

REFERENCES

1. Averyanov, V.B. (2004), *Administrativne pravo Ukrainy: pidruchnyk: u dvokh tomakh* [Administrative Law of Ukraine. Academic course: textbook: in two volumes], Vol. 1: *Zahalna chastyna* [General part], Yurydychna dumka, Kyiv, Ukraine.
2. Kartuzova, I.O. and Osadchyi, A.Y. (2008) *Administratyvno-protsedurne pravo: navchalno-metodychnyi posibnyk* [Administrative procedure law], Yuridichna literatura Odesa, Ukraine.
3. “On Administrative Procedure”: Draft Law of Ukraine, available at: <http://old.minjust.gov.ua/discuss>.
4. (2007), “On Basic Principles of State Control (Supervision) in the Field of Economic Activity”: Law of Ukraine on 5 April 2007, *Ofitsiynyj visnyk Ukrainy*, no. 44, art. 1771.
5. “Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states on good administration”, available at: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site_
6. “European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL))”, available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA\(2013\)0004_2_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2013/01-15/0004/P7_TA(2013)0004_2_EN.pdf).
7. Rusch, W. (2009), “Administrative procedures in EU member states”, available at: <http://www.sigmaweb.org/publications/42754772.pdf>.

УДК 342.9 (477)

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИРІШЕННЯ СПРАВ ІЗ ВІДНОСИН
ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ, ВІДПОВІДАЧАМИ У ЯКИХ Є КОЛЕГІАЛЬНІ
СУБ’ЄКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Цвіркун Ю.І., к.ю.н., здобувач

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна
tsvirkun00@gmail.com*

Статтю присвячено дослідженню проблемних питань щодо вирішення справ із відносин публічної служби, відповідачами у яких є колегіальні суб’єкти публічної адміністрації.

Ключові слова: публічна служба, проходження публічної служби, звільнення з публічної служби, колегіальні суб’єкти публічної адміністрації, рішення про звільнення з публічної служби, Кодекс адміністративного судочинства України, Вищий адміністративний суд України, Верховна Рада України, Вища рада юстиції, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України.

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПО РЕШЕНИЮ ДЕЛ В ОТНОШЕНИИ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ,
ОТВЕТЧИКАМИ В КОТОРЫХ ЯВЛЯЮТСЯ КОЛЛЕГИАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОЙ
АДМИНИСТРАЦИИ**

Цвиркун Ю.И.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, г. Запорожье, Украина
tsvirkun00@gmail.com*

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов по решению дел в отношении публичной службы, ответчиками в которых являются коллегиальные субъекты публичной администрации.

Ключевые слова: публичная служба, прохождение публичной службы, увольнение с публичной службы, коллегиальные субъекты публичной администрации, решение об увольнении с публичной службы, Кодекс административного судопроизводства Украины, Высший административный суд Украины, Верховная Рада Украины, Высший совет юстиции, Высший совет правосудия, Высшая квалификационная комиссия судей Украины.

PROBLEMATIC ISSUES IN DEALING WITH PUBLIC SERVICE RELATIONS, THE DEFENDANTS OF WHICH ARE COLLEGIATE SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Tsvirkun Yu.I.

*Zaporizhzhya National University, Zhukovsky str., 66, Zaporizhzhia, Ukraine
tsvirkun00@gmail.com*

The article studies problematic issues that arise in legal cases in the sphere of public service with collegiate entities of public administration as defendants.

For more than a decade of functioning in our state of the system of administrative courts, there has already been developed practice in the consideration and resolution of disputes over public service relations. However, due to constant changes in the legislative framework, the creation of new bodies responsible for the formation of employees' corps, new difficulties arise in considering cases of this category, which require modern and well-considered approaches to their solution.

Analysing various definitions of the concept of "public service", we conclude that such a service is a kind of labour activity, consisting in the practical implementation of the tasks and functions of the state by persons who, by election, appointment or competition, hold positions in public authorities and receive remuneration for their work for public funds account.

