

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ У СПРАВАХ ЩОДО ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПРОЯВ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

APPEALING DECISIONS IN CASES REGARDING PUBLIC SERVICE AS A MANIFESTATION OF THE EXERCISE OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO APPEAL IN COURT DECISIONS, ACTIONS OR INACTIONS OF PUBLIC AUTHORITIES

Гаврік Р. О.

Кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова,
м. Хмельницький, Україна
ORCID: 0000-0003-1557-0594

Владовська К. П.

Докторка філософії з права,
старша викладачка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова,
м. Хмельницький, Україна
ORCID: 0000-0003-3857-9292

Roman Havrik

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Professor at the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law,
Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law,
Khmelnytskyi, Ukraine

Kateryna Vladovska

PhD in Law,
Senior Lecturer at the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law,
Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law,
Khmelnytskyi, Ukraine

У науковій статті авторський колектив провів наукове дослідження змісту оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби як прояву реалізації конституційного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Автори вказують, що право на оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби є проявом реалізації конституційного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. В результаті звернення особи, яка має статус публічного службовця, здійснюється захист її прав та законних інтересів, які впливають із правовідносин публічної служби. При цьому, право на оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби є правом не лише на подання відповідного адміністративного позову у разі порушення, невизнання або оспорювання права, що впливає із правовідносин публічної служби, а й правом на справедливий судовий розгляд поданого адміністративного позову і правом на задоволення висунутих вимог, якщо їх визнано обґрунтованими, тобто проявом реалізації конституційного права не лише на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а й конституційного права на судовий захист. Реалізація права на оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби зумовлює можливість вирішення у судовому порядку спорів про зарахування окремих періодів діяльності на посадах публічного службовця до вислуги років, що дає право на відповідну пенсію, на одержання щомісячної надбавки за вислугу років; виплату грошового забезпечення, в тому числі: про виплату надбавки у розмірі, іншому, ніж встановлено наказом суб'єкта владних повноважень; про притягнення до дисциплінарної відповідальності; про оцінювання результатів службової діяльності, в тому числі питання скасування результатів такого оцінювання, викладеному у висновку щодо оцінювання результатів службової діяльності, а також наказів, що прийняті на підставі

скасування відповідного висновку. В перших двох випадках здійснюється оскарження протиправної бездіяльності щодо незарахування відповідних періодів службової діяльності до таких, які дають право на пенсію чи відповідну надбавку, або щодо несвоєчасного встановлення та невиплати позивачу надбавки за кожний рік стажу державної служби, в двох інших – оскарження рішень, якими порушено права публічного службовця. **Ключові слова:** конституційне право на судовий захист; оскарження; рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень; публічна служба; проходження публічної служби.

*In the scientific article, the authors conducted a scientific study of the content of appealing decisions in cases of public service as a manifestation of the implementation of the constitutional right to appeal in court decisions, actions or inaction of subjects of public authority. The authors indicate that the right to appeal decisions in cases of public service is a manifestation of the implementation of the constitutional right to appeal in court decisions, actions or inaction of subjects of public authority. As a result of the appeal of a person who has the status of a public servant, his rights and legitimate interests arising from the legal relations of public service are protected. At the same time, the right to appeal decisions in cases of public service is not only the right to file a corresponding administrative claim in the event of violation, non-recognition or challenge of the right arising from the legal relationship of public service, but also the right to a fair trial of the filed administrative claim and the right to satisfy the claims made, if they are recognized as justified, that is, a manifestation of the implementation of the constitutional right not only to appeal in court decisions, actions or inaction of subjects of public authority, but also the constitutional right to judicial protection. The implementation of the right to appeal decisions in cases of public service makes it possible to resolve in court disputes about the inclusion of certain periods of activity in public service positions in the length of service, which gives the right to an appropriate pension, to receive a monthly seniority bonus; payment of monetary benefits, including: payment of a bonus in an amount other than that established by the order of the subject of public authority; on bringing to disciplinary responsibility; on the assessment of the results of official activity, including the issue of canceling the results of such assessment, set out in the conclusion on the assessment of the results of official activity, as well as orders adopted on the basis of canceling the relevant conclusion. In the first two cases, an appeal is made against unlawful inaction regarding the failure to include the relevant periods of official activity in those that give the right to a pension or a corresponding allowance, or regarding the untimely establishment and non-payment to the plaintiff of an allowance for each year of civil service experience, in the other two - an appeal against decisions that violated the rights of a public servant. **Key words:** constitutional right to judicial protection; appeal; decision, action or inaction of a public authority; public service; public service.*

