

**Скочиляс-Павлів О.В.**

Національний університет «Львівська політехніка»

**Сало П.І.**

Національний університет «Львівська політехніка»

## ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ З ВІДНОСИН ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті проаналізовано особливості судового розгляду адміністративних спорів, що виникають з відносин публічної служби. Досліджено співвідношення понять «публічна служба» та «державна служба» і вказано, що державна служба є складовою частиною публічної служби разом зі службою в органах місцевого самоврядування та патронатною службою. Наведено критерії розмежування адміністративних спорів у відносинах публічної служби від інших трудових спорів, які розглядаються в порядку цивільного судочинства. Встановлено, що справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби є справами незначної складності, окрім справ за позовами службових осіб, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Не дивлячись на важливість цієї категорії справ, законодавець вирішив віднести її до адміністративних справ незначної складності (малозначних справ), тобто тих справ, у яких характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин. Підкреслено, що не належать до малозначних ті адміністративні справи, у яких позивачами є службові особи, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Врахування статусу позивача у справах цієї категорії є обов'язковим при виборі судом форми здійснення адміністративного судочинства (загального або спрощеного позовного провадження). В іншому випадку ухвалене судове рішення може бути скасоване з підстав порушення порядку розгляду адміністративної справи.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, публічна служба, форма адміністративного судочинства, адміністративна справа незначної складності, спрощене позовне провадження.

**Постановка проблеми.** Сучасну державу вже неможливо уявити без функціонування адміністративних судів, які захищають громадян від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Проте трапляються випадки, коли і самі посадові та службові особи (кандидати на посади) потребують захисту від органу влади як суб'єкта призначення. Тому юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2021 році показує, що частка спорів, що виникають з відносин публічної служби суттєво зросла: від 28 720 спорів у 2020 році до 37 415 спорів у 2021 році [1]. Саме тому важливо, щоб законодавчі норми, спрямовані на вирішення таких спорів, були чіткими та зрозумілими і сприяли захисту прав, свобод та інтересів особи, яка претендує чи здійснює публічну службу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідженню тематики спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби присвятили свої наукові праці такі вчені як: Т. Аніщенко, О. Булгаков, О. Мовчун, В. Поплавський, М. Цуркан. Опосередковану дану тему розглядали В. Авер'янов, О. Бачун, В. Бевзенко, О. Бедний, Х. Босак, С. Ващенко, В. Гордєєв, С. Гречана, О. Дрозд, А. Іванищук, Я. Калмикова, М. Карпа, Я. Качан, Т. Коломоєць, О. Константи́й, Д. Кузнецов, Є. Мироненко, О. Мілієнко, І. Недобор, П. Павленчик, О. Пасенюк, К. Пащенко, С. Потапенко, Б. Пчелін, В. Резніченко, А. Руденко, О. Ситніков, А. Солонар, Л. Сорока, І. Черняхівич, О. Шевченко, К. Янішевська та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження особливостей судового розгляду адміністративних спорів, що виникають з відносин публічної служби.

**Виклад основного матеріалу.** За змістом положень статті 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами та користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Крім того, відповідно до статті 43 Основного Закону України кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працюю, яку він вільно обирає або на яку він вільно погоджується. Громадянам гарантується захист від незаконного звільнення [2].

Таким чином, проходження особою публічної служби є реалізацією не лише конституційного права брати участь в управлінні державними справами, але й основоположного права на працю та захист від незаконного звільнення. І оскільки під час проходження публічної служби між службовцем та органом (установою), де він працює, існують трудові правовідносини, то спори, що виникають у цих правовідносинах, стосуються як вирішення питань законності рішень, дій чи бездіяльності відповідних органів чи їх посадових осіб, так і поновлення порушеного права на працю та пов'язаних з ним прав [3].

Перш ніж перейти до аналізу особливостей судового розгляду спорів, що виникають з відносин публічної служби, слід зупинитися на двох аспектах, які безпосередньо стосуються розгляду окресленого питання.

По-перше, національне законодавство використовує термін «державна служба» та «публічна служба». Визначення поняття державної служби міститься в Законі України «Про державну службу», відповідно до якого державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [4].

