метод. розробка / авт. кол.: Е.А. Афонін, О.Л. Валецький, В.В. Голубь та ін.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова. — К.: НАДУ, 2011. — 44 с.
5. Словарь по политологии [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://politics.ellib.org.ua/encyclopedia-term-1384.html>
6. Нисневич Ю.А. Политическая ответственность: институциональная постановка проблемы / Ю.А. Нисневич // Полис. Политические исследования. — 2013. — № 4. — С. 62–74.

ШАРАЯ Анна

доцент кафедри цивільного права
Запорізького національного університету,
кандидат юридичних наук

ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ

В умовах постійних реформаційних процесів, що охоплюють різні сфери суспільних відносин, важливого значення набуває докладне вивчення окремих особливостей та положень законодавства, прийняття якого є логічним продовженням зазначених процесів. Не є винятком Закон України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» [1], який набрав чинності 01.05.2016 р., що стало закономірним продовженням правотворчих процесів удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері державної служби.

Серед достатньої кількості якісно нових положень та позитивних зрушень у регулюванні окремих правовідносин, що стосуються державної служби, варто звернути увагу на принципи державної служби. Взагалі, у довідкових та доктринальних джерелах терміном «принцип» (від лат. *principium* — основа, початок) позначають «основні, найзагальніші вихідні положення, засоби, правила, що виражають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості» [2, с. 693]. Хоча легальної дефініції «принципи державної служби» Закон не містить, проте з аналізу їх змістовного наповнення можна зробити висновок, що принципами державної служби є основні, фундаментальні ідеї, положення, які є підґрунтям побудови всієї системи державної служби й дотримання яких є передумовою ефективного виконання функцій, покладених державою на державного службовця.

Слід зазначити, що питання принципів державної служби у певній формі завжди діставало відображення у законодавстві. Так, наприклад, у Законі України від 16.12.1993 р. «Про державну службу» [3] (*втратив чинність*) у ст. 3 передбачалося, що державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян. Слід відзначити відсутність у Законі роз'яснення сутності поняття «принципи державної служби» та їх значення — з'ясувати

це можна лише шляхом власного тлумачення або на підставі коментарів та пояснень вчених, практиків.

Подібною є ситуація із закріпленням принципів державної служби у Законі України від 17.11.2011 р. «Про державну службу» [4] (*який втратив чинність 31.12.2015 р., при цьому так і не будучи введеним у дію*), де у ст. 3 також був наведений перелік принципів державної служби, серед яких: верховенство права; патріотизм та служіння Українському народу; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; доброчесність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця.

Особливістю визначення принципів державної служби у Законі України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» є те, що крім їх докладного переліку, наводяться і пояснення змісту кожного з них, хоча загальна дефініція також відсутня. Так, принципи державної служби, а також їх значення закріплені у ст. 4 Закону:

- принцип верховенства права — забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;
- принцип законності — обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- принцип професіоналізму — компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;
- принцип патріотизму — відданість та вірне служіння Українському народові;
- принцип доброчесності — спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;
- принцип ефективності — раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;
- принцип забезпечення рівного доступу до державної служби — заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;
- принцип політичної неупередженості — недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця,

а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

- принцип прозорості — відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;
- принцип стабільності — призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

Ймовірно, можна стверджувати що цей перелік принципів державної служби не є вичерпним, проте закріплення їх сутності і змісту на нормативному рівні спрощує їх розуміння і сприйняття, а також усуває можливі прояви суб'єктивізму у тлумаченні змісту таких принципів. До того ж, при зазначенні переліку принципів у окремій статті простежується зв'язок і з іншими нормами, які визначають обов'язковість дотримання таких принципів. Наприклад, при визначенні поняття «державний службовець», крім інших характеристик, зазначено, що це — особа, яка «... дотримується принципів державної служби» (ст. 1 Закону); крім того, серед переліку обов'язків державного службовця передбачений, зокрема, такий як «дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки» (ст. 8 Закону), а за невиконання чи неналежне виконання обов'язків, як відомо, до державного службовця можуть бути застосовані різного роду заходи відповідальності.

Таким чином, з огляду на це варто відзначити позитивні зрушення у законодавчому закріпленні принципів державної служби, адже у спеціальному Законі не лише наведено їх перелік, а й закріплено значення таких принципів, а також встановлено гарантії їх дотримання.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 60.
2. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України / Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. / А.М. Колодій / [за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина]. — Харків: Право, 2008. — Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. — С. 689–704.
3. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
4. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 26. — Ст. 1072.

ШЕВЧЕНКО Любова

*старший викладач кафедри адміністративного
права і процесу
Національної академії внутрішніх справ,
кандидат юридичних наук*

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПАТРОНАТНОЇ
СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

Інститут патронатної служби в Україні був запроваджений із прийняттям Закону України від 10.12.2015 р., «Про державну службу», який набрав чинності з 01.05.2016 р. Патронатна служба (від лат. — стан або права патрона) [1] — це посади, на які вищі посадові особи держави мають право самостійно добирати і приймати осіб.

Патронатну службу розглядають як «частину державної служби, сукупність працівників, яких керівник органу самостійно обирає і призначає на посади згідно із штатним розписом і категорією, що відповідає посаді» [2, с. 302]. Але можна зазначити, що в цьому аспекті підходи сучасної правової доктрини досить суттєво різняться. Так, патронатна служба розглядається як «служба при керівникові» [3, с. 33], «публічна служба політичної (особистої) відданості» [3, с. 25], «служба помічників, радників, консультантів, прес-секретарів та інших осіб на посадах, передбачених штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності керівників органів держави» [4, с. 95], «служба на посаді у державному органі відповідно до штатного розпису, яка полягає у безпосередньому виконанні завдань керуючої посадової особи з метою організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення її діяльності» [5, с. 300], «організація діяльності по забезпеченню виконання завдань та функцій державного публічного діяча» [6, с. 18], «діяльність осіб на посадах, на які вищі посадові особи держави мають право самостійно добирати і приймати осіб — своїх помічників, керівників прес-служб, радників, секретарів» [2, с. 130], «служба політично й особисто відданих керівникові осіб, прийнятих на термін перебування керівника на посаді для забезпечення його діяльності» [3, с. 6], «особиста служба керівника» [7, с. 185] тощо.

Кількість та відмінність підходів зумовлена відсутністю нормативного закріплення поняття та ознак патронатної служби; також через це відсутня чіткість у питанні щодо віднесення чи невіднесення патронатної служби до різновиду державної служби.

У Законі України від 10.12.2015 р. «Про державну службу», хоча і використовується термін «патронатна служба», проте власне поняття не

розкривається. Текст вищезазначеного Закону встановлює перелік посад, віднесених до патронатної служби, регламентує порядок вступу, проходження і припинення, але водночас багато уваги приділяє відносній самостійності патрона у вирішенні відповідних питань патронатної служби, без дотримання деталізованих критеріїв вступу, просування кар'єрними сходами тощо. Так, відповідно до ст. 92 Закону України «Про державну службу» до посад патронатної служби належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах [8].

Працівник патронатної служби призначається на посаду на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений.

Характерною особливістю цього виду посад є те, що трудові відносини з працівником патронатної служби припиняються в день припинення повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений. Акт про звільнення приймається керівником державної служби. Працівник патронатної служби може бути достроково звільнений з посади за ініціативою особи, працівником патронатної служби якої він призначений, або керівника патронатної служби. На працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім ст.ст. 39-1, 41—43-1, 49-2 КЗпП.

Працівник патронатної служби, який виявив бажання вступити або повернутися на державну службу, реалізує таке право у порядку, визначеному Законом України «Про державну службу» для осіб, які вперше вступають на державну службу, з обов'язковим проведенням конкурсу.

По суті, фахівці патронатної служби працюють обмежений певний термін на умовах строкового трудового договору. У разі їхнього звільнення через зміну керівника формулювання причини звільнення є цілком поважною обставиною для розірвання трудового договору із відповідним записом у трудовій книжці.

Крім відсутності нормативного закріплення поняття та ознак патронатної служби, на сьогодні існують ще безліч питань, які до кінця не врегульовані або є спірними щодо проходження служби патронатними службовцями. Наприклад, у ст. 92 Закону України «Про державну службу», крім чітко визначених груп патронатних служб і їх посад, зазначено: «До посад патронатної служби належать також посади патронатних служб в інших державних органах». Але які саме посади патронатних служб і в яких саме інших державних органах — це питання залишається незрозумілим.

Також ст. 92 Закону визначає різні аспекти діяльності патронатних служб, при цьому згідно з п. 18 ч. 3 ст. 3 дія цього Закону не поширюється на працівників патронатних служб. Хоча, з іншого боку, робота в системі патронатної служби має свої позитивні аспекти для державних службовців. Так, ч. 5 ст. 92 Закону передбачає, що час роботи на посадах патронатної служби зараховується до стажу державної служби та враховується при призначенні державному службовцю рангу в межах відповідної категорії посад, якщо до призначення на посаду патронатної служби він перебував на державній службі та після звільнення з посади патронатної служби повернувся на державну службу.

