

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32782/app.v72.2023.19>

**В. М. Братковський**

*orcid.org/0000-0003-0382-3611*

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного права

та адміністративного процесу факультету № 3

Інституту з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції

Львівського державного університету внутрішніх справ

**К. А. Гурковська**

*orcid.org/0000-0001-5026-626X*

старший викладач кафедри адміністративного права

та адміністративного процесу факультету № 3

Інституту з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції

Львівського державного університету внутрішніх справ

### ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЩОДО СПОРІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Основною гарантією здійснення належного судочинства є можливість забезпечення виконання прийнятих судових рішень, оскільки для учасників судового процесу важливе значення має відновлення чи захист його порушеного права. Якщо рішення суду набрало законної сили, воно має бути виконано усіма учасниками адміністративного процесу. Автори роботи вважають, що виконання судових рішень у спорах, що виникають з питань проходження публічної служби, є надзвичайно важливим, адже переважна більшість їх підлягає до негайного виконання.

Для України неналежне або повне невиконання судових рішень є не новою дилемою. Як наслідок, для можливості покращення ситуації виконання судових рішень, в тому числі в адміністративному судочинстві з 2005 року в Кодексі адміністративного судочинства України (далі по тексту – КАС України) вперше було введено поняття правового регулювання інституту судового контролю за порядком виконанням рішень, які прийняті в адміністративному процесі.

Одним із напрямків удосконалення механізму утвердження прав, свобод людини в сучасних умовах розбудови України як правової держави слід визнати підвищення ефективності діяльності судової влади (Йосифович, 2021, с. 286).

15 грудня 2017 року вступила в законну силу нова редакція КАС України, внаслідок чого свої повноваження почав виконувати оновлений Верховний Суд. Крім того, у чинному КАС України змінилося правове регулювання судового контролю за виконанням рішень в адміністративних справах. Суть законодавчих змін полягає у тому, що замість ст. 267 КАС України прийняті ст.ст. 382, 383 КАС України у новій редакції (Івасин, 2017, с. 84).

Необхідно зауважити, що згідно із новою редакцією чинного КАС України станом на сьогодні передбачено три процесуальних форми (способи) здійснення нагляду за виконанням

рішень суду, які прийняті в адміністративному процесі, а саме: у разі ухвалення рішення суду не в інтересах органів державної влади суду надається право зобов'язати зазначений орган надати інформацію про виконання такого рішення; накладати на керівників державних органів, які є відповідальними за виконання рішення, штрафи у розмірі від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб; право суду в порядку визначеному ст. 287 КАС України розглядати скарги на рішення, дії або бездіяльність органу державної виконавчої служби або приватного виконавця (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005).

Таким чином, порівнюючи формулювання ст. 267 КАС України, які діяли до 15 грудня 2017 року та ст. 382 КАС України, яка почала діяти після 15 грудня 2017 року можемо зробити висновок про виявлення тільки однієї відмінності, яка полягає в тому, що змінено розмір штрафу, який вправі накладати суд на керівників державних органів, на яких покладається відповідальність за виконання рішення суду.

Так, в попередній редакції КАС України розмір штрафу складав від 10 до 30 мінімальних заробітних плат, за діючою редакцією КАС України, штраф становить від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Отже, така відмінність у сумі штрафу є незначною.

Натомість, провівши порівняння положень ст. 267 КАС України, які діяли до 15 грудня 2017 року та ст. 383 КАС України, які набрали чинності з 15 грудня 2017 року дозволяє виявити наступні розбіжності:

1) в КАС України вилучено норми про обов'язок позивача при поданні до суду заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем при виконанні постанови суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду, необхідності долучати до такої заяви докази її відправлення рекомендованим поштовим листом відповідачу і третім особам в термін не швидше сімох робочих днів до дати подання такої заяви суду;

2) з КАС України вилучено норму щодо потреби підписувати заяву позивачем або його представником із вказуванням дати, якою вона підписується. Автор статті вважає, що зазначена зміна є досить негативною, бо підпис та дату підписання заяви є її обов'язковими реквізитами;

3) визначено, який документ приймається за результатами розгляду заяви, оскільки відповідно до положень ч. 10 ст. 267 КАС України, які діяли до 15 грудня 2017 року за результатами розгляду приймалась постанова, а згідно з положеннями ч. 6 ст. 383 КАС України, які набули чинності після 15 грудня 2017 року за наявності достатніх доказів суд приймає ухвалу. Така позиція законодавця є позитивною тому, що постанова повинна ухвалюватися в результаті розгляду справи по суті і тому вказана постанова у матеріалах провадження повинна бути єдина (Івасин, 2014, с. 142).

