

**Олександр Миколайович БУХАНЕВИЧ**

д.ю.н., професор, зав. кафедри, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6397-0715>

e-mail: o\_bukhanevych@univer.km.ua

**Олена Олександрівна ГАЛУС**

к.ю.н., доцент, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5474-3323>

e-mail: elenhalus@gmail.com

**Ірина Володимирівна РИЖУК**

к.ю.н., доцент, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5916-3774>

e-mail: irina.ryzhuk.vl@gmail.com

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРИКЛАДНІ ПИТАННЯ ОСКАРЖЕННЯ ЗВІЛЬНЕННЯ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

*У статті досліджено теоретико-правові та прикладні питання вирішення спорів про звільнення з публічної служби в порядку адміністративного судочинства. На підставі дослідження виявлено, що в судовій практиці у справах про проходження публічної служби, прийняття на публічну службу та звільнення з неї, й досі виникають питання стосовно віднесення чи невіднесення тієї чи іншої трудової діяльності на посадах в органах державної влади, місцевого самоврядування, судових та правоохоронних органах до посад публічної служби.*

**Ключові слова:** публічна служба, звільнення з публічної служби, державна служба, патронатна служба, орган виконавчої влади, оскарження, судовий контроль, адміністративне судочинство.

### ВСТУП

Процес вступу України до ЄС зумовив процеси глибокого реформування економічної, політичної, правової та соціальної системи, зокрема адаптації законодавства України до європейських стандартів та вимог. Не оминули ці процеси й питання реформування законодавства України про публічну службу. Протягом останнього десятиріччя прийнято нові закони про державну службу та про службу в органах місцевого самоврядування, розмежовано політичну, адміністративну та патронатні служби, запроваджено по справжньому нові підходи до оцінювання діяльності публічних службовців, до проведення конкурсного відбору на зайняття посад в адміністративній службі, до оплати праці та до відповідальності за неналежне виконання службових обов'язків. Одним з напрямів приведення законодавства України про публічну службу до європейських стандартів стало розмежування не тільки матеріальних, а й процесуальних аспектів публічної служби від відповідної трудової діяльності в державних та комунальних підприємствах, установах, організаціях, органах державної влади та місцевого самоврядування, що не передбачає виконання владних повноважень від імені держави чи відповідної територіальної громади. Однією з форм такого розмежування стало відмежування порядку вирішення спорів про прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з неї як публічно-правових спорів від спорів між працівниками за трудовим договором і роботодавцями як спорів приватно-правового характеру. Перша категорія спорів відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України [1], вирішується в порядку адміністративного судочинства, на відміну від трудових спорів, які вирішуються на рівні з цивільними спорами відповідно до процедури, яку виз-

начено у Цивільному процесуальному кодексі України.

Слід зазначити, що питання законності та обґрунтованості рішень стосовно звільнення, процедури оцінювання діяльності публічних службовців та критерії, на яких ґрунтується прийняття рішення про звільнення з публічної служби, є предметом постійної уваги науковців і практиків. Такі спори нерідко породжують запитання про можливий тиск на співробітників державних структур, втручання в їхню діяльність або навіть політичну мотивацію у процесі звільнення. Розв'язання проблематики теоретико-правового та прикладного характеру у цій сфері (викликані не досить чітко визначеним порядком звільнення із публічної служби та віднесенням тих чи інших категорій осіб до публічних службовців) є ключовим для забезпечення демократії, рівності та справедливості в суспільстві, забезпечення професійності та постійності публічної адміністративної служби, її знаходження поза впливом політичної кон'юнктури.

Одним з важливих аспектів наукових досліджень публічної служби є питання наукового дослідження теоретико-правових та прикладних проблем вирішення спорів про звільнення з публічної служби в порядку адміністративного судочинства. Зазначені питання певною мірою розглядалися такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, О.А. Губська, О.О. Марченко, О.В. Сковчиляс-Павлів, М.І. Смокович, М.І. Цуркан, Н.В. Янюк. Водночас питання вирішення спорів про звільнення з публічної служби в порядку адміністративного судочинства залишається дискусійним, що підтверджує необхідність подальшого проведення наукових пошуків у цій галузі дослідження.