ВСТУП

Право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень є одним із фундаментальних елементів демократичної правової держави, який гарантує захист прав і свобод людини та громадянина. Це право закріплене у статті 55 Конституції України, що передбачає можливість кожного звернутися до суду у разі порушення його прав чи законних інтересів органами влади, посадовими чи службовими особами. Особливого значення ця норма набуває у сфері публічної служби, де суб'єкти владних повноважень приймають рішення, які безпосередньо впливають на кар'єру, права та обов'язки державних службовців, а також осіб, що претендують на зайняття посад у державних органах чи органах місцевого самоврядування. Здійснюючи оскарження рішень, дій, бездіяльності органу публічної адміністрації щодо неприйняття особи на посаду публічного службовця, порушення умов конкурсного відбору на відповідну посаду, умов оцінювання результатів діяльності публічного службовця, інших аспектів діяльності особи на посаді публічного службовця (питання оплати праці, умов праці, притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності тощо), щодо звільнення з публічної служби, особа, що претендує на зайняття посади публічної служби, або особа, що вже є публічним службовцем, захищає не лише власні права та

законні інтереси, порушені протиправним рішенням, дією чи бездіяльністю. Така особа здійснює захист й публічно-правових інтересів, зокрема пов'язаних із формуванням професійного корпусу публічної служби, забезпечення законності при проходженні публічної служби та звільненні з неї. В умовах реформування державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, інших видів публічної служби, підвищення вимог до її прозорості і ефективності, гарантування права на судовий захист у цій сфері стає ще більш актуальним.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Тематика оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби як прояв реалізації конституційного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень досліджувалася рядом науковців, таких як О. С. Булгаков [1], Р. О. Гаврік [2; 3], О. В. Джабурія [4], М. В. Джафарова [5], В. Л. Зьолка [2], О. Ю. Кириченко [5], Д. В. Лученко [6], О. Ю. Осіпов [7], О. В. Скочиляс-Павлів [8], О. В. Ульяновська [9] та інші. Ці науковці дослідили питання визначення правової природи конституційного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в контексті визначення його через категорії «право на звернення до суду» (М. В. Джафарова, О. Ю. Кириченко, О. Ю. Осіпов), «право на оскарження» (О. В. Джабурія, Д. В. Лученко), співвідношення цього права

із правом на оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби (О. С. Булгаков, Р. О. Гаврік, В. Л. Зьолка, О. В. Скочиляс-Павлів). Слід зазначити, що зазначені наукові дослідження характеризуються різноманітністю підходів до визначення правової природи конституційного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

Метою цієї наукової статті є наукове дослідження змісту оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби як прояву реалізації конституційного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Емпіричний метод надав можливість зібрати необхідні дані для вивчення проблематики визначення сутності права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Метод спостереження дозволив опрацювати праці українських науковців щодо визначення поняття оскарження та судового захисту. Для виведення особливостей правової природи оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби застосовано спеціально-юридичний метод. Через поєднання цих методів стаття пропонує комплексне розуміння вище-вказаної проблеми.

РЕЗУЛЬТАТИ

Відправною точкою оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень виступає реалізація фізичною чи юридичною особою або суб'єктом владних повноважень права на оскарження прийнятого рішення іншим суб'єктом владних повноважень щодо них, яке зачіпає їх права, свободи чи законні інтереси або інтереси держави [2, с. 8]. Зміст права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень та його правова природа визначається у правовій доктрині по різному.

