

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.92:35.08

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019.11-1.28>

### ПРАВА ТА ЗАКОННІ ІНТЕРЕСИ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ, ЇХ ЗАХИСТ У СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПРОХОДЖЕННЯМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Аблов Євгеній Валерійович,  
здобувач  
(Науково-дослідний інститут  
публічного права, м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано адміністративно-процесуальний захист прав та законних інтересів публічних службовців, що можуть бути порушені у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні. Встановлено такі права та законні інтереси публічних службовців, які захищаються у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні: право на забезпечення публічного службовця житлом; право на нарахування та здійснення виплат за проходження служби; законні інтереси публічного службовця щодо застосування до нього дисциплінарного стягнення; законні інтереси публічного службовця щодо рішення атестаційної комісії за результатами атестації; законні інтереси публічного службовця щодо результатів щорічного оцінювання виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків та завдань. Наголошено на тому, що провадження щодо захисту законних інтересів публічного службовця щодо рішення атестаційної комісії за результатами атестації можна досить вдало проаналізувати на основі судової практики оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації. Визначено, що об'єктом дисциплінарного проступку є конкретні цінності (блага), які охороняються чинним законодавством про державну службу та яким завдано або може бути завдано шкоди. Суб'єктом дисциплінарного проступку, як правило, є фізична особа, яка його вчинила та підлягає за це притягненню до дисциплінарної відповідальності. У разі вчинення дисциплінарного правопорушення державним службовцем можна застосовувати таке поняття, як спеціальний суб'єкт діяння. Зроблено висновок про те, що законні інтереси публічного службовця щодо рішення атестаційної комісії за результатами атестації та щодо результатів щорічного оцінювання виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків та завдань можуть бути захищені в порядку адміністративного судочинства в разі порушення адміністративних процедур атестації (оцінювання), необ'єктивної атестації (оцінювання) та винесення уповноваженими органами необґрунтованих рішень щодо публічного службовця за результатами атестації (оцінювання).

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, докази, законні інтереси, підсудність, права, предмет, проходження публічної служби, публічна служба, публічний службовець, публічно-правовий спір, служба, суб'єкт владних повноважень.

**RIGHTS AND LEGAL INTERESTS OF CIVIL SERVANTS, THEIR PROTECTION  
IN CASES RELATED TO PUBLIC SERVICE IN UKRAINE**

**Ablov Yevhenii Valeriiovych,**  
External PhD Student  
(Scientific Institute of Public and Space  
Law, Kyiv, Ukraine)

The article defines the administrative and procedural protection of the rights and legitimate interests of public servants who may be violated in cases related to the passage of public service in Ukraine. The following rights and legitimate interests of public servants have been established, which are defended in matters related to the passage of public service in Ukraine: 1) the right to provide a public servant with housing; 2) the right to accrue and make payments for the service; 3) the legitimate interests of the public servant in the application of disciplinary sanction to him; 4) the legitimate interests of the public servant in the decision of the certification commission on the results of the certification; 5) the legitimate interests of the public servant in the results of the annual assessment of the performance by the public servants of their duties and tasks. It is emphasized that the proceedings concerning the protection of the legitimate interests of a public official regarding the decision of the certification commission based on the results of the certification can be successfully analyzed on the basis of the judicial practice of appealing the decisions of the certification commissions of bodies (institutions, institutions) of the National Police of Ukraine on dismissal of police officers due to their failure to pass. It has been determined that the object of disciplinary misconduct is specific values (benefits), which are protected by the current civil service legislation, and which are or may be harmed. The subject of disciplinary misconduct is usually the individual who committed it and is subject to disciplinary action. In the event of a disciplinary offense by a civil servant, the concept of a special entity may be used. It is concluded that the legitimate interests of a public official in the decision of the certification commission on the results of certification and the results of the annual assessment of the performance of public servants assigned to them duties and tasks can be protected in the procedure of administrative proceedings in case of violation of administrative procedures of certification (evaluation) effective appraisal (evaluation) and making by competent bodies unreasonable decisions regarding the public official on the results of appraisal (evaluation).

**Key words:** administrative proceedings, evidence, legitimate interests, jurisdiction, rights, subject matter, passing public service, public service, public servant, public law dispute, service, subject of authority.