Problematic issues in dealing with public service relations, including those who have collegiate subjects of public administration, are more and more often in the process of reforming public authorities. Their analysis and resolution require special attention because in matters of this category, together with others, one of the fundamental human rights to be protected is the right to work.

The rules regulating the procedure for appealing against administrative decisions of collegiate subjects of public administration regarding the public service relations must be substantially improved in the light of European standards. Also, today requires the existence of a separate legislative act, the subject of regulation of which should become administrative procedures. In addition, in our opinion, the group of norms of this act should be directed, separately, to the regulation of the behaviour and activities of collegiate subjects of public administration.

Key words: public service, working in public service, dismissal from public service, collegiate entities of public administration, decision on dismissal from public service, Administrative Code of Ukraine, High Administrative Court of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, High Council of Justice, High Qualification Commission of Judges of Ukraine.

Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення із публічної служби є одними з найскладніших, які вирішуються судами. Законодавство України передбачає, що на відповідні спори поширюється компетенція адміністративних судів. Тобто законодавець усі спори, що виникають у відносинах публічної служби, відокремив від трудових спорів, які вирішуються судами цивільної юрисдикції, і відніс їх до юрисдикції адміністративних судів.

За більш ніж десятиріччя функціонування у нашій державі системи адміністративних судів уже напрацьована практика з розгляду та вирішення справ щодо спорів із відносин публічної служби. Проте у зв'язку з постійними змінами у законодавчій базі, створенням нових органів, які відповідають за формування корпусу службовців, виникають нові складнощі у розгляді справ цієї категорії, що вимагають сучасних та зважених підходів до їх вирішення.

Особливої актуальності набуває таке дослідження в умовах, коли у зв'язку із прийняттям в Україні антикорупційного законодавства, законодавства про відновлення довіри до судової влади та очищення влади (люстрацію) запроваджуються обов'язкові процедури проходження особами, які перебувають на публічній службі, а також особами, які претендують на зайняття відповідних посад, усіляких перевірок, атестацій, оцінювань, фінансового контролю, за наслідками яких часто приймається рішення про притягнення особи до відповідальності та звільнення із публічної служби.

До проблематики спорів із відносин публічної служби зверталися такі вітчизняні вчені як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, О.М. Пасенюк, І.В. Патерило, В.Г. Перепелюк, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, М.І. Смокович, М.І. Цуркан, В.І. Шишкін та ін. Однак дослідженню проблемних питань щодо вирішення спорів, пов'язаних з оскарженням рішень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, не приділено достатньої уваги, а тому з метою удосконалення правового регулювання таких відносин вони потребують системного аналізу та наукового вивчення.

Відповідно до частини другої статті 38 Конституції України громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування [1].

Аналізуючи різні визначення поняття «публічної служби», робимо висновок, що така служба є видом трудової діяльності, що полягає у практичному виконанні завдань і функцій держави особами, які за виборами, призначенням або конкурсом обіймають посади в органах публічної влади й одержують винагороду за свою працю за рахунок державних коштів.

Суддя Вищого адміністративного суду України у відставці М.І. Цуркан робить висновок, що відносини з реалізації громадянами права на доступ до державної політичної, військової та інших служб, подальше здійснення служби утворюють новий правовий інститут – інститут публічної служби, основними елементами якого є проходження служби, соціальне забезпечення службовців, дисциплінарна відповідальність, вирішення спорів [2, с. 370].

Адміністративні суди, на нашу думку, своєю діяльністю сприяють розвитку цього інституту.

Так, завданням адміністративного судочинства, зокрема, є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин, у тому числі і тих, які перебувають на публічній службі або мають намір бути на ній.

У пункті 2 частини другої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (надалі – КАС України) закріплено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення із публічної служби [3].

Відповідачами у таких спорах є орган, з яким особа перебуває у відносинах публічної служби, або орган, який приймає рішення про призначення (обрання) особи на посаду або звільнення її з посади.

Із метою запровадження демократизації у сфері управління останнім часом в Україні утворено низку постійно діючих колегіальних органів, до повноважень яких прямо чи побічно віднесено призначення (обрання) особи на посаду службовця та звільнення її з такої посади.