Є певні проблеми і в правовому статусі помічників суддів. Так, із прийняттям вищевказаного Закону помічники суддів перейшли із категорії державних службовців до категорії працівників патронатної служби, у зв'язку з чим виникають багато проблем, пов'язаних з порушенням їхніх законних прав та інтересів. Якщо виходити тільки із того, що патронатні службовці обслуговують діяльність відповідного посадовця та несуть відповідальність перед «патроном», то діяльність помічників суддів повністю узгоджується з поняттям «працівник патронатної служби». Втім, прийняття помічника на роботу та його звільнення, хоч і оформлюється на підставі подання судді, але проводиться керівником апарату.

Також варто звернути увагу й на те, що інші працівники апарату (наприклад, секретарі судового засідання) залишаються державними службовцями, а помічник судді, на якого покладена реалізація функцій держави, із цієї категорії виключається. Більш того, у ст. 9 Закону України «Про державну службу» зазначено, що під час виконання своїх обов'язків державний службовець не зобов'язаний виконувати доручення працівників патронатної служби. Як за таких обставин забезпечити належну організацію роботи секретаря судового засідання, якщо останній може ігнорувати вимоги помічника судді? Адже в посадовій інструкції сказано, що саме помічник координує діяльність секретаря.

Варто також зазначити, що з позбавленням статусу державного службовця помічник судді автоматично «позбавляється» і певних заборон та застережень, передбачених законами «Про запобігання корупції» та «Про очищення влади». Такі зміни в законодавстві є неприпустимими, оскільки відкривають можливості для зловживань з боку помічника. Наприклад, помічник судді та суддя можуть бути близькими родичами; помічник судді може сприяти близьким родичам у найшвидшому розгляді справи чи в отриманні посади в апараті суду; взагалі — на платній основі надавати консультації щодо перебігу тієї чи іншої справи, що прямо суперечить законодавству. Виключається спеціальна перевірка, яку потрібно проходити для вступу на державну службу.

Також помічники можуть поєднувати свою безпосередню роботу в суді з іншими видами оплачуваної діяльності, наприклад, здійснювати підготовку позовних заяв, які згодом можуть розглядатися в тому самому суді, де він працює. Таке сумісництво з великою імовірністю може чинити шкідливий вплив на об'єктивність, безсторонність та незалежність суду. Більш того, помічники суддів зможуть брати активну участь в політичній агітації та вчиняти інші дії, які свідчать про їх особливе ставлення до певних політичних партій. Такими своїми діями помічники суддів однозначно завдаватимуть шкоди авторитету суду, в якому вони працюють.

Підсумовуючи наведене вище, можна дійти висновку, що особливості патронатної служби починаються від прийняття на посаду, часу перебування на ній, обсягу покладених обов'язків і завдань та закінчуються звільненням з посади, але досі багато питань у цьому напрямі чітко не врегульовані. Тому, оскільки патронатну службу віднесено до публічної служби та відмежовано від державної, було б доречно виключити ст. 92 із Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу» та прийняти Закон України «Про патронатну службу» (за аналогією із законодавчими актами інших видів публічної служби), який би надав нормативне визначення патронатної служби, закріпив специфічні ознаки, врегулював питання добору, вступу, переліку посад, оплати праці, службової кар'єри, заохочення, припинення, специфічного виду дисциплінарної відповідальності патронатних службовців та інші питання.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. — К.: Укр. енцикл, 2004. — Т. 5: П–С. — 736 с.
2. Адміністративне право України: [словник термінів] / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «ЗНУ». — К.: Ін Юре, 2014. — 520 с.
3. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.
4. Лазор О. Д. Державна служба в Україні: [навчальний посібник] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. — 3-тє вид., доп. і перероб. — К.: Дакор, 2009. — 560 с.
5. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.
6. Костилен О. І. Поняття та особливості діяльності патронатної служби та патронатних службовців / О. І. Костилен // Митна справа. — 2015. — № 2 (98). — Ч. 2. — Кн. 2. — С. 14–19.
7. Патронатна служба: навчальний посібник / Н. В. Галіцина, Д. О. Калниш, Б. В. Коваленко [та ін.]; за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Запорізь. нац. ун-т. — К.: Ін Юре, 2017. — 178 с.
8. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 4. — Ст. 43.

ШЕРСТЮК Ганна

*керуюча адвокатським бюро «Ганни Шерстюк»,
адвокат, здобувач кафедри адміністративного
та господарського права юридичного факультету
Запорізького національного університету*

СПІВВІДНОШЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ І ПОЛІТИЧНОЇ СЛУЖБИ

Кодекс адміністративного судочинства України в п. 17 ст. 4 дає визначення публічної служби як діяльності на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійної діяльності суддів, прокурорів, військової служби, альтернативної (невійськової) служби, іншої державної служби, патронатної служби в державних органах, служби в органах Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1].

Для визначення відмінностей між публічною та політичною службою, які чітко не розмежовуються у чинному законодавстві України, потрібно дослідити не тільки праці науковців України, а й законодавство інших країн.

Так, у 2001 р. Указом Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи» було вперше встановлено, що посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів за характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад належать до політичних і не відносяться до категорій посад державних службовців [2].

У прийнятому у 2015 р. Законі України «Про державну службу» вже чітко визначається перелік посад, зайняття яких не надає особам статусу державних службовців: це не тільки вищезазначені посади, а ще й посади Глави Адміністрації Президента України та його заступники, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступників, голови та членів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, голови та членів Антимонопольного комітету України, голови та членів Національного агентства з питань запобігання корупції, голови та членів Рахункової палати, Голови та членів Центральної виборчої комісії, голів та членів інших державних колегіальних органів, секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників, голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України та його заступників, голови Фонду державного майна України та його заступників, народних депутатів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його представників, службовців Національного банку України, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим та його заступників, міністрів

Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, посадових осіб місцевого самоврядування, суддів Конституційного Суду України, постійного представника Кабінету Міністрів України у Конституційному Суді України, суддів, прокурорів, працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб'єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами, військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом, працівників патронатних служб [3].

Досвід розмежування політичних та адміністративних посад у вищих органах виконавчої влади взагалі притаманний для всіх розвинених країн світу. Особисто мою увагу привернув Закон Республіки Казахстан «Про державну службу», в якому наводиться визначення саме поняття «політичного службовця». Так, п. 16 ст. 1 Закону визначає політичного державного службовця як державного службовця, призначення (обрання), звільнення та діяльність якого носить політиковизначальний характер, який несе відповідальність за реалізацію політичних цілей та завдань [4].

Таке чітко визначене поняття повністю політизує всі сторони життєдіяльності політичних держслужбовців — призначення (обрання), діяльність та звільнення від виконання обов'язків — і відповідно визначає ряд ознак, що дозволяють провести відмежування посад державних політичних діячів від посад державних службовців. Це, зокрема, порядок призначення та звільнення з посад, характер виконуваних повноважень, види та підстави притягнення до відповідальності тощо. Так, для політичних посад здебільшого притаманна виборність на певний строк або «похідне» призначення за політичними критеріями, до яких найперше належить наявність (підтримка) певної політичної програми.

Власне завдання особи на політичній посаді полягає насамперед у формуванні політики. Також для політиків, зокрема членів уряду, на відміну від професійних службовців, притаманною є так звана «політична відповідальність», що включає можливість звільнення без потреби обґрунтування підстав та обмежує право на судовий захист у випадку звільнення.

Можна виділити ряд інших додаткових ознак, які відрізняють політиків від професійних державних службовців. Зокрема, для претендентів на політичні посади, наприклад щодо народного депутата України, не є обов'язковою наявність певної освіти чи досвіду роботи у певній галузі і не передбачається проходження конкурсу на перевірку професійних якостей тощо. Основним чинником при призначенні чи обранні на посаду державного політичного діяча є висування або підтримка особи впливовими

політичними групами. Державні службовці мають бути навпаки політично нейтральними до легітимного керівництва держави.

Політик, політичний службовець самостійно формує свою позицію, завдання. Натомість державний службовець виконує та впроваджує у життя «чужу» (не власну, а законодавця) позицію чи бачення.

Отже, з огляду на ці важливі обставини, необхідно чітко розмежувати посади державних політичних діячів та державних службовців в органах виконавчої влади, що є обов'язковою умовою ефективного функціонування як уряду, так і виконавчої вертикалі загалом. Тому окремо від законодавства про публічну службу правовий статус Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України тощо врегульовано спеціальними законами України — «Про Президента України», «Про статус народного депутата України», «Про Кабінет Міністрів України» тощо.

Можна зробити висновок, що чітке розмежування видів публічної діяльності на законодавчому рівні — одне з найактуальніших завдань для України, що станом на сьогодні виконано майже на всі сто відсотків. Натомість у правничій сфері є думки, що більш чітке розмежування дозволить вирішити проблеми, пов'язані зі статусом та порядком призначення і звільнення політичних діячів та публічних службовців, порядком проходження служби тощо, враховуючи, насамперед, основні базові принципи організації публічної служби в цілому: верховенства права, законності, публічності, професійності, відкритості, політичної нейтральності, стабільності та доброчесності.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України (у редакції Закону України від 03.10.2017 р.). — Харків: Право, 2017. — 244 с.
2. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи: Указ Президента України від 29.05.2001 р. № 345/2001 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/345/2001>
3. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>
4. О государственной службе Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23.11.2015 г. № 416-V [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=36786682#pos=117;-102

ШИМОН Олександра

аспірантка кафедри адміністративного

та господарського права

Запорізького національного університету

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО СУМІСНИЦТВА ТА СУМІЩЕННЯ З ІНШИМИ ВИДАМИ ДІЯЛЬНОСТІ

Актуальність дослідження питань, пов'язаних із адміністративною відповідальністю державних службовців за адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, обґрунтовується необхідністю встановлення фундаменту для запобігання корупційним явищам в системі державної служби, що є позитивним компонентом комплексу дій, спрямованих на існування правової, законної, стабільної, ефективної системи державної служби. Тому вирішення питань адміністративної відповідальності державних службовців за адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, а також правових та процедурних аспектів її застосування набуває неабиякої актуальності.