З одного боку, право на оскарження визнається суб'єктивним правом особи, тобто передусім воно вважається правом на звернення [2, с. 8], тобто на подання адміністративного позову до суду, який ухвалює рішення про поновлення порушеного, невизнаного або оспорюваного права чи інтересу особи. При цьому, право особи на звернення до суду визнається або складовою права на судовий захист, яке в свою чергу належить до основних конституційних прав та свобод людини і громадянина [9], або як право, за допомогою якого здійснюється реалізація конституційного права на судовий захист, що має потенційний характер до моменту конкретного волевиявлення особи у вигляді звернення до суду [5, с. 167; 7, с. 367].

З іншого боку, право на оскарження визнається конституційним правом особи, що не опосередко-

вується лише реалізацією права на звернення до адміністративного суду [4, с. 8]. Так, оскарження обумовлює і право суб'єкта на розгляд скарги, і право на отримання рішення за скаргою, і право на відмову від скарги [6, с. 158]. У зв'язку із цим, право на оскарження визначається не лише у вузькому розумінні – як право на скаргу (звернення), а й у широкому розумінні – як право на позов щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень за правилами Кодексу адміністративного судочинства України, а також усі інші права, які виникають у зв'язку з поданням скарги (позову), включаючи право на задоволення висунутих вимог, якщо їх визнано обґрунтованими та право на справедливий суд у контексті ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3].

Одним із проявів конституційного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень є право на оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби. Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 19 Кодексу, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, в тому числі спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. У адміністративно-правовій доктрині такі спори визначаються як правові конфлікти між суб'єктом призначення та публічним службовцем (а також особою-претендентом на посаду) з приводу реалізації службових прав, виконання службових та професійно-етичних обов'язків, забезпечення законних інтересів, а також з приводу забезпечення законності нормативно-правових актів з питань публічної служби, що вирішується у порядку, встановленому чинним законодавством [1, с. 6]. В усіх цих випадках відбувається як реалізація права на судовий захист порушених прав особи, яка або є претендентом на посаду публічного службовця, або має (чи мала) статус публічного службовця і яка оскаржує рішення, дії чи бездіяльність того органу публічної адміністрації, де вона проходила службу, якими порушено її права, передбачені законодавством про публічну службу.

Поняття «проходження публічної служби» у законодавстві не визначено, однак як правило до неї відносять питання виплати грошового забезпечення, надання матеріального та соціального забезпечення (в тому числі медичного та пенсійного), питання відшкодування збитків, пов'язаних зі здійсненням службових відряджень, забезпечення належних умов проживання для службовця, а також для членів його сім'ї, питання надання відпусток публічному службовцю, питання гарантій проходження публічної служби, що забезпечують належні умови виконання службовцем покладених на нього поса-

дових обов'язків, питання притягнення до дисциплінарної відповідальності (крім застосування дисциплінарного звільнення), питання кваліфікаційних оцінювань та атестації, а також їх результатів, питання переведення або переміщення на іншу посаду, питання зміни представником суб'єкта призначення існуючих умов службового контракту [1, с. 7; 8, с. 286].

Якщо проаналізувати судову практику у справах про проходження публічної служби за період з 1 січня 2021 року до 20 грудня 2024 року, можна виділити наступні категорії справ, які найчастіше розглядаються в порядку адміністративного судочинства, а саме справи у спорах про: зарахування окремих періодів діяльності на посадах публічного службовця до вислуги років, що дає право на відповідну пенсію, на одержання щомісячної надбавки за вислугу років [10; 11]; виплату грошового забезпечення, в тому числі: про виплату надбавки у розмірі, іншому, ніж встановлено наказом суб'єкта владних повноважень [12]; притягнення до дисциплінарної відповідальності [13]; оцінювання результатів службової діяльності, в тому числі питання скасування результатів такого оцінювання, викладеному у висновку щодо оцінювання результатів службової діяльності, а також наказів, що прийняті на підставі скасування відповідного висновку [14].