Необхідно зауважити, що здійснюючи оцінку такту органу державної влади в адміністративних провадженнях про проходження служби в органах влади, адміністративний суд стикається із важливим питанням: який обсяг повинен мати його контроль. Тому здійснюючи розгляд та приймаючи рішення у публічно-правовому спорі, адміністративний суд повинен втримувати рівнозначність між здійсненням своїх визначених процесуальним законодавством повноважень та виконанням повноважень суб'єктом наділеним владними повноваженнями, рішення, дії чи бездіяльність якого є предметом оскарження в порядку адміністративного судочинства.

Наприклад, у статті 245 КАС України можна знайти підстави та обсяг можливих повноважень адміністративних судів втручатися в діяльність суб'єктів владних повноважень. Вказане ми можемо побачити виходячи з наступного: «... 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» (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005).

Перед прийняттям нормативного акту органом державної влади проводиться ряд процесуальних дій, які є необхідними для його прийняття і передбаченні окремо визначеними

нормативними документами. Такий документ може впливати не тільки з адміністративно-правової роботи органу, до якого він повинен застосовуватися, але й з інших різновидів його діяльності, якими може бути кримінальна, цивільно-правова, господарсько-правова тощо (Кайдашев, 2015, с. 129).

Таким чином, здійснюючи попередню оцінку відповідних дій, їхню роботу по підготовці акту можна визначити так:

- 1) початкові (в тому числі, юридично нейтральні) рішення, дії, висновки – перевірка тестів, практичних завдань тощо;
- 2) судовий процес (кримінальний процес, провадження у справах про адміністративні правопорушення, цивільний процес), а саме процесуальні дії, які вчиняються в процесі розгляду і вирішення судової справи, рішення суду;
- 3) об'єктивна інформація, яка береться до уваги при прийнятті адміністративного акту;
- 4) прийняття адміністративного акту згідно адміністративної процедури, яка ґрунтується на документах, висновках тощо;
- 5) адміністративний акт.

В Україні, як і в країнах Європи, в багатьох випадках сторонами адміністративно-правових відносин оспорується і попередні дії, і адміністративну процедуру, і самий адміністративний акт (Handbuch der polizeilichen jugendarbeit prävention und kriminalpädagogische intervention, 2005).

Проблема визначення обсягу судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень впливає і на правовідносини у сфері проходження публічної служби. У більшості випадків, здійснюючи захист власного права на проходження публічної служби, заявником у позові пред'являється декілька позовних вимог, а саме: про скасування адміністративного документу про звільнення особи, про нарахування та виплатити середньомісячної заробітної плати за час вимушеного прогулу, про відшкодування матеріальної та моральної шкоди, про поновлення на посаді, про внесення змін до трудової книжки.

Необхідно зауважити, що адміністративним судом, перед тим як ухвалюється рішення про скасування документу, який став підставою для звільнення службовця з публічної служби, має у своєму рішенні встановити чи додержано процедуру прийняття вказаного документу, та законність інших дій, які виконувались перед прийняттям адміністративного акта. У разі якщо суд скасовує адміністративний акт, то суду необхідно надати відповідь на завдання щодо засобів, обсягу та змісту поновлення прав, свобод, інтересів особи, які порушувалися внаслідок прийняття адміністративного акту (Кузьменко, 2008, с. 149).

Потрібно звернути увагу на те, що якщо ознайомитися із судовою практикою розгляду та вирішення судами справ про перебування громадян на публічній службі, необхідно визначити деякі особливості, які характеризують межі та обсяг здійснення судом контролю у провадженнях, що виникають у сфері публічної служби, а саме:

- 1) за сучасних умов у судовій практиці для можливості оцінки спірних правовідносин публічної служби використовуються положення вимог законодавства як трудового, так і також яким лише регулюється діяльність публічної служби. Проте, за ніяких обставин не слід уподібнювати трудові правовідносини та правовідносини публічної служби, які є предметом вивчення різних наук, а саме: трудового права та права у сфері публічної служби.

Отже, ці відносини необхідно повноцінно диференціювати, і в кожній із вказаних галузей права має застосовувати окреме законодавство. Слід зазначити, що як виняток, до якого можуть застосовуватися норми трудового законодавства для регулювання відносин на державній службі, є недосконалість правового регулювання відносин на державній службі. Однак практика застосування аналогії права до відносин на державній службі є неприйнятною, тому прийняття та розробка спеціального законодавства про державну службу має бути одним із способів, яким можна вирішити проблему правового регулювання відносин на державній службі;

- 2) у більшості випадків, виконання суб'єктом владних повноважень – відповідачем власних повноважень у конкретному адміністративному провадженні забезпечується кількома етапами. До таких етапів належить: 1) проведення службової перевірки та за її результатами оформ-

лення висновку; 2) накладення на державного службовця дисциплінарної відповідальності; 3) опублікування документу, яким на службовця накладено дисциплінарна відповідальність (Константий, 2015, с. 249).