Адміністративна відповідальність державних службовців за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності є реакцією держави на адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, зокрема це — дії, які суперечать нормам Закону України від 14.10.2014 р. «Про запобігання корупції» [1] в частині встановлених обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Характеризуючи адміністративну відповідальність державних службовців за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, слід виокремити такі її ознаки:

- підставою для застосування є адміністративне правопорушення (проступок), яке полягає у порушенні встановлених законодавством обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
- має обов'язковий публічно-владний характер, тому що застосовується за правопорушення, які посягають на встановлений порядок несення державної служби та запобігання корупції;
- розгляд справ про притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності здійснюють судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів;

- полягає у застосуванні адміністративних стягнень, встановлених законодавством (штраф з конфіскацією, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю);
- суб'єктами відповідальності є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (до першої складової цієї категорії належать і державні службовці).

Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності передбачене ст. 25 Закону України від 14.10.2014 р. «Про запобігання корупції». Це обмеження полягає в тому, що особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Це обмеження не поширюється на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних.

Питання адміністративної відповідальності державних службовців за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності врегульоване Кодексом України про адміністративні правопорушення [2], зокрема главою 13-А. Так, ст. 172-4 КпАП України передбачено наступні адміністративні стягнення для державних службовців за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності:

- за порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю — *штраф* від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з *конфіскацією* отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом;
- за порушення особою встановлених законом обмежень щодо входу до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює

функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), — *штраф* від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з *конфіскацією* отриманого доходу від такої діяльності;

- за повторне вчинення таких дій особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, — *штраф* від п'ятисот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з *конфіскацією* отриманого доходу чи винагороди та з *позбавленням права обіймати певні посади* або *займатися певною діяльністю* строком на один рік.

Таким чином, адміністративна відповідальність державних службовців за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності — це особливий вид реагування держави на вчинення конкретною особою адміністративного правопорушення, пов'язаного із корупцією (щодо порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення), що має публічний державно-обов'язковий характер та полягає в застосуванні до вказаних осіб адміністративних стягнень у порядку, встановленому нормами адміністративного права. До її ознак можна віднести: наявність особливої підстави — адміністративного правопорушення (проступку); застосування за правопорушення, які посягають на встановлений порядок несення державної служби та запобігання корупції; здійснення розгляду справ судьями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів; застосування адміністративних стягнень, встановлених законодавством; суб'єктами відповідальності є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 49. — Ст. 3186.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10?info=1>

ШКУРОПАЦЬКИЙ Олександр*старший викладач**кафедри військового управління та права**військово-юридичного факультету**Національного юридичного університету**імені Ярослава Мудрого,**кандидат юридичних наук***АНДРІЄЦЬ Марина***помічник судді**Харківського окружного адміністративного суду***ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ КОМАНДИРІВ ВІЙСЬКОВИХ ЧАСТИН ДО ПОВНОЇ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: АСПЕКТИ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ**

Матеріальна відповідальність для військовослужбовців є одним із видів юридичної відповідальності й настає незалежно від притягнення їх за вчинене правопорушення до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності.

Військовому майновому правопорушенню, як і будь-якому з видів правопорушення, властивий свій спеціальний об'єкт правопорушення. Об'єктом військового майнового правопорушення є військові суспільні відносини, регламентовані законодавством, яким унаслідок дій або бездіяльності військовослужбовця заподіяна пряма (дійсна) майнова шкода [1, с. 181].

Конституція України передбачає обов'язок військовослужбовців та призваних на збори військовозобов'язаних зберігати довірене їм озброєння, техніку та інше військове майно, вживати заходів щодо запобігання шкоди.

За невиконання зазначених обов'язків винні військовослужбовці несуть матеріальну відповідальність згідно із Положенням про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі, затвердженим постановою Верховної Ради України від 23.06.1995 р. № 243/95-ВР (далі — Положення) [2].

Зокрема, зазначеним Положенням визначені підстави і порядок притягнення до матеріальної відповідальності військовослужбовців, винних у заподіянні шкоди державі під час виконання ними службових обов'язків, передбачених актами законодавства, статутами Збройних Сил України, порядками, інструкціями, іншими нормативними актами.

Незважаючи на достатньо докладне регулювання спеціальним нормативно-правовим актом питання застосування до винних військовослужбовців матеріальної відповідальності та проведення відповідних службових розслідувань, в судовій практиці досить поширеними є спори щодо

оскарження наказів командирів військових частин про притягнення до повної матеріальної відповідальності підлеглих військовослужбовців.

Отже, актуальним є питання визначення обставин, що підлягають дослідженню у судовому розгляді зазначеної категорії справ, для визначення правомірності винесення відповідного наказу про притягнення до матеріальної відповідальності, зокрема через те, що матеріальна відповідальність фактично становить собою зменшення з метою відшкодування збитків грошового забезпечення військовослужбовця, що є єдиним засобом існування для нього внаслідок обмежень щодо несумісності військової служби з іншими видами діяльності (крім викладацької, творчої або наукової).

При цьому слід зазначити, що відповідно до КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [3].

Таким чином, суд досліджує обставини та правильність прийняття рішення відповідним командиром, а також те, чи відповідає таке рішення вимогам ст. 2 КАС України.

Зокрема, слід зазначити, що відповідно до п. 17 Положення командири підрозділів та інші посадові особи про наявні факти заподіяння матеріальної шкоди зобов'язані негайно подати рапорт командирі (начальнику) військової частини. У разі виявлення факту заподіяння матеріальної шкоди командир (начальник) військової частини призначає розслідування для встановлення причин виникнення шкоди, її розміру та винних осіб.

Проте постає питання, яким чином має призначатися розслідування, якщо актом ревізії встановлено, наприклад, надмірне використання коштів унаслідок переплати військовослужбовцям, яким відповідно до наказу командира військової частини не зменшено розмір премії за дисциплінарні стягнення, внаслідок чого завдано збитків державі. Рішення про виплату премії, зменшення її розміру або позбавлення в повному обсязі оформлюється наказом командира військової частини на підставі поданих в кінці місяця клопотань безпосередніх командирів (начальників) про виплату

(позбавлення повністю або частково) премії підлеглим військовослужбовцям. У рапортах з клопотанням про позбавлення премії (повністю або частково) зазначаються конкретні причини, які стали підставою для цього.

Відповідно до положень ст. 66 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України [4] командир полку (корабля 1 і 2 рангу, окремого батальйону) в мирний і воєнний час відповідає, зокрема, за стан фінансового господарства. Згідно зі ст. 67 Статуту на командира полку покладається обов'язок керувати фінансовою діяльністю полку, розпоряджатися згідно із законодавством коштами, забезпечувати ощадливе витрачання коштів у суворій відповідності із затвердженим кошторисом; організувати бухгалтерський облік військового майна (у тому числі непорушного запасу) та знати вартість утримання військової частини; забезпечувати збереження коштів під час доставляння їх з установи банку до полку та в інших випадках; для доставляння коштів надавати транспорт і озброєну охорону; організувати внутрішній фінансовий контроль і особисто, не пізніше наступного дня, перевіряти оприбуткування коштів за журналом ведення обліку готівки, одержаної в установі банку, про що робити в цьому журналі відмітку; не менше ніж один раз на місяць проводити раптову перевірку наявності грошових сум і цінностей в грошовому ящику (касі), за результатами перевірки робити відмітку у відповідному журналі; вживати заходів до відшкодування матеріальних збитків, заподіяних військовій частині.

Статутом внутрішньої служби ЗСУ на командира полку (військової частини) покладаються організаційні та розпорядчі функції у сфері матеріального та фінансового забезпечення та розпорядження коштами, в тому числі преміювання військовослужбовців, організації бухгалтерського обліку, внутрішній фінансовий контроль, а також обов'язок забезпечувати ощадливе витрачання коштів.

Відповідно до ст. 36 Статуту внутрішньої служби ЗСУ [4] командир (начальник) відповідає за відданий наказ, його наслідки та відповідність законодавству, а також за невжиття заходів для його виконання, за зловживання, перевищення влади чи службових повноважень.

Таким чином, у вказаній ситуації командир частини фактично є одноособним розпорядником коштів та особою, відповідальною за фінансовий стан та витрати відповідної військової частини. Жоден з інших підлеглих йому командирів не наділений відповідними розпорядчими функціями відповідно до Статуту внутрішньої служби ЗСУ.

Фактично, відповідно до положень Статуту внутрішньої служби ЗСУ командир несе відповідальність за незабезпечення заощадливого витрачання коштів, а отже — безпосередньо зацікавлений в результатах службового розслідування, яке відповідно до Положення має призначати стосовно себе.

Проте Положення не передбачає процедури притягнення до матеріальної відповідальності командира військової частини вищестоящим командиром.

В зазначеному випадку повинно мати місце звернення органу, що проводить ревізію, до правоохоронних органів для розслідування факту вчинення командиром військової частини відповідного правопорушення.