В перших двох випадках здійснювалося оскарження протиправної бездіяльності щодо незарахування відповідних періодів службової діяльності до таких, які дають право на пенсію чи відповідну надбавку, або щодо несвоечасного встановлення та невикористання щорічної основної та додаткової відпустки, однак ці спори відповідно до правової позиції Верховного Суду, викла-

частими в судовій практиці відповідного періоду є також спори про виплату середнього заробітку за час службової діяльності, виплати компенсації за невикористану щорічну основну та додаткову відпустку, однак ці спори відповідно до правової позиції Верховного Суду, викла-

деної у постанові від 13 березня 2019 року № 761/27364/17 належать не до спорів, що пов'язані з проходженням публічної служби, а до спорів про звільнення з публічної служби [20].

ДИСКУСІЯ

На жаль, в адміністративно-правовій доктрині залишається недостатньо дослідженим питання особливостей оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби як прояву реалізації конституційного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

ВИСНОВКИ

На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити, що право на оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби є проявом реалізації конституційного права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. В результаті звернення особи, яка має статус публічного службовця, здійснюється захист її прав та законних інтересів, які впливають із правовідносин публічної служби. При цьому, право на оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби є правом не лише на подання відповідного адміністративного позову у разі порушення, невизнання або оспорювання права, що впливає із правовідносин публічної служби, а й правом на справедливий судовий розгляд поданого адміністративного позову і правом на задоволення висунутих вимог, якщо їх визнано обґрунтованими, тобто проявом реалізації конституційного права не лише на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, а й конституційного права на судовий захист. Реалізація права на оскарження рішень у справах щодо проходження публічної служби зумовлює можливість вирішення у судовому порядку спорів про зарахування окремих періодів діяльності на посадах публічного службовця до вислуги років; про виплату грошового забезпечення; про притягнення до дисциплінарної відповідальності; про оцінювання результатів службової діяльності.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Bulhakov, O. S. (2018). Yurysdyktsiia administratyvnoho sudu shchodo vyrishennia sprav u sferi publichnoi sluzhby [Jurisdiction of the administrative court in resolving cases in the field of public service]. Extended abstract of Candidate's thesis. Zaporizhzhia [In Ukrainian].
2. Zolka, V. L., Havrik, R. O., Tsarenko, S. I., & Tsarenko, O. M. (2020). Teoretychni ta prykladni problemy zakhystu interesiv Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy v sudovykh orhanakh Ukrainy ta inshykh derzhav [Theoretical and applied problems of protecting the interests of the State Border Guard Service of Ukraine in the judicial bodies of Ukraine and other states]. Khmelnytskyi: NADPSU. Retrieved from https://dspace.nadpsu.edu.ua/bitstream/123456789/2890/1/monografiya_gavrik%20царенко.pdf. [In Ukrainian].
3. Havrik, R. O. (2018). Do pytannia pro zmist poniattia «pravo na sudove oskarzhennia rishen, dii, bezdiialnosti subiektiv vladnykh povnovazhen» v praktytsi Yevropeiskoho sudu z prav liudyny ta v zakonodavstvi Ukrainy [On the question of the content of the concept of «the right to judicial appeal of decisions, actions, inaction of subjects of public authority» in the practice of the European Court of Human Rights and in the legislation of Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy. Seriya : Yurydychni nauky – Bulletin of the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine. Series: Legal Sciences*, 2. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2018_2_11 [In Ukrainian].