У зв'язку із процесом перетворень і реформуванням органів публічної влади в Україні у 2014-2016 роках кількість адміністративних позовів про визнання протиправним та скасування рішення про звільнення із посади публічного службовця, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу значно виросла.

Тож в адміністративному судочинстві з'явилися нові категорії спорів, які виникають між органами перевірки та посадовими або службовими особами, щодо яких здійснювалася така перевірка, а також між колегіальними суб'єктами публічної адміністрації, які наділені компетенцією прийняття громадян на публічну службу та звільнення із публічної служби. Відповідні спори є предметом суспільного інтересу, викликають пильну увагу громадських організацій та засобів масової інформації.

Під час розв'язання спорів, що виникають із відносин публічної служби, пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми трудового законодавства підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціальних законів не врегульовано спірних відносин, а також коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі [4].

Законодавець урегулював питання, пов'язані з прийняттям (обранням, призначенням) громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням із публічної служби (припиненням), низкою спеціальних законів.

Стаття 127 Конституції України встановлює, що правосуддя здійснюють судді [1].

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 3 КАС України публічною службою є діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [3].

Отже, професійна діяльність суддів є публічною службою. Така діяльність визначається, зокрема, статусними законами – Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [5] та Законом України «Про Конституцій Суд України» [6].

2 червня 2016 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [7] та новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [5]. Цими Законами кардинально реформовано законодавство України щодо судоустрою та статусу суддів. Зокрема, скасовано п'ятирічний термін призначення суддів на посади і передбачено зайняття посад судьями безстроково. Позбавлено парламент повноважень щодо обрання суддів безстроково та звільнення їх. Призначення на посаду судді здійснюватиметься Президентом України на підставі та в межах подання Вищої ради правосуддя.

До набрання чинності 5.01.2017 року Закону України «Про Вищу раду правосуддя» № 1798-VIII від 21.12.2016 року [8] за формування незалежного високопрофесійного суддівського корпусу відповідала Вища рада юстиції – колегіальний, постійно діючий орган.

Стаття 171-1 КАС України визначає особливості провадження у справах щодо оскарження актів, зокрема, таких колегіальних органів, як Верховної Ради України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [3], які підсудні Вищому адміністративному суду України (надалі – ВАСУ).

Як показує аналіз, у практиці ВАСУ мають місце проблемні питання концептуального характеру щодо розгляду справ про оскарження рішень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації стосовно проходження судьями публічної служби та звільнення їх із посад.

Так, постановою ВАСУ від 15.09.2010 року у справі № П-144/10 позов Б. [9] задоволено, визнано незаконною Постанову Верховної Ради України від 17.06.2010 року № 2352-VI в частині його звільнення з посади судді Київського апеляційного адміністративного суду [10]. Визнаючи Постанову Верховної Ради України незаконною, суд виходив із того, що не була забезпечена важлива процедура щодо права судді бути присутнім на пленарному засіданні і надавати пояснення. Крім того, суд у своїй постанові від 15.09.2010 року у справі № П-144/10 зазначив, що позовна вимога про скасування постанови не узгоджується із повноваженнями ВАСУ як суду першої інстанції, що передбачені частиною п'ятою статті 171-1 КАС України, тому вона не підлягає задоволенню.

У зв'язку з прийняттям ВАСУ вказаної постанови 23.12.2010 року Верховна Рада України Постановою № 2872-VI внесла зміни в Постанову Верховної Ради України від 17.12.2010 року № 2352-VI, виключивши слова щодо особи Б. [11]. У той же день Постановою № 2867-VI [12] Верховна Рада України у зв'язку з порушенням присяги судді звільнила Б. з посади судді Київського апеляційного адміністративного суду.

Постанову Верховної Ради України від 23.12.2010 року № 2867-VI в частині звільнення Б. з посади судді оскаржено ним до суду. Однак постановою ВАСУ від 05.07.2011 року № П/9991/114/11 у задоволенні позову було відмовлено [13].