Інші командири, до обов'язків яких входило організаційне забезпечення та виконання відповідних наказів про витрачання коштів, несуть відповідальність в межах своєї вини за недбале виконання обов'язків — у розмірі завданої шкоди, але не більше місячного грошового забезпечення.

Проте на практиці, унаслідок відсутності відповідного звернення до правоохоронних органів саме незаконне притягнення підлеглих військовослужбовців до повної матеріальної відповідальності за недбале виконання службових обов'язків стає предметом оскарження в адміністративних судах. Зазвичай таке притягнення має на меті ухилення командирами військових частин від відповідальності шляхом перекладення її на підлеглих військовослужбовців.

Тому особливу увагу під час вирішення спорів про визнання незаконними наказів командирів військових частин про притягнення підлеглих осіб до повної матеріальної відповідальності слід звертати саме на ознаку одноособності здійснення командиром військової частини повноважень з розпорядження коштами та відповідальності за їх ощадливе витрачання.

Список використаних джерел:

1. Феленко Ю.А. Щодо матеріальної відповідальності військовослужбовців / Ю.А. Феленко // Право та інновації. — 2014. — № 4 (8). — С. 179–186.
2. Про затвердження Положення про матеріальну відповідальність військовослужбовців за шкоду, заподіяну державі: постанова Верховної Ради України від 23.06.1995 р. № 243/95-ВР [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243/95-вр>
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV/[Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України від 24.03.1999 р. № 548-XIV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/548-14>

ШМАРІН Ігор

помічник судді Запорізького окружного
адміністративного суду,
кандидат юридичних наук

ПОНЯТТЯ «ВІЙСЬКОВА СЛУЖБА» ТА «СЛУЖБА У ВІЙСЬКОВОМУ РЕЗЕРВІ»: КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ

На сучасному етапі становлення України як демократичної правої держави відбуваються істотні політичні та соціально-економічні зміни, як мають беззаперечний вплив на національну безпеку нашої країни. Це у свою чергу вимагає переосмислення цілого ряду положень адміністративного права, систематизації та удосконалення адміністративного законодавства. З огляду на це інститут публічної служби набуває особливого значення.

За визначенням, наведеним у п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, публічною службою є діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [1].

При цьому у теорії адміністративного права публічну службу прийнято класифікувати на два найбільших за обсягом різновиди, що мають найхарактерніші відмінності, а саме: цивільну і мілітаризовану публічну службу.

У досліджуваному аспекті звертає на себе увагу позиція Р. Г. Ботвінова, який стверджує, що військова служба є складним соціальним і правовим інститутом, оскільки одночасно регулюється нормами конституційного та адміністративного права. При цьому військова служба, як і публічна служба в цілому, є комплексним публічним, соціальним, правовим, організаційним інститутом із забезпечення виконання публічними службовцями функцій держави, захисту її суверенітету і територіальної цілісності [2, с. 129].

Варто відзначити, що збройний конфлікт на сході України, крім іншого, виявив неузгодженості у відносинах між державою і громадянами України у зв'язку з виконанням ними конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, а саме у питанні співвідношення таких правових категорій, як «військова служба» та «служба у військовому резерві».

Свідченням цьому є численні звернення громадян з позовами до адміністративних судів, в яких вони просять зарахувати строк проходження військової служби з дня їх включення до списків особового складу військових

частин Національної гвардії України до вслуги років військової служби, навіть за умови, що першочергово з такими особами було укладено виключно контракт про проходження служби у військовому резерві Національної гвардії України.

Відсутність сталої судової практики зумовлює актуальність дослідження з відповідної проблематики.

Так, відповідно до ст. 13 Закону України від 20.03.2003 р. № 638-IV «Про боротьбу з тероризмом» за рішенням керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України, погодженим із керівництвом відповідних суб'єктів боротьби з тероризмом, до широкомасштабних, складних антитерористичних операцій у районі їх проведення залучаються та використовуються сили та засоби (особовий склад та спеціалісти окремих підрозділів, військових частин, зброя, бойова техніка, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби) Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Збройних Сил України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону, та органів охорони державного кордону, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, Управління державної охорони України [3].

Згідно зі ст. 1 Закону України від 13.03.2014 р. № 876-VII «Про Національну гвардію України» (далі — Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII) Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначений для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами — із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій.

Відповідно до ч. ч. 1, 3 ст. 9 Закону України від 13.03.2014 р. № 876-VII особовий склад Національної гвардії України складається з військовослужбовців та працівників. Національна гвардія України комплектується військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом та за призовом [4].

Комплектування Національної гвардії України військовослужбовцями та проходження ними військової служби здійснюються відповідно до Закону України від 25.03.1992 р. № 2232-XII «Про військовий обов'язок і

військову службу» (далі — Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ) та Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України (далі — Положення), затвердженого Указом Президента України від 10.08.2012 р. № 470/2012.

За приписами ч. 9 ст. 1 Закону України від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ громадяни України поділяються на такі категорії: допризовники — особи, які підлягають приписці до призовних дільниць; призовники — особи, приписані до призовних дільниць; військовослужбовці — особи, які проходять військову службу; військовозобов'язані — особи, які перебувають у запасі для комплектування Збройних Силах України та інших військових формувань на особливий період, а також для виконання робіт із забезпечення оборони держави; резервісти — особи, які в добровільному порядку проходять службу у військовому резерві Збройних Сил України, інших військових формувань і призначені для їх комплектування у мирний та воєнний час [5].

При цьому п. 2 ч. 1 ст. 24 Закону України від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ чітко визначено, що початком проходження військової служби вважається: день зарахування до списків особового складу військової частини (військового навчального закладу, установи тощо) — для громадян, прийнятих на військову службу за контрактом, у тому числі військовозобов'язаних, які проходять збори, та резервістів під час мобілізації.

Крім того, згідно з п. 9 Положення початком проходження служби у військовому резерві вважається день видання наказу командира (начальника) військової частини про прийняття громадянина на службу у військовому резерві та призначення на посаду або про продовження служби у військовому резерві [6].

Наведений аналіз законодавства дозволяє зробити висновок, що якщо особи, з якими попередньо було укладено виключно контракт про проходження служби у військовому резерві Національної гвардії України, були зараховані до списків особового складу, такі особи відповідно до викладених вище законодавчих приписів фактично проходили військову службу, а відтак — належать до категорії військовослужбовців.

У свою чергу, визначаючи кінцевий строк проходження такими особами військової служби і віднесення їх до категорії військовослужбовців, на наш погляд, доцільно виходити із того, що оскільки початком проходження військової служби, у розумінні ст. 24 Закону України від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ, є день зарахування особи до списків особового складу військової частини, відповідно, припиненням проходження військової служби має бути безпосередньо день звільнення такої особи зі служби у військовому резерві.

Таким чином, військова служба як різновид публічної служби перебуває в стані неостаточного визначення, а тому правовий статус осіб, які

проходять в Україні військову службу, потребує докладнішого опрацювання з метою їх правового визначення та формування сталої судової практики.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (в редакції Закону України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII) // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37 — Ст. 446.
2. Ботвінов Р.Г. Спеціалізована державна служба: ідентифікація поняття / Р.Г. Ботвінов // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2016. — Вип. 2 (29). — С. 130–136.
3. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 25. — Ст. 180.
4. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 р. № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 17. — Ст. 594.
5. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 27. — Ст. 385.
6. Про Положення про проходження громадянами України служби у військовому резерві Національної гвардії України: Указ Президента України від 10.12.2008 р. № 1153/2008 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008/print1458027752494858>

ШУСТРОВА Ксенія

Донецький юридичний інститут

МВС України,

кандидат юридичних наук

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНА СЛУЖБА» В УКРАЇНІ

Протягом періоду незалежності України вчені різних галузей юридичної науки намагались узагальнити й упорядкувати дефініції понять «державна служба» та «публічна служба». Змінювались закони, що регулювали ці терміни, але остаточно крапку у цьому питанні поставлено так і не було. Між тим вже досить давно у доктрині використовується поняття «публічне адміністрування», яке охоплює систему виконавчої влади й місцевого самоврядування і є діяльністю з формування, впровадження, оцінювання та модифікації публічної політики [1, с. 8], а відтак — усе частіше діяльність осіб, які здійснюють публічне адміністрування, називають «публічною службою». Незважаючи на це, на законодавчому рівні поняття «публічна служба» визначено лише у Кодексі

адміністративного судочинства України і застосовується здебільшого для потреб адміністративного судочинства.

Першим, хто намагався визначити поняття «публічної служби» у 50-х роках ХХ століття, був Юрій Панейко, який надав визначення держави як «корпорації публічних служб», вважаючи при цьому, що публічна служба має змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу» [2, с. 51].

О. В. Петришин до публічної служби відносить державну, муніципальну службу та службу у недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях, а також навіть у приватних підприємствах) [3, с. 51].

А. С. Зеніна-Біліченко під публічною службою розуміє професійну цивільну службу в органах державної влади, місцевого самоврядування, інших публічних організаціях, підприємствах і установах, що надають публічні послуги [1, с. 7].

В. П. Тимошук та А. М. Школик відповідь на це питання пов'язують з різними підходами щодо публічної служби. Для окреслення розумних меж вони пропонують методологічно розглядати явище публічної служби в інституційному та функціональному аспектах. В інституційному аспекті публічна служба в найширшому розумінні може здійснюватися працівниками усіх 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 та установ [4, с. 11–12].