**МЕТА** статті – дослідження теоретико-правових та прикладних питань вирішення спорів про звільнення з

публічної служби в порядку адміністративного судочинства.

### МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Робота базується на працях вітчизняних вчених, чинному законодавстві, судовій практиці, а також на матеріалах періодичних видань. У дослідженні застосовано методи аналізу і синтезу, порівняння та узагальнення, а також низку інших методів.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Як вірно зазначають О.В. Скочиляс-Павлів та П.І. Сало, поняття «публічна служба» в розумінні адміністративного судочинства охоплює різні види публічної діяльності, зокрема, але не виключно: діяльність на державних політичних посадах, професійну діяльність суддів та прокурорів, військову та державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, патронатну службу, до якої належать посади радників, помічників, уповноважених та прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників та наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів тощо [2, с. 286].

Водночас у судовій практиці у справах про проходження публічної служби, прийняття на публічну службу та звільнення з неї, й досі виникають питання про віднесення чи невіднесення тієї чи іншої трудової діяльності на посадах в органах державної влади, місцевого самоврядування, судових та правоохоронних органах до посад публічної служби. Так, Верховний Суд у своїй постанові від 2 жовтня 2019 р. у справі № 815/1594/17 висловив правову позицію з юрисдикції спору стосовно звільнення особи з посади помічника, відповідно до якої особа, яка обіймає посаду помічника судді, повинна підпадати під визначення особи, яка здійснює публічну службу, а у разі виникнення спору за її участі з приводу прийняття на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, на такі спори має поширюватися юрисдикція адміністративних судів. Як зазначив Верховний Суд, хоч з 2016 р. ця посада помічника судді не належить до посад державних службовців, а належить до патронатної служби, однак помічник судді допомагає судді виконувати його повноваження у такій публічній сфері діяльності, як правосуддя, а тому є публічним службовцем. У постанові від 20 березня 2019 р. у справі №826/11367/16 Верховний Суд висловив правову позицію, що спір, що виник у зв'язку зі звільненням з військової служби, є публічно-правовим, а тому підлягає розгляду в порядку, передбаченому Кодексу адміністративного судочинства України. В іншій справі № 192/1855/17 стосовно юрисдикції спорів, які виникають з приводу прийняття особи на службу в органах місцевого самоврядування за строковим трудовим договором Верховний Суд встановив, що така особа не є публічним службовцем, оскільки вона прийнята на роботу за строковим трудовим договором поза межами конкурсу, не складає присягу посадових осіб місцевого самоврядування, їй не присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад посадових осіб місцевого самоврядування, також така особа не зобов'язана проходити атестацію відповідно до вимог Закону України «Про

службу в органах місцевого самоврядування» [3]. Взагалі слід визнати, що питання чи проходила особа конкурс на заняття вакантної посади, чи складала така особа присягу посадової особи, чи присвоювався їй ранг у межах відповідної категорії посад є ключовими критеріями віднесення спору стосовно звільнення особи з посади до публічно-правового, і визначено ще в постанові Верховного Суду від 27 лютого 2019 р. у справі № 815/6096/17 [4]. Певною мірою усунула невизначеність у питанні, що вважати публічною службою, правова позиція, висловлена Верховним Судом у постанові від 12 січня 2021 р. № 757/44631/19-ц, відповідно до якої публічною службою є врегульована виключно Конституцією та законами України професійна публічна діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого самоврядування з реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування, а в широкому розумінні – працівників усіх організацій публічного сектору: органів державної влади (тобто не лише виконавчої, а й законодавчої та судової); державних підприємств та установ; органів місцевого самоврядування; комунальних підприємств та установ [2, с. 286]. Водночас за загальним правилом пріоритетними є норми спеціального законодавства, а трудове законодавство підлягає застосуванню у випадках, коли нормами спеціального законодавства не врегульовано спірні правовідносини або коли про це йдеться в спеціальному законі [5]; тобто особливості звільнення публічного службовця, процедура такого звільнення та відповідні юридичні підстави повинні міститися у спеціальному законодавстві (про державну службу, про службу в органах місцевого самоврядування, про національну поліцію, про судоустрій та статус суддів тощо), а норми Кодексу законів про працю застосовуються лише у разі правової невизначеності.