**Актуальність теми.** Справи, пов'язані з публічною службою, є недостатньо розвиненою науковою площиною з несформованою судовою практикою. Це пов'язано з низкою факторів, одним із яких є розширення прав та законних інтересів публічних службовців, захист яких здійснюється адміністративними судами.

Відповідно, задля єдності судової практики, підвищення ефективності здійснення публічної служби необхідно проаналізувати сучасні права та законні інтереси публічних службовців, захист яких здійснюється адміністративними судами.

**Огляд останніх досліджень.** Публічна служба була предметом дослідження багатьох науковців, однак адміністративне судочинство у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні, вдосконалювали та досліджували В. Бевзенко, Н. Берлач, Р. Ботвінов, О. Булгаков, В. Васильківська, В. Галунько, Н. Гладка, О. Губанов, Ю. Дорохіна, М. Іншин, М. Карпа, І. Качур, О. Когут, А. Комзюк, О. Коропатов,

О. Корчинський, В. Косик, Л. Кошелева, Р. Куїбіда, В. Поплавський, К. Тимошенко, Н. Хлібороб, М. Цуркан, Н. Янюк та інші вчені. При цьому комплексного дослідження адміністративного судочинства у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні, досі немає, що, відповідно, зумовлює актуальність та своєчасність дослідження цієї наукової площини.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі комплексного дослідження адміністративно-процесуальних норм, а також позицій учених-адміністративістів та практики діяльності публічних службовців розкрити права та законні інтереси публічних службовців, захист яких здійснюється у справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні.

**Виклад основних положень.** Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначено категорії справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Отже, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема спорах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [4].

Відповідно до Класифікатора категорій адміністративних справ, що затверджено Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 року № 114, категорія «спори щодо проходження служби» (пункт 12.2 Класифікатора категорій адміністративних справ), окрім інших спорів, включає спори щодо незабезпечення службовця житлом, порушень під час нарахування та здійснення виплат за проходження служби, рішення про застосування до службовця дисциплінарного стягнення, рішення атестаційної комісії за результатами атестації, результатів щорічного оцінювання виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [8]. При цьому варто зазначити, що на основі цього Класифікатора визначається спеціалізація суддів (судових палат) адміністративних судів із розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюються систематизація та узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів із надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо [8].

Аналізуючи класифікацію адміністративних справ, можемо виділити права та законні інтереси публічних службовців, що можуть бути порушені та, відповідно, захищатися в порядку адміністративного судочинства. Отже, ними є право на забезпечення публічного службовця житлом; право на нарахування та здійснення виплат за проходження служби; законні інтереси публічного службовця щодо застосування до нього дисциплінарного стягнення; законні інтереси публічного службовця щодо рішення атестаційної комісії за результатами атестації; законні інтереси публічного службовця щодо результатів щорічного оцінювання виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків та завдань.

Розкриємо детально окремі права та законні інтереси публічних службовців. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII державному службовцю у випадках і порядку, визначених Кабінетом Міністрів України, може надаватися службове житло [6].

Отже, публічні службовці мають право на службове житло. Нормативно-правовими актами, які визначають правовий статус службового житла, є Житловий кодекс УРСР [2], Цивільний кодекс України, Положення про порядок надання службових жилих приміщень і користування ними в УРСР, затверджене Постановою Ради Міністрів УРСР від 4 лютого 1988 року [13, с. 163; 11]. Службові жилі приміщення призначаються для заселення громадянами, які у зв'язку з характером їх трудових відносин повинні проживати за місцем роботи або поблизу від нього. Жиле приміщення

включається до числа службових рішенням виконавчого комітету районної, міської, районної в місті Ради народних депутатів. Під службові жилі приміщення виділяються, як правило, окремі квартири [2].

Особливий порядок забезпечення осіб публічної служби житлом, встановлений частиною шостою статті 49 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ, статтею 136 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 року № 2453-VI, частиною п'ятою статті 22 Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року № 565-ХІІ, статтею 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ, пов'язаний із проходженням ними публічної служби. З урахуванням викладеного вимоги, пов'язані із забезпеченням, відповідно до зазначених Законів, осіб публічної служби житлом, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства [9].