Положення пункту 1 частини п'ятої статті 171-1 КАС України на час розгляду справи № П-144/10 передбачали, що Вищий адміністративний суд України за наслідками розгляду справи може визнати акт Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України незаконними повністю або в окремій його частині [3]. При цьому норму, яка б передбачала скасування такого акта, стаття 171-1 КАС України не містила.

Стосовно повноважень ВАСУ щодо скасування актів за наслідками визнання їх незаконними фахівцями судового адміністративного процесу велися гострі дискусії, але відповідний суд у своїй практиці дійшов висновку, що у нього таких повноважень немає.

Рішенням Європейського суду з прав людини (надалі – ЄСПЛ) від 09.01.2013 року у справі «Олександр Волков проти України» («Case of OLEKSANDR VOLKOV v. UKRAINE») визнано, що звільнення О. Волкова з посади є неправомірним та таким, що відбулось із порушенням основоположних принципів, закріплених у статтях 6 та 8 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод [14]. Водночас ЄСПЛ не переконався, що палата ВАСУ забезпечила належний перегляд цієї справи в суді. В Євросуду виникло питання, чи міг ВАСУ на належному рівні переглянути рішення Вищої ради юстиції та Верховної Ради України, якщо він наділений повноваженнями визнати ці рішення незаконними, але не має змоги їх скасувати й прийняти нове рішення. Також звернуто увагу і на те, що законодавство не передбачає автоматичного поновлення законника на посаді виключно на основі декларативного рішення ВАСУ. Зокрема, як зазначається Євросудом: «...факти говорять про обмеженість правових наслідків, які виникають після розгляду ВАСУ таких справ, і посилюють побоювання щодо спроможності ВАСУ розглядати справи належним чином».

Уже після прийняття зазначеного рішення ЄСПЛ Пленум ВАСУ у пункті 10 Постанови «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20.05.2013 року № 7 роз'яснив, що, задовольняючи позовні вимоги про поновлення на публічній службі, суд повинен визнати протиправним рішення суб'єкта владних повноважень повністю або частково та скасувати акт індивідуальної дії повністю або ту його частину, яка стосується позивача, з моменту прийняття акта й обов'язково вказати дату, з якої особу поновлено на посаді. Також ВАСУ вказує, що суди повинні звернути увагу на те, що припис про негайне виконання постанови з підстав, визначених частиною першою статті 256 КАС України, є обов'язковим, а тому в разі задоволення усіх чи окремих позовних вимог суд у резолютивній частині постанови повинен зазначити, до якої вимоги (вимог) допускається негайне виконання [15].

При цьому пункт 3 частини першої статті 256 КАС України передбачає, що негайно виконуються постанови суду про поновлення на посадах у відносинах публічної служби [3].

Законом України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 08.04.2014 року № 1188-VII [16] частину п'яту статті 171-1 КАС України доповнено новим абзацом, згідно з яким ВАСУ за наслідками розгляду справи, зокрема, може застосувати інші наслідки протиправності таких рішень, дій чи бездіяльності, визначені статтею 162 цього Кодексу [3].

Враховуючи положення пункту 1 частини другої статті 162 КАС України, у разі визнання акта незаконним суд повинен скасувати його, якщо він є актом індивідуальної дії, або визнати нечинним, якщо він є нормативно-правовим актом, про що зазначити у резолютивній частині постанови.

Однак дотримання попередньої практики щодо визнання актів відповідних суб'єктів незаконними, але не скасування їх далі має місце у рішеннях ВАСУ. З огляду на практику ВАСУ також не звертає до негайного виконання постанови у справах, що виникають із відносин публічної служби, які вирішуються у порядку, передбаченому статтею 171-1 КАС України.

Постановою Вищого адміністративного суду України від 31.05.2016 року № П/800/247/16 позов Н. задоволено частково. Визнано незаконним рішення Вищої кваліфікаційної комісії

суддів України (надалі – ВККС України) від 06.04.2016 року № 25/бо-16, яким Н. відмовлено у наданні рекомендації для обрання на посаду судді Магдалинівського районного суду Дніпропетровської області безстроково з підстав неналежного рівня виконання Н. своїх службових обов'язків [17].