Аналізуючи наявну судову практику у справах про звільнення із публічної служби в період з 2020 р. дотепер, можемо визначити декілька й інших проблемних моментів.

Одним з них є питання можливості поновлення на роботі публічного службовця на посаді у разі звільнення за угодою сторін. Так, у рішенні Тернопільського окружного адміністративного суду від 31 липня 2023 р. у справі № 500/332/23 зазначено, що принципова відмінність припинення державної служби у зв'язку із звільненням за угодою сторін від процедури звільнення за власним бажанням полягає у тому, що застосування саме цієї підстави передбачає взаємне волевиявлення обох сторін – державного службовця та суб'єкта призначення, тоді як для звільнення за власним бажанням достатньо одностороннього волевиявлення лише працівника. Тобто звільнення за угодою сторін передбачає, що між державним службовцем та суб'єктом призначення досягнуто спільної згоди щодо припинення державної служби у визначений строк. Анулювання такої домовленості може мати місце лише при взаємній згоді про це державного службовця та суб'єкта призначення. Відповідно до правової позиції від 26 жовтня 2016 р. у справі № 404/3049/15-ц суди повинні з'ясувати: чи дійсно була домовленість сторін про припинення трудового договору за взаємною згодою; чи було волевиявлення працівника на припинення трудового договору в момент видання наказу про звільнення; чи не заявляв працівник

про анулювання попередньої домовленості сторін з припинення договору за угодою сторін; чи була згода власника або уповноваженого ним органу на анулювання угоди сторін про припинення трудового договору [6].

Іншим питанням, вирішеним у судовій практиці про звільнення із публічної служби, стало питання правомірності звільнення публічного службовця у разі, якщо під час проведення організаційно-штатних заходів в органі державної влади одночасно зі скороченням посад вводяться нові посади, що відповідають напряму підготовки чи основній або спорідненій спеціальності публічного службовця, який вивільняється. Як зазначає Львівський окружний адміністративний суд у своєму рішенні від 24 січня 2022 р. у справі № 380/1422/20, такий публічний службовець має переважне право на призначення на зазначені посади [7]. У рішенні Київського окружного адміністративного суду від 1 квітня 2021 р. у справі № 320/1508/20 зазначено, що встановлена законодавством можливість ліквідації державної установи (організації) з одночасним створенням іншої, яка буде виконувати повноваження (завдання) установи, що ліквідується, не виключає, а включає зобов'язання роботодавця (держави) з працевлаштування працівників ліквідованої установи. Тобто у разі скорочення штатів особі, посада якої скорочується, повинно бути запропоновано рівнозначну посаду, а у разі її відсутності – іншу посаду відповідно до її кваліфікації та досвіду роботи. Лише відмова особи від запропонованої посади дає підстави для звільнення працівника у зв'язку зі скороченням штатів [8]. У рішенні Окружного адміністративного суду міста Києва від 7 вересня 2022 р. у справі № 640/32070/20 вказано, що припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення не лише зі скороченням чисельності або штату державних службовців, а й зі скороченням посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців. Водночас суб'єкт призначення не зобов'язаний пропонувати особі іншу рівнозначну посаду державної служби, а у разі відсутності такої – іншу роботу (посаду державної служби) у цьому державному органі. Вирішення питання пропонувати державному службовцю вакантну посаду чи ні законо-

давець залишає на розсуд суб'єкта призначення [9].