Таким чином, до поняття публічної служби включають діяльність працівників усіх інституцій, які виконують публічні завдання, в тому числі діяльність державних або муніципальних лікарів, учителів тощо. У вузькому розумінні в інституційному вимірі публічну службу розглядають як діяльність службовців органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4, с. 11–12].

Функціональний аспект є важливим з огляду на те, що протягом останніх десятиліть завдання публічної адміністрації в багатьох країнах не лише виконуються органами та організаціями публічного (державного та муніципального) сектору, а й делегуються громадським організаціям і навіть приватним структурам [4, с. 11–12].

Тобто йдеться про розширення кола суб'єктів, залучених до виконання публічних функцій, і про визначення меж публічної служби через реалізацію публічних завдань.

Таким чином, науковці наголошують на існуванні поняття «публічна служба» у вузькому і широкому значеннях. При цьому в широкому розумінні до публічної служби входять усі суб'єкти публічних правовідносин, які прямо або опосередковано здійснюють функції держави.

У законодавстві України термін «публічна служба» донедавна не застосовувався взагалі. Натомість використовуються два інших поняття: «державна служба» та «служба в органах місцевого самоврядування».

Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну службу» державна служба — це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [5].

Натомість Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» містить поняття служби в органах місцевого самоврядування як професійної, на постійній основі діяльності громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [6].

Уперше термін «публічна служба» в сучасній Україні на законодавчому рівні використано у Кодексі адміністративного судочинства України, де визначено, що публічна служба — це діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [7].

Очевидно, це визначення є надмірно широким і викладено лише в цілях цього Кодексу. Адже від публічної служби, як мінімум, необхідно відокремлювати діяльність політиків на державних політичних посадах та суддів. За своєю природою ці посади не є службовими.

Отже, першим проблемним моментом у окресленні чітких меж поняття публічної служби є необхідність розмежування політичних та адміністративних (службових, чиновницьких) посад в органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування.

Двома основними видами публічної служби є служба в органах державної влади (державна служба) та служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба).

Що стосується зарубіжного досвіду, то у Рекомендації № R (2000)6 Комітету міністрів Ради Європи публічними службовцями визнаються будь-які посадовці органів публічної влади чи їхніх підрозділів, які обіймають свої посади згідно з положеннями закону або за контрактом, оплата праці яких здійснюється з публічного бюджету, крім виборних представників та певних категорій працівників, діяльність яких регламентується окремими правовими положеннями [4, с. 699].

У будь-якому разі, для запобігання неузгодженості термінів в законодавстві потрібно уніфікувати поняття «публічна служба» шляхом прийняття закону «Про публічну службу» або доповнити чинний Закон України «Про державну службу» відповідним терміном з метою розмежування відповідних правових категорій.

Отже, публічна служба — це професійна, політично нейтральна діяльність осіб на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Також публічна служба — це службова діяльність фізичних осіб щодо забезпечення виконання владних повноважень суб'єктів публічного права.

Узагальнюючи вищевикладене, можна говорити про те, що, по-перше, науковцями-юристами термін «публічна служба» розглядається у вузькому і широкому значеннях, по-друге, на законодавчому рівні поняття «публічна служба» визначається лише у Кодексі адміністративного судочинства України і застосовується, в основному, для потреб адміністративного судочинства, по-третє, з метою запобігання неузгодженості термінів на теоретичному і практичному рівнях потрібно прийняти закон «Про публічну службу» з визначенням цієї правової категорії або доповнити чинний Закон України «Про державну службу» нормою-дефініцією «публічна служба» для розмежування державної та публічної служби.

Список використаних джерел:

1. Зеніна-Біліченко А. С. Словник наукових термінів з дисципліни «Публічне адміністрування» для здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності 073 «Менеджмент» для денної та заочної форми навчання / А. С. Зеніна-Біліченко. — Комянське, 2017. — 39 с.
2. Панейко Ю. Л. Наука адміністрації і адміністративного права: у 2-х т. Загальна частина / Ю. Л. Панейко. — Авгсбург, 1949. — С. 115.
3. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно правовой и логико-понятийный анализ: монография / А. В. Петришин. — Харьков: Факт, 1998. — С. 360.

4. Тимошук В. П., Школик А. М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимошук, А. М. Школик. — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

ЮРІЙЧУК Ілля

аспірант кафедри публічного права
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЯК ЦІННІСТЬ

Адміністративні процедури належать до атрибутів права, а відтак — є явищем історичним, тобто перемінним у часі. Крім того, різні традиції правопізнання тлумачать їх природу, базуючись на різних світоглядних та методологічних установках. Донедавна навіть у цивілізованому світі панувала — а в Україні переважно і донині є домінуючою — позитивістська традиція правопізнання. Вона тлумачить адміністративні процедури як складову адміністративного права, а останнє — як право державного управління, тобто як етатистську цінність [1, с. 51–53]. Однак таке розуміння адміністративних процедур уже перебуває в антагонізмі з правовою дійсністю, оскільки у Європі — в цивілізованому світі — в цілому ще з середини ХХ століття стали домінуючими, в тому числі для держав усіх прогресивних країн, цінності антропосоціокультурні [2, с. 39].

На найвищому конституційному рівні Україна визнала і поширила ці цінності щодо себе ще у 1996 р. Хоча до їх фактичного домінування у нас вітчизняному соціуму ще належить пройти чималий історичний шлях*.

Прийняття закону «Про адміністративну процедуру» може стати одним із важливих кроків на цьому шляху. Найперше, що для цього необхідне, — розроблення та схвалення його законодавцем зі світоглядних та

* Докладніше про це див.: Гаврилюк Р. Чому в Україні не відбулась оголошена революція у сфері прав людини? / Р. Гаврилюк // Право України. — 2016. — № 6. — С. 35–43.

методологічних підходів антропосоціокультурної парадигми праворозуміння*. Про це прямо йдеться у Рекомендації № R (2000)10 Комітету міністрів державам — членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [5], прийнятій на 106 сесії 11.05.2000 р. Відповідно до цього документу адміністративні процедури є уже не державною, а людською цінністю, а їх головним призначенням повинен стати не захист держави від її ж громадян, а захист людських прав від їх свавільного порушення ким би то не було, в тому числі державою і її чиновниками.

Актуальність теми доповіді обумовлена тим, що одним із викликів сучасного суспільства є потреба у захисті прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, зокрема у сфері надання адміністративних послуг. Відсутність належного правового регулювання адміністративних процедур в Україні унеможливує вироблення ефективних механізмів надання якісних адміністративних послуг. Окреслена проблематика вимагає нових підходів до їх теоретичного та практичного обґрунтування.

Отже, нагальною потребою, яка виникла перед українським суспільством, є законодавче закріплення положень адміністративно-процедурного права, яке покликане уніфікувати та об'єднати правові норми про адміністративну процедуру.

Заступник Міністра юстиції України Світлана Глушенко зазначила: «Прийняття закону «Про адміністративну процедуру» [4] є вкрай необхідним, оскільки на сьогодні в Україні відсутній уніфікований законодавчий акт, який би визначав загальну адміністративну процедуру, учасниками якої є юридичні і фізичні особи та владні органи». Саме тому у січні 2018 р. при Міністерстві юстиції України було створено нову робочу групу з доопрацювання законопроекту «Про адміністративну процедуру».

На сьогоднішньому етапі члени робочої групи дійшли згоди та обговорили більшу частину законопроекту, а також досягли узгодженої позиції щодо загальних його положень: предмету регулювання та сфера його дії; учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду справи, їх правосуб'єктності; термінів та принципів адміністративної процедури; положень щодо документування та строків адміністративного провадження; адміністративного провадження за заявою особи та за ініціативою органу влади; основних вимог до прийнятого адміністративного акта.

На підставі проведеного аналізу законопроекту «Про адміністративну процедуру» [4] варто відзначити проблемні питання, які потребують подальшого вдосконалення та доопрацювання:

* Докладніше про це див.: Гаврилюк Р. А. Методологическая традиция доктрины естественного права: монография/Р.А. Гаврилюк. — Черновцы: Черновицкий нац. ун-т, 2012. — 788 с.

1. Невизначеність понять «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Активна дискусія науковців довкола питання щодо їх співвідношення дозволяє виділити принаймні кілька точок зору: адміністративна процедура і адміністративне провадження — це тотожні поняття; такі поняття співвідносяться як загальне та особливе; адміністративна процедура виступає як модель адміністративного провадження, натомість адміністративне провадження є власне розглядом та вирішенням конкретної адміністративної справи, тобто конкретною активною діяльністю. Як вбачається, об'єднуючим в такій дискусії є висновок про взаємопов'язаність цих двох понять [3, с. 174]. У свою чергу, якщо звернути увагу на запропоновані у законопроекті визначення, то визначення **адміністративного провадження** як сукупності процедурних дій, послідовно вчинених адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, та **адміністративної процедури** як визначеного законодавством порядку здійснення адміністративного провадження фактично вступають між собою в суперечність, а тому їх співвідношення не є зрозумілим [4]. На підставі цього у науковців часто виникають наступні запитання: включає адміністративна процедура в себе адміністративні провадження чи навпаки — адміністративне провадження складається з певних процедур (а в такому разі предметом правового регулювання законопроекту мають виступати не адміністративні процедури, а адміністративні провадження)?