Працівник або службовець може отримати службове житло, зокрема, без урахування забезпеченості житлом і наявності приватизованого житла. У зв'язку з цим за наявності в особи та членів її сім'ї документа про приватизацію квартири службове житло надалі не може бути виключене з числа службових і надане для постійного проживання, тобто в разі надання службового житла необхідно враховувати наявність іншого житла на праві приватної власності. В цьому разі службове житло набуває «завислого статусу», тобто особа не може бути виселена з нього і водночас не має права ініціювати питання про виключення цього житла з числа службових і надання його для проживання. Як переконує І. Штангрет, щоб уникнути неоднозначних тлумачень, потрібно внести зміни у правовий статус службового житла відповідно до реалій сьогодення. Також необхідно прийняти новий Житловий кодекс України [13, с. 167–168].

При цьому право на забезпечення публічного службовця житлом – це гарантована державою можливість публічного службовця на забезпечення його службовим житлом, що виникає на підставі спеціального адміністративного законодавства та може бути витребувана від органу державної влади та місцевого самоврядування в порядку адміністративного судочинства.

Однак, як відображає судова практика, досить часто виникають спори щодо забезпечення публічного службовця житлом, а саме публічні службовці захищають свої права у сфері реалізації публічної житлової політики, а в порядку адміністративного судочинства захищають порушені права в разі незаконного зняття публічного службовця з квартирної обліку або ненадання службового житла.

За правилами адміністративного судочинства розглядаються спори, пов'язані з проходженням публічної служби. Ці спори можуть стосуватися як порядку проходження такої служби, до якого включається виплата заробітної плати, так і звільнення з публічної служби, до яких належать спори про стягнення середньої заробітної плати за час затримки розрахунку під час звільнення [5].

У цих справах варто зазначити позицію членів Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України, які вважають, що застосування статті 99 КАС України у публічних спорах про стягнення заробітної плати (суддівської винагороди, грошового забезпечення тощо) у разі порушення законодавства про оплату праці і, відповідно, обмеження права на звернення до суду місячним строком призведе до дискримінації державних службовців за ознакою місця роботи, оскільки працівники інших установ та організацій, на яких не поширюється стаття 99 КАС України, можуть захистити своє право безстроково [1].

Таким чином, виплата заробітної плати є об'єктом адміністративних справ щодо проходження публічної служби та полягає у витребуванні публічним службовцем невиплачених органом влади грошових виплат у порядку адміністративного судочинства.

Правопорушення державного службовця О. Казак визначила дисциплінарним проступком за наявності таких умов: воно є протиправним; винним; мало місце невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків чи інших вимог, встановлених нормативно-правовими актами з питань державної служби; наявна його караність. Крім того, це діяння має підпадати під опис дисциплінарного правопорушення, закріпленого в одному з пунктів частини 2 статті 65 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII [3, с. 146–149].

Для визнання правопорушення державного службовця дисциплінарним проступком слід брати до уваги те, що воно вчинено свідомо. При цьому проступок може мати вигляд як дії, так і бездіяльності державного службовця, тобто активної чи пасивної вольової поведінки працівника. Також обов'язковою ознакою такого діяння є його протиправність, тобто порушення вимог Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII 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 [3, с. 146–149].

З огляду на наявність у будь-якому правопорушенні класичного складу його можна виокремити також у дисциплінарному проступку державного службовця. Так, об'єктом дисциплінарного проступку є конкретні цінності (блага), які охороняються чинним законодавством про державну службу та яким завдано або може бути завдано шкоди. Прикладом може бути службова дисципліна. Об'єктивна сторона правопорушення може діставати вияв у формі протиправного діяння або бездіяльності, що призвело до настання шкідливих наслідків з обов'язковою наявністю причинно-наслідкового зв'язку між ними. Сюди також належать 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 разі вчинення дисциплінарного правопорушення державним службовцем можна застосовувати поняття «спеціальний суб'єкт діяння». Ним є державний службовець, тобто громадянин України, який займає посаду державної служби, 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 [3, с. 146–149].

Таким чином, законні інтереси публічного службовця щодо застосування до нього дисциплінарного стягнення можуть захищатися в порядку адміністративного судочинства в разі недостатньо доведеного та протиправного притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності, якщо дисциплінарний проступок під час здійснення публічно-службової діяльності не мав усіх ознак дисциплінарного правопорушення.

Проведення щодо захисту законних інтересів публічного службовця стосовно рішення атестаційної комісії за результатами атестації можна досить вдало проаналізувати на основі судової практики оскарження рішень атестаційних комісій органів

(зкладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок не проходження ними атестації.