У своєму адміністративному позові Н. просив суд: – визнати протиправними дії ВККС, допущені під час розгляду його заяви щодо надання рекомендації на обрання на посаду судді; – скасувати рішення відповідача від 06.04.2016 року № 25/бо-16, яким йому відмовлено у наданні рекомендації для обрання на посаду судді безстроково; – зобов'язати ВККС розглянути заяву щодо надання йому рекомендації для обрання на посаду судді безстроково з урахуванням встановлених судом обставин.

Задовольняючи позов частково, ВАСУ виходив із того, що ВККС України не повністю було дотримано вимоги пункту 3 частини 3 статті 74 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції, яка була чинною на час виникнення спірних правовідносин) щодо перевірки відомостей про кандидата, не враховано показники розгляду справ, характеристику позивача, оскільки така є позитивною, за час перебування на посаді судді за позивачем обліковується мінімальна кількість скасованих справ, позивач проходив професійну підготовку у школі суддів, у позивача відсутні дисциплінарні стягнення [17].

При цьому ВАСУ дійшов висновку, що визнання оскаржуваного рішення незаконним є достатнім способом захисту порушеного права позивача, оскільки питання щодо рекомендування Н. на посаду судді у зв'язку із скасуванням рішення Комісії від 06.04.2016 року № 25/бо-16 буде вважатись невирішеним, що, у свою чергу, вимагатиме від ВККС розглянути заяву позивача щодо надання йому рекомендації для обрання на посаду судді безстроково з урахуванням встановлених судом обставин.

У вимозі Н. про зобов'язання відповідача вчинити певні дії суд відмовив також.

Рішенням від 23.09.2016 року № 143/бо-16 ВККС України повторно відмовлено Н. у наданні рекомендації для обрання на посаду судді Магдалинівського районного суду Дніпропетровської області безстроково з таких самих підстав, що й у рішенні від 06.04.2016 року № 25/бо-16 [18].

В основу обох рішень ВККС України щодо Н. увійшли однакові висновки про неналежне виконання суддею своїх службових обов'язків.

Обмеження свавілля суб'єктів публічної адміністрації, зокрема й колегіальних, є основною задачею адміністративного судочинства. Ефективним способом відновлення порушених прав особи, особливо коли суд встановлює факт порушення прав незаконним актом відповідача, є скасування цього акта.

Крім того, у разі відсутності вимоги про скасування незаконного акта суб'єкта владних повноважень адміністративний суд має право його скасувати з огляду на частину другу статті 11 КАС України, яка передбачає, що суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять [3].

У пункті 1 статті 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року закріплено право особи на доступ до суду [19], що, зокрема, включає такий аспект, як право на розгляд справи судом із «повною юрисдикцією», тобто судом, що має достатні та ефективні повноваження щодо повторної (після адміністративного органу) оцінки доказів; встановлення обставин, які були підставою для прийняття оскаржуваного адміністративного рішення; належного поновлення прав особи за результатами розгляду справи по суті (п. 70 рішення Європейського суду з прав людини від 28.06.1990 року у справі «Обермейєр проти Австрії» (CASE OF OBERMEIER v. AUSTRIA) [20]; п. 155 рішення Європейського суду з

прав людини від 04.03.2014 року у справі «Гранд Стівенс проти Італії» (CASE OF GRANDE STEVENS v. ITALY) [21].

Абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 23 червня 1997 року у справі № 3/35-313 (справа про акти органів Верховної Ради України) передбачає, що за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи [22].

Враховуючи положення частини другої статті 11, статті 162 КАС України, на адміністративний суд покладається обов'язок повного захисту прав, свобод та інтересів особи. Зокрема, суд повинен зробити висновок про протиправність рішення (окремих положень) суб'єкта владних повноважень і скасувати або визнати нечинним це рішення (окремі положення).