Згідно із вказаною черговістю здійснення повноважень органом державної влади – відповідачем по адміністративній справі і визначається порядок здійснення судового контролю. Судом, враховуючи предмет позову, під час ухвалення судового рішення на свій розгляд встановлюється, яким повинен бути його контроль і як він повинен визначити чи дотримано суб'єктом владних повноважень всіх етапів при прийнятті рішення;

3) наступною ознакою, що характеризує судовий контроль в розгляді адміністративними судами проваджень з питань перебування на публічній службі, є встановлення конкретного обсягу та меж адміністративного розсуду органу державної влади. На нашу думку, необхідністю є встановлення, чи здійснював свої повноваження зазначений посадовець згідно до обставин і вимог законодавства та чи не допущено ним помилок під час реалізації розсуду;

4) суд встановивши обсяг адміністративного розсуду суб'єкта владних повноважень повинен врахувавши процесуальні норми прийняти рішення про законність і обґрунтованість застосування такого розсуду державним органом. У вказаній ситуації мова ведеться про те, в якій мірі суд може здійснювати контроль в адміністративних справах про проходження публічної служби та які зобов'язання може накласти на вказаних суб'єктів (вказаним встановлюється обсяг судового контролю) (Зеленов, 2018, с. 16);

5) зрозумілим є, що судовий контроль в адміністративних справах про проходження публічної служби не є необмеженим, а його межі та обсяг встановлюватимуться за допомогою різних параметрами: безпосередніми обставинами справи (діями, бездіяльністю учасників спірних правовідносин), повноваженнями, якими наділений адміністративний суд та вимогами законодавства. Обставини, які зумовлюють межі та обсяг судового контролю, визначені у ст. 245 КАС України. Для прикладу, суд у випадку задоволення позову вправі ухвалити рішення, яким нормативно-правовий акт чи його окремі положення визнати незаконними та такими, що втратили чинність (п. 1 ч. 2 ст. 245 КАС України) (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005).

Таким чином, як показує практика судів в адміністративних справах про проходження публічної служби, важливим завданням, які повинні здійснюватися адміністративним судом є беззаперечне визначення меж та обсягу судового контролю.

Обсяг проведення адміністративними судами контролю в справах про перебування на державній службі залежить від фактичного, матеріально-правового й процесуально-правового характеру. Адміністративним судом, здійснюючи оцінку відносин, які виникли в процесі розгляду справи повинен дослідити, як сам нормативно-правовий акт суб'єкта владних повноважень-відповідача, так і дії, які вчинялись для його прийняття.

#### Література

- Адміністративний процес України: підручник / за заг. ред. Д. І. Йосифовича. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2021. 500 с.
- Івасин О. Р. Судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративному судочинстві: спеціальні способи. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія : Право, 2017. № 4. С. 83-90.
- Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV. 2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
- Івасин О. Р. Судовий контроль в адміністративному судочинстві. [неопубл. дис. канд. юрид. наук]. Державний науково-дослідний інститут МВС України, 2014.
- Кайдашев Р. П. Сутність судового контролю в адміністративному процесі України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ* : збірник наукових праць. Дніпропетровськ, 2015. № 3 (77). С. 128-134.
- Кузьменко О. В, Гуржій Т. О. Адміністративне процесуальне право України. К.: Атіка, 2008. 416 с.
- Константий О. В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів : монографія. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. К. : Істина, 2015. 544 с.

Зеленов А. С. Виконання судових рішень в адміністративних справах [неопуб. автореф. дис. канд. юрид. наук]. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2018.

Handbuch der polizeilichen jugendarbeit prävention und kriminalpädagogische intervention, von wilfried dietsch vizepräsident der bayerischen bereitschaftspolizei und werner gloss polizeihauptkommissar, bibliografische, richard boorberg verlag GmbH & Co KG, 2005. С. 264.

#### References

The administrative process of Ukraine (2021): a textbook / by general ed. D. I. Yosifovicha. Lviv: Lviv State University of Internal Affairs, 500 p. [in Ukrainian]

Ivasyn O. R. (2017) Judicial control over the execution of court decisions in administrative proceedings: special methods. Scientific and information bulletin of the Ivano-Frankivsk University of Law named after King Danylo Halytskyi. Series: Law. No. 4. P. 83-90. [in Ukrainian]

Administrative Judicial Code of Ukraine: Law of Ukraine No. 2747-IV (2005). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> [in Ukrainian]

Ivasyn O. R. (2014) Judicial control in administrative proceedings. thesis candidate law Sciences. State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine [in Ukrainian]