Необґрунтованим, а тому таким, що підлягає скасуванню, слід вважати рішення (висновок) атестаційної комісії у разі, коли відповідач не надав суду доказів на підтвердження обставин, які у рішенні (висновку) атестаційної комісії вважаються встановленими. Зокрема, не надано відомостей, отриманих під час співбесіди з поліцейським, та відомостей із відкритих джерел, на які атестаційна комісія посилається як на докази низького рівня мотивації поліцейського щодо подальшої роботи, низького професійного рівня/потенціалу поліцейського, незнання ним законодавчої бази; рішення (висновок) атестаційної комісії не містить висновків щодо обставин, передбачених законодавством, та факту відповідності поліцейського вимогам, що висуваються до нього як до особи, яка перебуває на відповідній посаді; негативна оцінка ділових, професійних, особистих якостей поліцейського, його освітнього та кваліфікаційного рівнів, що надана атестаційною комісією, не узгоджується з доказами про позитивну оцінку щодо цього ж поліцейського. При цьому атестаційною комісією не наведено мотивів неврахування таких доказів; набрання поліцейським за результатами тестування кількості балів, меншої за мінімально необхідний рівень, чи негативні результати тестування на поліграфі атестаційна комісія оцінювала без зважання на решту доказів; дані з мережі Інтернет щодо поліцейського були взяті атестаційною комісією до уваги, незважаючи на те, що їх достовірність не встановлена та не підтверджена відповідними доказами та висновками компетентних органів [12].

Щодо захисту законних інтересів публічного службовця стосовно результатів щорічного оцінювання виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків та завдань, то таке оцінювання здійснюється відповідно до Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців від 23 серпня 2017 року № 640. При цьому в разі отримання державним службовцем негативної оцінки відповідний висновок може бути оскаржений таким державним службовцем. Оскарження висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності державного службовця, який займає посаду державної служби категорій «Б» або «В», здійснюється відповідно до статті 11 Закону України «Про державну службу». У скарзі державним службовцем зазначаються зауваження до балів за виконання того чи іншого завдання та наводяться факти, які спростовують критерії, що відповідають згаданому балу. Висновок скасовується суб'єктом призначення або судом щодо оцінювання результатів службової діяльності конкретного державного службовця. Зазначений висновок не підлягає скасуванню, якщо допущені процедурні порушення, які не впливають на результати оцінювання. У разі прийняття рішення про скасування висновку щодо оцінювання результатів службової діяльності конкретного державного службовця стосовно цього державного службовця повторно проводяться такі етапи оцінювання, як визначення результатів виконання завдань; затвердження висновку (крім випадків, коли жодне з визначених завдань не підлягає оцінюванню) [7].

Отже, законні інтереси публічного службовця щодо рішення атестаційної комісії за результатами атестації та щодо результатів щорічного оцінювання виконання публічними службовцями покладених на них обов'язків та завдань можуть бути захищені в порядку адміністративного судочинства в разі порушення адміністративних процедур атестації (оцінювання), необ'єктивної атестації (оцінювання) та винесення уповноваженими органами необґрунтованих рішень щодо публічного службовця за результатами атестації (оцінювання).

**Список використаних джерел:**

1. Визначення строку звернення осіб, які перебувають на публічній службі, до адмінсуду у справах про стягнення належної їм зарплати у разі порушення законодавства про оплату праці / Науково-консультативна рада при Вищому адміністративному суді України. 2019. URL: [http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi\\_vusnovky/styagnenna\\_zarplaty](http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/styagnenna_zarplaty).
2. Житловий Кодекс Української РСР від 30 червня 1983 року № 5464-X. *Відомості Верховної Ради*. 1983. Додаток до № 28. Ст. 573.
3. Казак О. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності державного службовця органів прокуратури. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 146–149.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
5. Постанова Верховного Суду від 13 березня 2019 року у справі № 761/27364/17 // ЄДРСР: офіційний веб-сайт. 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80783494>.
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
7. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640 // *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF>.
8. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування : Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 року № 114 // *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>.
9. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 // *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card2#Card>.
10. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26 травня 2010 року № 753/11/13-10 // *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2018. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753\\_760-10](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10).
11. Про службові жилі приміщення : Постанова Ради Міністрів Української РСР від 4 лютого 1988 року № 37 // *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF>.
12. Про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 29 вересня 2016 року № 11 // *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011760-16>.
13. Штангрет І. Правовий статус службового житла спеціалізованого житлового фонду. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: юридична*. 2017. Вип. 4. С. 162–168.