Системний аналіз названих вище норм права дає підстави вважати, що, якщо спірний акт індивідуальної дії з моменту прийняття такого акта породжує правові наслідки для особи, то у разі його протиправності він має бути визнаний судом незаконним і скасованим, оскільки у випадку нескасування такого акта він не втрачає чинності і далі створює для особи негативні правові наслідки. У свою чергу, нормативно-правовий акт у разі його протиправності має бути визнаний судом незаконним і нечинним, оскільки у випадку невизнання такого акта нечинним він не втрачає чинності і далі створює негативні правові наслідки для невизначеного або визначеного загальними ознаками кола осіб.

На відміну від статті 171 КАС України, яка визначає особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів, стаття 171-1 цього Кодексу визначає особливості провадження у справах щодо оскарження як нормативно-правових актів, так і актів індивідуальної дії.

Абзац п'ятий частини п'ятої статті 171-1 КАС України передбачає, що у разі визнання незаконним і нечинним нормативно-правового акта резолютивна частина постанови суду невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання постановою законної сили [3]. Ця норма є імперативною для відповідача, а не для суду, однак вона підтверджує необхідність скасування або визнання нечинним рішення суб'єкта владних повноважень у разі визнання його судом незаконним.

Скасування ж акта суб'єкта владних повноважень означає втрату чинності таким актом із моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням.

Крім цього, враховуючи пункт 3 частини першої статті 256 КАС України, на суди покладається обов'язок звернення постанови до негайного виконання у справах, що виникають із відносин публічної служби. Але складається враження, що ця норма Кодексу для судів є диспозитивною, а не імперативною.

Водночас варто окрему увагу зосередити на проблемі повторного прийняття суб'єктами владних повноважень рішень після визнання судом аналогічних рішень незаконними (навіть у разі їх скасування).

У справах, що наведені вище, незважаючи на визнання судом незаконним рішення щодо звільнення особи з публічної служби, колегіальним суб'єктом владних повноважень повторно приймалися негативні рішення із тих самих підстав щодо тих самих осіб.

Стаття 61 Конституції України встановлює, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер [1].

Якщо адміністративно-процесуальне законодавство кодифіковано, а Кодекс адміністративного судочинства України є чинним понад 10 років, то адміністративно-процедурне законодавство і надалі залишається несистематизованим. Адміністративно-

процедурний кодекс України, який мав би набути чинності разом із КАС України, до цього часу ще не прийнятий і залишається тільки проектом.

Тож до цього часу парламентом не прийнято акта, який би встановлював адміністративну процедуру для суб'єктів владних повноважень, що є суттєвою прогалиною у законодавстві України. Водночас чинні норми, які визначають процедуру прийняття органами публічної влади та їх посадовими і службовими особами рішень, не передбачають можливості повторного прийняття однакового за змістом рішення після визнання судом рішення незаконним та скасування його. Проте відповідними суб'єктами дуже часто приймаються такі рішення повторно. Особливо це стосується рішень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації у справах щодо публічної служби. У таких випадках втрачається сенс судового розгляду, оскільки відновлене право особи знову порушується.

Органи, які є відповідальними за формування корпусу службовців, мають змінити своє ставлення до судових рішень, бо судовий захист прав, свобод та інтересів осіб має переваги перед вирішенням спорів у позасудовому порядку.

Науковець А.В. Грабильников відзначив, що із змісту конституційних норм випливає, що судові рішення будь-якого суду є актом реалізації державної судової влади, офіційним документом, правозастосовчим, процесуальним актом, який містить державно-владне, індивідуально-конкретне розпорядження щодо застосування норм права у справі, що розглядається судом [23, с. 80].

Судова влада не тільки у теорії, а й на практиці має залишатись самостійною і незалежною, а її рішення повинні поважатися представниками інших гілок влади, оскільки рішення суду є актом державної влади, яким відновлюються права осіб.