4. Dzhaburii, O. V. (2014). Kompetentsiia administratyvnykh sudiv shchodo oskarzhennia rishen, dii chy bezdiialnosti subiektiv vladnykh povnovazhen [Competence of administrative courts to appeal decisions, actions or inaction of subjects of government authority]. Extended abstract of Candidate's thesis. Odesa [In Ukrainian].
5. Dzhafarova, M. V., & Kyrychenko, O. Yu. (2024). Pravo na zvernennia do administratyvnoho sudu za zakhystom porushenykh prav, svobod ta zakonnykh interesiv u sferi publichno-pravovykh vidnosyn za administratyvnym protsesualnym zakonodavstvom Ukrainy [The right to appeal to an administrative court for the protection of violated rights, freedoms and legitimate interests in the sphere of public-legal relations under the administrative procedural legislation of Ukraine]. *Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii – Current problems of domestic jurisprudence*, 1, 163-168. DOI: <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-1-30> [In Ukrainian].
6. Luchenko, D. V. (2011). Pro pravovu pryrodu oskarzhennia rishen, dii abo bezdiialnosti subiektiv vladnykh povnovazhen [On the legal nature of appealing decisions, actions or inaction of subjects of government authority]. *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy – Journal of the Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 4, 152-160. Retrieved from https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7455/1/Lychenko_152.pdf [In Ukrainian].
7. Osipov, Yu. V. (2023). Pravova pryroda prava na zvernennia do administratyvnoho sudu v konteksti spivvidnoshennia yoho z konstytutsiinym pravom na sudovyi zakhyst [The legal nature of the right to appeal to an administrative court in the context of its correlation with the constitutional right to judicial protection]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal Scientific Electronic Journal*, 6, 364-368. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/85> [In Ukrainian].
8. Skochylias-Pavliv, O. V., & Salo, P. I. (2023). Problemni pytannia sudovoho rozghliadu administratyvnykh sprav shchodo prokhodzhennia publichnoi sluzhby [Problematic issues of judicial review of administrative cases regarding public service]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnogo universytetu. Seriya Pravo – Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University. Series Law*, 75, 1, 284-292. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.47> [In Ukrainian].
9. Ulianovska, O. V. (2018). Realizatsiia prava na zvernennia do administratyvnoho sudu u systemi zasobiv zabezpechennia prava na sudovyi zakhyst [Implementation of the right to appeal to an administrative court in the system of means of ensuring the right to judicial protection]. *Pravova prosvita – Legal Education*, 3. Retrieved from http://www.pravo.nayka.com.ua/pdf/7_2018/33.pdf [In Ukrainian].
10. Rishennia Chernihivskoho okruzhnogo administratyvnoho sudu vid 6 hrudnia 2023 roku u spravi № 620/15060/23 [Decision of the Chernihiv District Administrative Court of December 6, 2023 in case No. 620/15060/23]. *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115451142> [In Ukrainian].
11. Rishennia Lvivskoho okruzhnogo administratyvnoho sudu vid 30 veresnia 2021 roku u spravi № 380/13406/21 [Decision of the Lviv District Administrative Court of September 30, 2021 in case No. 380/13406/21]. *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100041976> [In Ukrainian].
12. Rishennia Mykolaivskoho okruzhnogo administratyvnoho sudu vid 5 lypnia 2024 roku u spravi № 400/5343/24 [Decision of the Mykolaiv District Administrative Court of July 5, 2024 in case No. 400/5343/24]. *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120209287> [In Ukrainian].
13. Rishennia Kyivskoho okruzhnogo administratyvnoho sudu vid 25 sichnia 2022 roku u spravi № 320/9087/21 [Decision of the Kyiv District Administrative Court of January 25, 2022 in case No. 320/9087/21]. *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103158822> [In Ukrainian].
14. Rishennia Odeskoho okruzhnogo administratyvnoho sudu vid 7 liutoho 2024 roku u spravi № 420/35487/23 [Decision of the Odessa District Administrative Court of February 7, 2024 in case No. 420/35487/23]. *reyestr.court.gov.ua*. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116866203> [In Ukrainian].
15. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 13 bereznia 2019 roku № 761/27364/17 [Resolution of the Supreme Court of March 13, 2019 No. 761/27364/17]. *IpLex*. Retrieved from <http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=80783494&red=100003e57269f381f249bb9cdd3faba4e68301&d=5> [In Ukrainian].