2. У контексті критики ідеї ухвалення закону (кодексу) про адміністративну процедуру найчастіше вказується на ускладнення правового регулювання в такому випадку, а також на невиправданість запозичення багатьох юридичних норм із судових процесуальних кодексів. На перший погляд, український законопроект справді «дублює» чимало їх положень, але чи є це проблемою? Метою цього законодавчого акта є забезпечення належної реалізації та захисту прав і свобод приватних осіб, а також виконання ними обов'язків у відносинах з органами публічної адміністрації [7, с. 20]. На нашу думку, розширення адміністративно-процедурних прав фізичних та юридичних осіб і наближення їх за змістом до відповідних процесуальних прав у кожному випадку є позитивом.

3. Вчені-адміністративісти також зазначають, що в законопроекті повинна бути чітко розмежована спрощена адміністративна процедура, що завершується прийняттям сприятливого для особи адміністративного акта і не впливає на права та інтереси інших осіб, та складна процедура. У випадках, коли адміністративна процедура є навіть потенційно спірною, або адміністративний акт буде обтяжуючим, для її учасників необхідно закріпити гарантії прозорого, об'єктивного розгляду адміністративної справи аналогічно до судового процесу. Складна, або повна процедура передбача-

тиме заслуховування свідків, проведення експертиз та дослідження інших доказів [7, с. 20]. Незабезпечення на законодавчому рівні такого розмежування спрощеної та складної адміністративної процедури може призвести до виникнення великої кількості публічно-правових спорів, де суб'єкти адміністративно-процедурних відносин змушені будуть звертатися до суду, що потягне фінансові та часові витрати.

Попри це, існують також інші прогалини, наприклад: недосконалість унормування порядку перегляду (скасування чи відкликання) адміністративних рішень, неналежна урегульованість механізму адміністративного (досудового) оскарження, недостатність інструментів примусового виконання адміністративних рішень тощо [6, с. 23]. Проте, незважаючи на наявні недоліки вищевказаного законопроекту, вважаємо, що його ухвалення є найоптимальнішим способом на шляху до упорядкування юридичних норм, що регламентують діяльність публічної адміністрації, та забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Висновки. Адміністративні процедури мають особливу цінність для захисту прав та законних інтересів особи внаслідок їх зумовленості та вмонтованості у конкретну правову, а ширше — у соціальну культуру. Таким чином, якнайшвидше прийняття закону «Про адміністративну процедуру» дозволить на нормативному рівні врегулювати порядок діяльності органів публічної адміністрації та їх посадових осіб, що дозволить захистити права та законні інтереси суб'єктів звернення за адміністративною послугою у відносинах з державою, сприятиме обмеженню проявів бюрократизму, свавілля та корупції з боку публічних службовців та забезпечить реалізацію принципу верховенства права в українському соціумі.

Список використаних джерел:

1. Загальне адміністративне право: підручник / [І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. — К.: Юрінком Інтер, 2015. — 568 с.
2. Пацурківський П., Гаврилюк Р. Ціннісні виклики українській юридичній (правничій) освіті / П. Пацурківський, Р. Гаврилюк // Право України. — 2017. — № 10. — С. 38–55.
3. Петков С. В. Щодо окремих питань визначення адміністративних процедур у контексті проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / С. В. Петков, М. К. Золотарьова // Форум права. — 2015. — № 3. — С. 173–177.
4. Проект Закону України «Про адміністративну процедуру» [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/discuss>
5. Рекомендація № R (2000)10 Комітету міністрів державам — членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11.05.2000 р.) [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf

6. Тимошук В. П. Історія та стан розробки проекту адміністративно-процедурного закону в Україні, основні перешкоди його ухваленню / В. П. Тимошук / Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали «круглого столу», м. Харків, 15.09.2017 р. — Харків: Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. — С. 22–27.
7. Школик А. М. Стан розвитку адміністративно-процедурного права в Україні та доцільність його зміни / А. М. Школик / Адміністративна процедура: особливості формування української концепції: матеріали «круглого столу», м. Харків, 15.09.2017 р. — Харків: Національна академія правових наук України, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. — С. 14–21.

ЯНЮК Наталія

Львівський національний університет
імені Івана Франка,
кандидат юридичних наук, доцент

СИСТЕМА ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Сьогодні вимогою часу для теорії і практики стало питання розуміння поняття і системи публічної служби. Відсутність єдиного підходу щодо цього призвело до виникнення низки проблем: 1) прогалини у законодавчому регулюванні діяльності службового апарату публічної адміністрації, що зумовило «відтік» професійно підготовлених спеціалістів у приватний сектор; 2) уникнення дисциплінарної відповідальності осіб, які виконують публічно-службові функції, що стало одним із чинників корупції; 3) розпорошеність норм, які регулюють відповідну сферу, зокрема приватно- і публічно-правового характеру, створює труднощі при здійсненні судового вирішення спорів на публічній службі.

Актуальність питання зумовлена також євроінтеграційними процесами в Україні. Ключовим є питання формування професійної публічної служби з урахуванням європейських стандартів, адже саме ця служба має стати рушійною силою у механізмі подальших реформ в країні. Згідно із Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є «досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням тих критеріїв,

що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього».

Практика довела, що відсутність єдиного розуміння публічної служби та її системи іноді стає на заваді реалізації заходів відповідно до ратифікованих Україною міжнародних актів. Терміни «public service», «public official», вжиті у міжнародних актах і документах, зокрема у Конвенції ООН проти корупції (31.10.2003 р.) і Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R (2000)10 (11.05.2000 р.) про кодекси поведінки публічних службовців, вимагають точної передачі інформації, їх не можна замінювати термінами «державна служба» чи «державна посадова особа», оскільки звужується їх первинне значення.

Термін «публічна служба» в сучасному національному адміністративному праві почав вживатися відносно нещодавно, хоча він не є новим. Поняття «публічна служба» ще на початку ХХ століття згадувалося у працях А. І. Єлістратова, Ю. Л. Панейка, пізніше Л. В. Коваль використовував поняття «професійна служба». У радянській правовій доктрині питання «публічної служби» не розглядалось, його практично замінили поняттям «державна служба». Проте й щодо поняття «державна служба» не було єдності у поглядах науковців, що зумовило існування двох основних підходів щодо його тлумачення — широкого й вузького. Хоча для наукових дискусій такі підходи лише розширюють сферу досліджень, однак для практичного використання і законодавчого регулювання це стало серйозною проблемою.

Прийнятий у грудні 1993 р. Закон України «Про державну службу» фактично визначав пріоритет норм приватного права у регулюванні державної служби, про що йшлося у ч. 2 ст. 14 «Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців», ст. 30 «Підстави припинення державної служби» Закону. Зрештою, ст. 15 «Прийняття на державну службу» також не наголошувала на нормах публічного права в урегулюванні процедури прийняття на державну службу. Змінилася ситуація лише з прийняттям Закону України від 10.12.2015 р. «Про державну службу», в якому акцентовано на публічній ознаці державної служби (ст. 1), а в ч. 3 ст. 5 Закону обумовлено межі застосування норм законодавства про працю.

У чинному законодавстві також не наголошується на публічній природі служби в органах місцевого самоврядування. Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) дія Закону України «Про державну службу» (1993 р.) була поширена на посадових осіб органів місцевого самоврядування, а 07.06.2001 р. був прийнятий окремий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», у ст. 7 якого зазначено, що правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих

рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (втратив чинність, сьогодні — Закон «Про місцеві вибори»), цим та іншими законами України. У ч. 3 цієї статті згадано, що на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом. У ст. 20 Закону наголошено на нормах Кодексу законів про працю України при визначенні підстав і порядку припинення служби. Сьогодні ситуація не змінилась, новий закон так і не був прийнятий.

Розпоршеність норм у різних законодавчих актах створювало проблеми при визначенні як правового статусу учасників таких відносин, так і виду підсудності при судовому розгляді спорів, пов'язаних зі службою. Тому цілком доречним було виокремлення відповідної категорії спорів як предмету юрисдикції адміністративних судів. Уперше у національному законодавстві термін «публічна служба» був використаний у Кодексі адміністративного судочинства України 2005 р. (далі — КАС України). Хоча можна висловлювати окремі зауваження щодо широкого розуміння терміна «публічна служба», проте саме це дало можливість виокремити відповідну категорію правових спорів, які належать до юрисдикції адміністративних судів, і заповнити прогалину щодо тлумачення цього поняття. *В інших актах термін «публічна служба» не вживається.*

Сьогодні у представників адміністративного права не викликає заперечень публічно-правова природа державної служби і служби в органах місцевого самоврядування як основних складових елементів публічної служби. Згідно з чинним Законом України «Про державну службу» до державної служби належить служба в органах виконавчої влади та їх апараті, а також в апараті органів законодавчої, судової влади і апараті органів прокуратури. Чинний Закон не відносить патронатну службу до виду державної служби. Традиційним є поділ державної служби на цивільну і мілітаризовану, у свою чергу цивільну службу можна поділяти на загальну і спеціалізовану. До цивільної служби цілком слушно віднести службу в органах місцевого самоврядування. Ці два види служби, як наголошує О. Д. Крупчан, мають цільову спрямованість на максимально повне задоволення суспільно значущих, «публічних» потреб [1 с. 70]. Службовці безпосередньо задіяні у виконанні функцій держави чи місцевого самоврядування. В основі формування державної служби і служби в органах місцевого самоврядування знаходиться оцінка професійного рівня шляхом конкурсного відбору. Відтак, доречним видається виокремлення у законодавстві правового статусу виборних посадових осіб цих органів. На службовців державної служби і служби в органах місцевого самоврядування поширені вимоги антикорупційного законодавства, що свідчить про підвищені стандарти етичної поведінки цих осіб і рівня юридичної відповідальності за виконання ними службових завдань.