ЄСПЛ у рішенні від 19.01.2017 року у справі «Куликов та інші проти України» («Case of KULYKOV AND OTHERS v. UKRAINE») визнав звільнення 18 українських суддів, серед яких є і суддя Б. (позивач у справі ВАСУ № 2867-VI), таким, що порушує Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, і присудив виплату їм компенсації [24]. ЄСПЛ із посиланням на справу «Олександр Волков проти України» встановив порушення права на справедливий суд (стаття 6 Конвенції) та права на повагу до приватного і сімейного життя (стаття 8 Конвенції). Для ефективного відновлення порушеного права Україна повинна забезпечити перегляд дисциплінарних справ щодо відповідних суддів.

Тож усі органи публічної влади у своїй діяльності зобов'язані зважати на висновки ЄСПЛ, висловлені, зокрема, у рішеннях у справах щодо звільнення із публічної служби, оскільки динаміка росту рішень Євросуду, ухвалених проти України у цій сфері, призводить до поглиблення політико-правової кризи.

Проблемні питання щодо вирішення справ із відносин публічної служби, зокрема, відповідачами у яких є колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, у час реформування органів публічної влади виникають усе частіше. Їх аналіз і розв'язання потребують особливої уваги, оскільки у справах цієї категорії захисту підлягає, серед інших, одне із фундаментальних прав людини – право на працю.

Адміністративні суди повинні переглянути свою практику у справах, які виникають із відносин публічної служби, з урахуванням практики ЄСПЛ. Рішення ЄСПЛ мають стати орієнтиром для національних судів. Правові позиції міжнародних судових установ не можуть відкидатись із посиланням на особливості внутрішнього правопорядку, оскільки спиратися на національне законодавство, обмежуючи право особи, закріплене у загальноновизнаних принципах і нормах міжнародного права, є суттєвою помилкою у правозастосуванні та недотриманням узятих на себе державою зобов'язань.

Норми, якими регулюється порядок оскарження в адміністративному судочинстві рішень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, що стосуються відносин публічної служби,

необхідно суттєво вдосконалити з урахуванням європейських стандартів. Також сучасність вимагає існування окремого законодавчого акта, предметом регулювання якого мають стати адміністративні процедури. До того ж, на нашу думку, група норм цього акта в окремому порядку має бути спрямована на регулювання поведінки і діяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.
2. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.
4. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0015760-13>.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.
6. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 р. № 422/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.
8. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.
9. Постанова Вищого адміністративного суду України від 15.09.2010 р. № П-144/10 // Вищий адміністративний суд України. – Спр. № П-144/10.
10. Про звільнення суддів : Постанова Верховної Ради України від 17.06.2010 р. № 2352-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2352-17/ed20100909>.
11. Про звільнення суддів : Постанова Верховної Ради України від 23.12.2010 р. № 2872-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2872-vi>.
12. Про обрання суддів : Постанова Верховної Ради України від 23.12.2010 р. № 2867-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2867-vi>.
13. Постанова Вищого адміністративного суду України від 05.07.2011 р. № П/9991/114/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18158670>.
14. Олександр Волков проти України («Case of OLEKSANDR VOLKOV v. UKRAINE») : рішення Європейського суду з прав людини від 09.01.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_947.
15. Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.
16. Про відновлення довіри до судової влади в Україні : Закон України від 08.04.2014 р. № 1188-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.

17. Постанова Вищого адміністративного суду України від 31.05.2016 р. № П/800/247/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58505633>.
18. Рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 23 вер. 2016 року № 143/бо-16 // Вищий адміністративний суд України. – Спр. № 800/547/16.
19. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. ETS № 005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.
20. Обермейєр проти Австрії (CASE OF OBERMEIER v. AUSTRIA): рішення Європейського суду з прав людини від 28.06.1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57631>.
21. Гранд Стівенс проти Італії (CASE OF GRANDE STEVENS v. ITALY): рішення Європейського суду з прав людини від 04.03.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141794>.
22. Про акти органів Верховної Ради України : рішення Конституційного Суду України від 23.06.1997 р. у справі № 3/35-313 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97>.
23. Грабильников А.В. Конституційно-правові основи судового рішення як акту судової державної влади / А.В. Грабильников // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки». – 2011. – № 1. – С. 80–84.
24. Куликов та інші проти України («Case of KULYKOV AND OTHERS v. UKRAINE»): рішення Європейського суду з прав людини від 19.01.2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170362>.