## ВИСНОВКИ

Отже, на підставі проведеного наукового дослідження теоретико-правових та прикладних питань вирішення спорів про звільнення з публічної служби в порядку адміністративного судочинства можемо зазначити наступне.

У судовій практиці у справах про проходження публічної служби, прийняття на публічну службу та звільнення з неї й досі виникають питання з віднесення чи невіднесення тієї чи іншої трудової діяльності на посадах в органах державної влади, місцевого самоврядування, судових та правоохоронних органах до посад публічної служби (передусім щодо віднесення до таких осіб патронатних службовців, осіб, що прийняті на роботу за строковим трудовим договором поза межами конкурсу, осіб, що займають посади в судових органах, органах законодавчої влади). У зв'язку із цим Верховним Судом висловлено правові позиції з віднесення до критеріїв віднесення спору стосовно звільнення особи з посади до публічно-правового питання чи проходила особа конкурс на заняття вакантної посади, чи складала така особа присягу посадової особи, чи присвоювався їй ранг у межах відповідної категорії посад, а також те, що особливості звільнення публічного службовця, процедура такого звільнення та відповідні юридичні підстави повинні міститися у спеціальному законодавстві (про державну службу, про службу в органах місцевого самоврядування, про національну поліцію, про судоустрій та статус суддів тощо), а норми Кодексу законів про працю застосовуються лише у разі правової невизначеності. Проблемними у судовій практиці у справах про звільнення із публічної служби залишаються питання можливості поновлення на роботі публічного службовця на посаді у разі звільнення за угодою сторін, правомірності звільнення публічного службовця у разі, якщо під час проведення організаційно-штатних заходів в органі державної влади одночасно зі скороченням посад вводяться нові посади, що відповідають напряму підготовки чи основній або спорідненій спеціальності публічного службовця, який вивільняється.

## Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (із наступними змінами та доповненнями). *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
2. Скоцилас-Павлів О.В., Сало П.І. Проблемні питання судового розгляду адміністративних справ щодо проходження публічної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2023. № 75. Т. 1. С. 284-292.
3. Навроцький Д. Практика Верховного Суду щодо юрисдикції спорів у сфері трудових правовідносин та публічної служби: публікації лекторів (19.10.2020). *Вища школа адвокатури НААУ*. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/praktyka-verhovnogo-sudu-shhodo-yurysdyktsiyi-sporiv-u-sferi-trudovyh-pravovidnosyn-ta-publichnoyi-sluzhby>
4. Громовой О., Тетеря І. Спори, пов'язані зі звільненням громадян з публічної служби. Актуальна практика Верховного Суду. *ЮрЛіга*. 2019. 11 липня. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/analytics/187592\\_spori-povyazan-z-zvlnennym-gromadyan-z-publichno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogo-sudu](https://jurliga.ligazakon.net/analytics/187592_spori-povyazan-z-zvlnennym-gromadyan-z-publichno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogo-sudu)
5. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 8 червня 2021 року у справі № 160/2001/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97753692>
6. Рішення Тернопільського окружного адміністративного суду від 31 липня 2023 року у справі № 500/332/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112726614>
7. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 24 січня 2022 року у справі № 380/1422/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103145683>
8. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 1 квітня 2021 року у справі № 320/1508/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96042786>
9. Рішення Київського окружного адміністративного суду від 1 квітня 2021 року у справі № 320/1508/20. *Єдиний державний*

реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106161600>

### **References**

1. Code of Administrative Procedure of Ukraine dated July 6, 2005 (with subsequent amendments and additions). *Verkhovna Rada of Ukraine. Legislation of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (in Ukrainian).
2. Skochylas-Pavliv O. V., Salo P. I. Problematic issues of judicial review of administrative cases regarding public service. *Scientific Bulletin of the Uzhhorod National University. Law series*. 2023. No. 75. Vol. 1. pp. 284-292. (in Ukrainian).
3. Navrotskyi D. Supreme Court practice regarding the jurisdiction of disputes in the field of labor relations and public service: lecturers' publications (October 19, 2020). *NAAU Higher School of Advocacy*. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/praktyka-verhovnogo-sudu-shhodyuyrysdyktsiyi-sporiv-u-sferi-trudovyh-pravovidnosyn-ta-publichnoyi-sluzhby> (in Ukrainian).
4. Hromovyi O., Teteria I. Disputes related to the dismissal of citizens from public service. Actual practice of the Supreme Court. *JurLeague*. 2019. July 11. URL: [https://jurliga.ligazakon.net/analytys/187592\\_spori-povyazan-z-zvlnennyam-gromadyan-z-publichno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogo-sudu](https://jurliga.ligazakon.net/analytys/187592_spori-povyazan-z-zvlnennyam-gromadyan-z-publichno-sluzhbi-aktualna-praktika-verkhovnogo-sudu) (in Ukrainian).
5. Decision of the Dnipropetrovsk District Administrative Court dated June 8, 2021 in case No. 160/2001/21. *Unified state register of court decisions*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97753692> (in Ukrainian).
6. Decision of the Ternopil District Administrative Court dated July 31, 2023 in case No. 500/332/23. *Unified state register of court decisions*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112726614> (in Ukrainian).
7. Decision of the Lviv District Administrative Court dated January 24, 2022 in case No. 380/1422/20. *Unified state register of court decisions*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103145683> (in Ukrainian).
8. Decision of the Kyiv District Administrative Court dated April 1, 2021 in case No. 320/1508/20. *Unified state register of court decisions*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96042786> (in Ukrainian).
9. Decision of the Kyiv District Administrative Court dated April 1, 2021 in case No. 320/1508/20. *Unified state register of court decisions*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106161600> (in Ukrainian).

### **Oleksandr BUKHANEVYCH**

Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of department, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6397-0715>  
e-mail: [o\\_bukhanevych@univer.km.ua](mailto:o_bukhanevych@univer.km.ua)

### **Olena HALUS**

PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5474-3323>  
e-mail: [elenhalus@gmail.com](mailto:elenhalus@gmail.com)

### **Iryna RYZHUK**

PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5916-3774>  
e-mail: [irina.ryzhuk.vl@gmail.com](mailto:irina.ryzhuk.vl@gmail.com)

## **THEORETICAL-LEGAL AND APPLIED ISSUES OF THE APPEAL OF DISMISSAL FROM THE PUBLIC SERVICE IN ADMINISTRATIVE JURISDICTION**

*In the paper, a study of theoretical-legal and applied issues of resolving disputes about dismissal from public service in the order of administrative proceedings was carried out. On the basis of the conducted scientific research, the author came to the conclusion that in judicial practice in cases of public service, admission to public service and dismissal from it, questions still arise regarding the assignment or non-attribution of this or that work activity to positions in state authorities, local self-government, judicial and law-enforcement bodies to public service positions (primarily regarding the classification of such persons as patronage employees, persons hired under a fixed-term employment contract outside the competition, persons occupying positions in judicial bodies, bodies of legislative power). In this regard, the Supreme Court expressed legal positions regarding the classification of a dispute regarding the dismissal of a person from a position as a public legal issue as to whether a person passed a competition for a vacant position, whether such a person took the oath of an official, or was assigned a rank within the relevant category of positions, as well as the fact that the specifics of the dismissal of a public servant, the procedure for such dismissal and the relevant legal grounds must be contained in special legislation, and the norms of the Code of Labor Laws apply only in case of legal uncertainty. Issues of the possibility of reinstatement of a public servant in a position in case of dismissal by agreement of the parties, the legality of the dismissal of a public servant if, during organizational and staffing measures in the state authority, at the same time as reduction positions, new positions are introduced that correspond to the direction of training or the main or related specialty of the public servant who is released.*

**Keywords:** public service, dismissal from public service, state public Service, patronage service, body of executive power, appeal, judicial control, administrative proceedings