До окремого виду публічної служби варто віднести суддівську службу, особливості якої сьогодні регулюються окремим законом. Характеризуючи службу в судах, слід розрізнити діяльність суддів як спеціального суб'єкта публічних відносин і діяльність службовців апарату суду, які вчиняють певні організаційно-технічні дії із забезпечення роботи суду й віднесені до державних службовців.

У юридичній літературі згадано про «*політичну державну службу*». На думку О.В. Петришина, народні депутати знаходяться на державній службі у її широкому значенні, оскільки «займають посади в державному органі, наділені державно-владними повноваженнями, ... одержують грошову винагороду з державних коштів» [2, с. 8], проте щодо них відсутній критерій професійного відбору. Сьогодні термін «політична посада» вживається у законах «Про Кабінет Міністрів України» і «Про центральні органи виконавчої влади», однак законодавство не містить поняття «політичних службовець»; на цих осіб не поширюється дія законодавства про державну службу і трудове законодавство.

У підручнику С.В. Ківалова і Л.Р. Білої-Тіунової «Публічна служба» [3] виділено «державну політичну службу», до якої віднесено службу у Верховній Раді України (депутатську службу), службу на посту Президента України (президентську службу), службу в Кабінеті Міністрів України (урядову службу). Хоча ці види діяльності мають публічний характер і спрямовані на забезпечення публічного інтересу, однак ці види діяльності не охоплюються поняттям професійної публічної служби.

Видається слушною позиція тих авторів, які до системи публічної служби відносять державну службу і службу в органах місцевого самоврядування [4; 5]. Отже, *публічна служба — це професійна, політично неупереджена діяльність осіб на посадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування*. Професійний рівень публічної служби можна забезпечити тоді, коли вона буде знаходитися поза межами політичного впливу. Це узгоджується з досвідом реформування служби країн ЄС. *Пріоритет у регулюванні відносин публічної служби повинні мати норми адміністративного права, що також відповідає європейській правовій традиції*.

Зарубіжний досвід свідчить про можливість регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування і державної служби в єдиному законі про публічну службу (наприклад, закони про публічну службу Литви, Естонії, Грузії, Закон про зайнятість на публічній службі Канади тощо). Однак є приклади країн, в яких прийнято окремі закони про державну службу і муніципальну службу, як це зроблено у Польщі. Кожна держава вільна у визначенні способу законодавчого врегулюванні питань публічної служби на національному рівні, при цьому варто враховувати критерії практичності й доцільності.

Список використаних джерел:

1. Державнеуправління в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К., 1999. — 266 с.
2. Петришин О.В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / О.В. Петришин. — Харків, 1999. — С. 18.
3. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. — Одеса: Фенікс, 2009. — 688 с.
4. Миронюк Р.В. Місце публічної служби в системі адміністративного права / Р.В. Миронюк // Порівняльно-аналітичне право. — 2014. — № 7. — С. 128–131.
5. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. — К.: Конус-Ю, 2007. — 735 с.

ЗМІСТ

Вітальне слово Голови Верховного Суду Валентини ДАНИШЕВСЬКОЇ	3
Вітальне слово голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду Михайла СМОКОВИЧА	4
АКУЛОВ-МУРАТОВ Владислав Щодо принципів функціонування адміністративного судочинства у сфері встановлення та підтримки стейкхолдерських відносин керівників та їх підлеглих на державній службі в Україні	6
АЛФЬОРОВА Тетяна Деякі питання дисциплінарної відповідальності державних службовців	8
АНДРІЙКО Ольга Адміністративні процедури як інститут адміністративного права	12
АНИЩЕНКО Тетяна Право публічної служби в системі адміністративного права	15
БАНИШЕВ Олександр, ТИТУЛА Дмитро Адміністративні правопорушення як готування до окремих злочинів	18
БАНЧУК Олександр Проблеми конкурсного відбору осіб на службу в Національну поліцію України в світлі практики адміністративних судів	21
БАРАНОВ Сергій Аналіз теоретично-правового змісту поняття публічної послуги	24
БАСС Вікторія Міжнародний та національний механізм захисту затриманої особи	29
БЕВЗЕНКО Володимир Судовий контроль в адміністративних справах про проходження публічної служби	32
БЕЛІКОВА Світлана Щодо питання дисциплінарної відповідальності державного виконавця як публічного службовця	36
БІЛОУС Олег Тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства: до питання про аксіологічні та людиноцентричні аспекти інтерпретації	39

БЛАГОДАРНИЙ Андрій Правове регулювання дисциплінарної відповідальності військовослужбовців	44
БРАТКОВ Сергій Адміністративна діяльність поліції як вид публічної служби: призначення і напрями	47
БРОКЕР Ларс Від «Особливих владних правовідносин» до всеохоплюючого правового захисту службовців в адміністративних судах на підставі норм основного Закону: конституційно-правові засади інституту чиновництва за німецьким правом	51
БРУС Ірина Реалізація принципу забезпечення права на апеляційний перегляд справи в адміністративному судочинстві	61
БУЛИК Ірина Щодо впровадження медіації в адміністративному судочинстві	65
БУХТІЯРОВА Ірина Зарубіжний досвід правового регулювання державної служби та імплементація його в українське законодавство	68
ВІНЕЦЬКА Роза Адміністративні процедури як інститут адміністративного права: генезис становлення	73
ВОЛОХ Олександр Окремі питання ефективності публічної служби в умовах розвитку електронного урядування в Україні	77
ГАРУСТ Юрій, МИРГОРОД-КАРПОВА Валерія Матеріальна відповідальність публічних службовців за бездіяльність у сфері міжнародної фінансової допомоги	81
ГОЛОСНІЧЕНКО Іван, ЗОЛОТАРЬОВА Наталія Проблема систематизації законодавства про державну службу в Україні	85
ГОРБАЧ Оксана Відповідальність публічних службовців за адміністративно- деліктним законодавством: теорія та практика застосування	89
ГОРЗОВ Анатолій Основні аспекти трудової діяльності державного службовця органів прокуратури	93

ГОРІНОВ Павло Адміністративно-правовий статус судді як службовця публічної служби	97
ГРИГОР'ЄВ Дмитро До питання політичної нейтральності в публічній службі	101
ГУБСЬКА Олена Зарубіжний досвід правового регулювання працевлаштування та проходження публічної служби: рекомендації для України	104
ДЖЕНІСЮК Дорота Features of the Polish jurisdiction in social security cases in the context of applying Polish-Ukrainian agreement on social security of 2012	109
ДОБКОВСКИ Ярослав Nabór do służby publicznej i kontrola sądowa w Polsce	113
ДОРОХІНА Юлія Захист прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень	118
ЖИГАЛЬСЬКА Юлія Елементи судового оскарження при реалізації права на захист в площині поняття «публічна служба»	122
ЗАДИРАКА Наталія Правовий режим публічних грошових коштів: виклики сьогодення	126
ЗАРУБІНА Ірина Деякі аспекти проходження служби помічниками суддів патронатної служби (у контексті оновленого законодавства про судоустрій і статус суддів)	130
ЗАЯРНИЙ Олег Посадова особа органу публічної адміністрації як суб'єкт адміністративного інформаційного правопорушення: сучасне розуміння та проблеми удосконалення законодавчих підходів ...	134
ІЛЬКОВ Василь Судова практика як джерело права в адміністративному судочинстві під час розгляду спорів, що виникають з відносин публічної служби	138
ІЛЬНИЦЬКИЙ Олег Проблеми розгляду та вирішення окремих спорів з приводу застосування «Перехідних» норм Закону України «Про державну службу»	142

КАЗАК Олена Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державного службовця органів прокуратури	146
КАЛАШНІКОВА Олена Окремі проблемні питання правового механізму пенсійного забезпечення державного службовця	150
КВІТКА Яніна, ГУСЄВА Катерина Звільнення зі служби в поліції у зв'язку із закінченням строку контракту	154
КНЯЗЬКОВА Любов Обчислення грошового забезпечення та перерахунок пенсій колишнім працівникам міліції	158
КОВАЛЕНКО Наталія Про право співробітників органів внутрішніх справ на перерахунок пенсій	162
КОВАЛКО Наталія Процедура врегулювання спору за участю судді: перспективи та виклики реформування адміністративного судочинства	167
КОГУТ Ольга Принципи публічної служби	171
КОЛОМОЄЦЬ Тетяна Порушення обмежень щодо одержання подарунків як підстава адміністративної відповідальності публічних службовців: проблемні питання нормативної реалізації та можливі варіанти їх вирішення	175
КОМЗЮК Анатолій Деякі проблеми реалізації принципів адміністративної відповідальності публічних службовців	180
КОНСТАНТИЙ Олександр Щодо судового розгляду спорів з приводу проходження служби на державних політичних посадах та звільнення з них	183
КОРОЛЕНКО Віталій Імплементация європейських стандартів щодо систем і процедур апеляційного оскарження у новій редакції КАС України	187
КОРОПАТОВ Олег Деякі аспекти визначення поняття «публічна служба»	191
КОСТЕНКО Інеса Юридична відповідальність публічних службовців	194