REFERENCES

1. “Constitution of Ukraine”: Law of Ukraine on 28 June 1996, available at : <http://www.ligazakon.ua>.
2. Pasenyuk, O.M. (2007), *Administratyvna yustytisiya Ukrayiny : problemy teorii i praktyky. Nastilna knyha suddi* [Administrative Justice of Ukraine : problems of theory and practice. Judges’ handbook], Istyna, Kyiv, Ukraine.
3. “Code of Administrative Justice of Ukraine on 6 July 2005 № 2747-IV”, available at : <http://www.ligazakon.ua>.
4. “On Resolving Disputes Arising from Public Service Relations” : Information letter from the Supreme Administrative Court of Ukraine on 26 May 2010 № 753/11/13-10, available at : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0015760-13>.
5. “On Judicial System and Status of Judges” : Law of Ukraine on 2 June 2016 № 1402-VIII, available at : <http://www.ligazakon.ua>.
6. “On Constitutional Court of Ukraine” : Law of Ukraine on 16 October 1996 № 422/96-BP, available at : <http://www.ligazakon.ua>.
7. “On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice)” : Law of Ukraine on 2 June 2016 № 1401-VIII, available at : <http://www.ligazakon.ua>.
8. “On High Council of Justice” : Law of Ukraine on 21 December 2016 № 1798-VIII, available at : <http://www.ligazakon.ua>.
9. “Resolution of the Supreme Administrative Court of Ukraine on 15 September 2010 № П-144/10”, *Vyshchyi administratyvnyi sud Ukrayiny*, case no. П-144/10.

10. “On Dismissal of Judges” : Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on 17 June 2010 № 2352-VI, available at : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2352-17/ed20100909>.
11. “On Dismissal of Judges” : Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on 23 December 2010 № 2872-VI, available at : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2872-vi>.
12. “On Election of Judges” : Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on 23 December 2010 № 2867-VI, available at : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2867-vi>.
13. “Resolution of the Supreme Administrative Court of Ukraine on 5 July 2011 № II/9991/114/11”, *Edynyi derzhavnyi reestr sudovykh rishen*, available at : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/18158670>.
14. “CASE OF OLEKSANDR VOLKOV v. UKRAINE” : Judgment of the European Court of Human Rights on 09 January 2013, available at : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/974_947.
15. “On Court Decision in Administrative Case” : Resolution of the Plenum of the Supreme Administrative Court of Ukraine on 20 May 2013 № 7, available at : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.
16. “On Restoring Confidence in the Judiciary in Ukraine” : Law of Ukraine on 08 April 2014 № 1188-VII, available at : <http://www.ligazakon.ua>.
17. “Resolution of the Supreme Administrative Court of Ukraine on 31 May 2016 № II/800/247/16”, *Edynyi derzhavnyi reestr sudovykh rishen*, available at : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58505633>.
18. “Decision of the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine on 23 September 2016 № 143/60-16”, *Vyshchyi administratyvnyi sud Ukrayiny*, case no. 800/547/16.
19. “Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms on 04 November 1950 ETS № 005”, available at : <http://www.ligazakon.ua>.
20. “CASE OF OBERMEIER v. AUSTRIA” : Judgment of the European Court of Human Rights on 28 June 1990, available at : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57631>.
21. “CASE OF GRANDE STEVENS v. ITALY” : Judgment of the European Court of Human Rights on 04 March 2014, available at : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141794>.
22. “On Acts of the Verkhovna Rada of Ukraine” : Judgment of the Constitutional Court of Ukraine on 23 June 1997 in case № 3/35-313, available at : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97>
23. Hrabilnikov, A.V. (2011), “The constitutional and legal foundations of a court decision as an act of judicial state power”, *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu imeni Alfreda Nobelya. Seriya “Yurydychni nauky”*, no. 1, pp. 80–84.
24. “CASE OF KULYKOV AND OTHERS V. UKRAINE” : Judgment of the European Court of Human Rights on 19 January 2017, available at : <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170362>.