Kaidashev R.P. (2015) The essence of judicial control in the administrative process of Ukraine. Scientific Bulletin of the Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs: a collection of scientific works. Dnipropetrovsk. No. 3 (77). P. 128-134. [in Ukrainian]

Kuzmenko O. V, Gurzhii T. O. (2008) Administrative procedural law of Ukraine. K.: Atika. 416 p. [in Ukrainian]

Constanty O. V. (2015) Problems of protection in administrative proceedings of subjective rights, freedoms and legitimate interests: monograph. National law University named after Yaroslav the Wise. K.: Istyna. 544 p. [in Ukrainian]

Zelenov A. S. (2018) Execution of court decisions in administrative cases. autoref. Thesis candidate law Sciences. National Law University named after Yaroslav the Wise [in Ukrainian]

Handbuch der polizeilichen Jugendarbeit Prävention und kriminalpädagogische Intervention, von Wilfried Dietsch Vizepräsident der Bayerischen Bereitschaftspolizei und Werner Gloss Polizeihauptkommissar, Bibliografische, Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, 2005 [in German]

#### Анотація

**Братковський В. М., Гурковська К. А. Шляхи вдосконалення здійснення судового контролю в адміністративних справах щодо спорів, що виникають у сфері публічної служби. – Стаття.**

У статті розглянуто шляхи вдосконалення здійснення судового контролю в адміністративних справах щодо спорів, що виникають у сфері публічної служби.

Висловлено думку, що одним із напрямків удосконалення механізму утвердження прав, свобод людини в сучасних умовах розбудови України як правової держави слід визнати підвищення ефективності діяльності судової влади.

Наголошено, що 15 грудня 2017 року вступила в законну силу нова редакція Кодексу адміністративного судочинства України, внаслідок чого свої повноваження почав виконувати оновлений Верховний Суд. Крім того, у чинному Кодексі адміністративного судочинства України змінилося правове регулювання судового контролю за виконанням рішень в адміністративних справах. Суть законодавчих змін полягає у тому, що замість ст. 267 Кодексу адміністративного судочинства України прийняті ст.ст. 382, 383 Кодексу адміністративного судочинства України у новій редакції.

Зазначено, що основною гарантією здійснення належного судочинства є можливість забезпечення виконання прийнятих судових рішень, оскільки для учасників судового процесу важливе значення має відновлення чи захист його порушеного права. Якщо рішення суду набрало законної сили, воно має бути виконано усіма учасниками адміністративного процесу. Констатовано, що виконання судових рішень у спорах, що виникають з питань проходження державної служби, є надзвичайно важливим, адже переважна більшість їх підлягає до негайного виконання.

Зроблено висновок, що обсяг проведення адміністративними судами контролю в справах про перебування на державній службі залежить від фактичного, матеріально-правового й процесуально-правового характеру. Адміністративним судом, здійснюючи оцінку відносин, які виникли в процесі розгляду справи повинен дослідити, як сам нормативно-правовий акт суб'єкта владних повноважень-відповідача, так і дії, які вчинялись для його прийняття.

*Ключові слова:* судовий контроль, публічна служба, адміністративне судочинство, суб'єкт владних повноважень, судове рішення.

### Summary

*Bratkovsky V. M., Gurkovska K. A. Ways of improving judicial control in administrative cases regarding disputes arising in the field of public service.* – Article.

The article examines ways of improving judicial control in administrative cases regarding disputes arising in the field of public service. The opinion was expressed that one of the directions of improvement of the mechanism of affirmation of human rights and freedoms in the modern conditions of the development of Ukraine as a legal state should be recognized as increasing the effectiveness of the judiciary.

It was emphasized that on December 15, 2017, the new version of the Code of Administrative Procedure of Ukraine entered into legal force, as a result of which the renewed Supreme Court began to exercise its powers. In addition, the current Code of Administrative Justice of Ukraine changed the legal regulation of the judicial king on the execution of decisions in administrative cases. The essence of the legislative changes is that instead of Art. 267 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine adopted by Art. Art. 382, 383 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine in the new version.

It is noted that the main guarantee of proper judicial proceedings is the possibility of ensuring the execution of the adopted court decisions, since the restoration or protection of the violated right is of great importance for the participants in the court process. If the court decision has entered into legal force, it must be implemented by all participants in the administrative process. It was established that the execution of court decisions in disputes arising from issues of public service is extremely important, because the vast majority of them are subject to immediate execution.

It was concluded that the scope of control by administrative courts in cases of stay in public service depends on the factual, material-legal and procedural-legal nature. The administrative court, when assessing the relations that arose during the case review process, must examine both the normative and legal act of the subject of the defendant's authority and the actions taken to adopt it.

*Key words:* judicial control, public service, administrative proceedings, subject of authority, court decision.