КОСТЕНКО Сергій Розгляд справ щодо дисциплінарної відповідальності прокурорів: проблема визначення компетенції кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів	198
КОСТРУБА Анатолій Кримінальна відповідальність за незаконне збагачення: шлях до реформування антикорупційного законодавства України	203
КРАВЧУК Володимир Конфлікт юрисдикцій крізь призму практики Європейського суду з прав людини	206
КУЗЬМЕНКО Оксана Публічна та політична служба: проблемні питання щодо нормативно-правового регулювання	211
КУНЄВ Юрій Публічна служба в Україні: проблематизація основ діяльності	216
КУРІННИЙ Євген Публічна служба і адміністративне судочинство в системі установчих правових потреб України	220
ЛАТОС-МІЛКОВСКА Моніка Rola sądów administracyjnych w zatrudnieniu w służbie publicznej w prawie polskim	224
ЛЕГЕЗА Юлія Щодо визначення інституту відповідальності органу публічного управління у сфері використання природних ресурсів	228
ЛУПАЛО Олександр Деякі аспекти правового статусу державних службовців в контексті антикорупційного законодавства	231
МАКАРЕНКО Олександр, МАКАРЕНКО Наталія Поняття та сутність публічної служби	235
МАКАРЕНКОВ Олексій Політико-правові передумови впровадження норми-принципу «недопущення корупції» до публічного права відкритого суспільства: вітчизняні та зарубіжні реалії	238
МАКУШЕВ Петро Поняття та зміст юридичної відповідальності державного виконавця	243
МАТЧУК Світлана Публічні службовці: поняття та юридична відповідальність	247

МАХАРИНЕЦЬ Дмитро Право на зброю як елемент правового захисту публічних службовців	251
МИРОНЮК Роман Публічна служба в системі сучасного адміністративного права	253
МОНАЄНКО Антон Публічно-правові спори щодо відмови Вищою радою правосуддя у внесенні Президенту України подання про призначення на посаду судді	257
МУРАТОВА Діана Поняття «мілітаризована служба» та її особливості	261
МХІТАРЯН Ліана Відомчі відзнаки, що застосовуються до державних службовців в Україні: окремі питання правового регулювання	263
НАУЛІК Наталія Дисциплінарна відповідальність державних службовців органів прокуратури	266
НЕГАРА Родіон Конкурсна комісія як відповідач у справах щодо оскарження конкурсу у державній службі	270
НЕГОДЧЕНКО Олександр Теоретико-методологічні засади дослідження публічної служби в Україні	274
НЕСТЕРОВИЧ Володимир Досвід США щодо проведення виборів суддів	278
НОГІНА Каміла Поняття та особливості дисциплінарного провадження за Законом України «Про державну службу»	283
ОНИЩЕНКО Наталія Публічна служба як правова категорія: контури осмислення в контексті сучасних реалій	287
СОЛОНАР Анастасія, ПАВЛЕНКО Богдана До питання розкриття змісту поняття публічної служби	291
ПАВЛИКІВСЬКИЙ Віталій Особливості кримінальної відповідальності публічних службовців та осіб, які надають публічні послуги, за кримінальним законодавством України	293

ПАСТУХ Ігор Питання застосування судами Закону «Про запобігання корупції» під час вирішення публічно-правових спорів про державну службу, пов'язаних із конфліктом інтересів	298
ПЕЧЕНИЙ Олег До питання обмеження доступу до публічної служби у суддівській професії	301
ПИЛИПЕНКО Пилип Про заміщення посад у Державному бюро розслідувань та його територіальних органах	304
ПЛУГАТИР Максим Судова практика розгляду адміністративних справ про переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця	307
ПОДОРОЖНА Тетяна Електронне правосуддя та Кодекс адміністративного судочинства України: концептуальна зміна способів взаємодії суду і сторін	310
ПОЄДИНОК Ольга Біпатриди у владі: українські реалії та проблеми правового регулювання	314
ПОПОВА Анна Поняття «право на приватність» в контексті статусу публічного службовця	318
ПРЕДМЕСТНИКОВ Олег Щодо мети та місця органів юстиції у державному механізмі України	322
ПРУДИВУС Олег Законність звільнення працівника прокуратури у разі реорганізації органу прокуратури як запобіжник дотримання принципу верховенства права	326
ПУГАЧ Анатолій Щодо сутності заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення	330
РАДЕЙКО Роман Правові аспекти використання соціальних мереж публічними службовцями	333
РАДИШЕВСЬКА Олеся Dostęp do służby municypalnej cudzoziemców: prawo Ukrainy a prawo UE	337

РАДУХІВСЬКА Людмила Адміністративна процедура як правовий інститут адміністративного права	341
РИМ Олена Позиція Суду Європейського Союзу щодо зменшення суддівської винагороди в контексті гарантування незалежності судової системи	344
САВРАНЧУК Людмила Детермінація сутності публічної служби в Україні та її ознаки	348
САМБОР Микола Субсидіарність норм Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кодексу адміністративного судочинства України	351
САСЕВИЧ Олександр Генеza судового контролю у спорах, що виникають з відносин публічної служби, в адміністративному судочинстві України	355
СЕЛЕЦЬКИЙ Олексій Класифікація заборон та обмежень, пов'язаних з проходженням дипломатичної служби	359
СЕМЯНИСТА Світлана Публічна служба та доступ до публічної інформації	363
СЕРЬОГІН Олександр Проблемні питання державної служби в діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції	366
СКРИЛЬ Сергій Антикорупційна політика як чинник ефективності публічної служби в державах Центральної та Східної Європи	370
СМОКОВИЧ Михайло Суддівська незалежність і дисциплінарна відповідальність: пошук балансу	373
СОЛОПОВА Іржина Кодифікація законодавства про державну службу в Україні	381
СОПІЛКО Ірина Поняття публічної служби: окремі підходи щодо визначення	385
СПІВАК Марина Зарубіжна практика закріплення правил етичної поведінки державних службовців	389
СТЕЦЕНКО Семен Адміністративні процедури: поняття, ознаки, класифікація	393

СТОЛБОВИЙ Володимир Публічна служба в контексті забезпечення національної безпеки України	397
СТРЕЛЬЧЕНКО Оксана Дослідження актуальних питань відповідальності публічних службовців сфери обігу лікарських засобів	399
ТИТАРЕНКО Марина Право публічної служби як елемент системи права України: сучасний погляд на специфіку виокремлення	403
ТОПЧІЙ Василь Проблематика розгляду спорів щодо відносин у сфері публічної служби на сучасному етапі	406
ТРОФІМОВА Лариса Зрозумілість судового рішення — складова якісного контролю	409
ТУРЛОВА Юлія Принцип верховенства права та його вплив на діяльність прокурора в адміністративному судочинстві	415
ФЕДЧИШИН Сергій Політична неупередженість державних службовців: європейський досвід правового регулювання	418
ФІЛІПЕНКО Анастасія Деякі аспекти запобігання корупції в діяльності державних службовців	422
ЦУРКАН Михайло Політична служба: визначення та особливості правового регулювання	426
ЧАЙКОВСЬКА Наталя Окремі питання нормативно-правового регулювання державного нагляду (контролю) у сфері охорони праці	434
ЧАРКІНА Анастасія «Європеїзація» умов доступу до державної служби як суспільний процес та предмет розгляду в адміністративних судах	438
ЧЕРЕВКО Олександр Зарубіжний досвід правового регулювання публічної служби та рекомендації для України	441
ЧОРНА Вікторія Загальна характеристика політичної відповідальності в Україні	447

ШАРАЯ Анна Принципи державної служби: законодавче закріплення	451
ШЕВЧЕНКО Любова Теоретико-правові засади патронатної служби в Україні	454
ШЕРСТЮК Ганна Співвідношення публічної і політичної служби	458
ШИМОН Олександра Адміністративна відповідальність державних службовців за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності	461
ШКУРОПАЦЬКИЙ Олександр, АНДРІЄЦЬ Марина Особливості притягнення командирів військових частин до повної матеріальної відповідальності: аспекти судової практики	464
ШМАРІН Ігор Поняття «військова служба» та «служба у військовому резерві»: критерії розмежування	468
ШУСТРОВА Ксенія Правове регулювання поняття «публічна служба» в Україні	471
ЮРІЙЧУК Ілля Адміністративні процедури як цінність	475
ЯНЮК Наталія Система публічної служби: дискусійні питання теорії та практики	479

Наукове видання

I МІЖНАРОДНА НАУКОВО-ПРАКТИЧНА КОНФЕРЕНЦІЯ

**«ПУБЛІЧНА СЛУЖБА
І АДМІНІСТРАТИВНЕ
СУДОЧИНСТВО:
ЗДОБУТКИ І ВИКЛИКИ»**

(м. Київ, 5–6 липня 2018 року)

Збірник матеріалів

Редактор – О.В. Старцев

Оригінал-макет виготовлено ТОВ «ВД «Дакор»

Підписано до друку 25.06.2018. Гарнітура Literaturnaya.

Формат 60×84^{1/16}. Папір офсетний. Друк офсетний.

Обл.-видав. арк. 23,52. Умов. друк. арк. 21,87. Наклад 300 прим.

ТОВ «ВД «Дакор»

Свід. ДК № 4349 від 05.07.2012.

📍 04655, м. Київ, просп. Степана Бандери, 20а

☎ (044) 461-85-06 ✉ vd_dakor@ukr.net