Визначення поняття «публічна служба» наведено у пункті 17 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), згідно з яким під публічною службою необхідно розуміти діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [5]. Не вдаючись у дискусію, лише зазначимо, що це визначення критикується багатьма дослідниками, адже воно тільки передбачає перелік тих видів діяльності, які належать

до публічної служби, а не її завдання, основні сутнісні характеристики та особливості, як це вимагають правила юридичної техніки. Тому вчені пропонують під публічною службою розуміти врегульовану виключно Конституцією та законами України професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах і органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування [6, с. 5-6; с. 9].

Якщо співставити наведені визначення, то можна зробити висновок, що державна служба є складовою частиною публічної служби, разом зі службою в органах місцевого самоврядування та патронатною службою.

Другим важливим моментом, на який потрібно звернути увагу, є те, що з практичної точки зору важливо розрізняти адміністративні спори, які випливають з відносин публічної служби, від інших трудових спорів, які розглядаються в порядку цивільного судочинства.

Для цього необхідно звернутися до Постанови Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 року, де вказується, що при наданні спору статусу публічно-правового з приводу прийняття громадян на публічну службу, проходження, звільнення з публічної служби, необхідно встановити наявність таких підстав: 1) чи проходила особа конкурс на заняття вакантної посади; 2) чи складала така особа присягу посадової особи; 3) чи присвоювався їй ранг у межах відповідної категорії посад. Спори з приводу прийняття громадянина на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби охоплюють весь спектр спорів, що виникають у відносинах публічної служби. Разом з цим, до цієї категорії не належать трудові спори: а) керівників та інших працівників державних і комунальних підприємств, установ та організацій; б) працівників, які працюють за трудовим договором у державних органах і органах місцевого самоврядування; в) працівників бюджетних установ та інше [7].

Також варто зауважити, що право на судовий захист у сфері публічної служби не є абсолютним та може підлягати певним легітимним обмеженням. Зокрема, у рішенні від 19 квітня 2007 року в справі «Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії» (заява № 63235/00) Європейський суд з прав людини запровадив наступні умови, що допускають позбавлення державного службовця захисту за пунктом 1 статті 6 «Право на справедливий суд» Конвенції про захист прав людини і основоположних

свобод. По-перше, законодавство держави повинно чітко передбачати позбавлення осіб, що займають певні посади або категорії посад, права на звернення до суду. По-друге, таке позбавлення має бути виправданим, тобто обґрунтовуватись об'єктивними підставами, пов'язаними з інтересами держави. Поряд з цим Суд дійшов висновку, що не може бути в принципі ніяких підстав для виключення зі сфери застосування статті 6 Конвенції звичайних трудових спорів, як ті, що стосуються питань заробітної плати, надбавок або аналогічних виплат, на основі особливого характеру відносин між конкретним державним службовцем та державою [8].

В силу приписів пункту 1 частини шостої статті 12 КАС України справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби є справами незначної складності, окрім справ за позовами службових осіб, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Отже, не дивлячись на важливість цієї категорії справ, законодавець вирішив віднести її до адміністративних справ незначної складності (малозначних справ), тобто тих справ, у яких характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин.

Найімовірніше, вказане обумовлюється тим, що для цих справ пріоритетним є їх швидше вирішення. Адже більшість з них пов'язані із звільненням з публічної служби, що закономірно означає позбавлення особи джерел для існування. До того ж неврегулювання протягом тривалого часу спору у сфері публічної служби породжує стан невизначеності у правовідносинах конфліктуючих сторін та негативно позначається на діяльності відповідного органу влади в цілому. Недавнім законодавець встановив місячний термін для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення (ч. 5 ст. 122 КАС України). Разом з тим, судова практика свідчить про те, що нерідко суди залишають без розгляду позовні заяви у справах, що виникають з відносин публічної служби, внаслідок недотримання позивачем місячного строку звернення до адміністративного суду [9], у зв'язку з чим в науці адміністративного права і процесу пропонується збільшити такий строк до трьох, а то й до шести місяців.

Водночас саме спрощене позовне провадження, що призначене для розгляду справ незначної складності, є тією формою адміністративного судочинства, яка може у найбільш короткі строки забезпечити вирішення спору по суті та надати ефективний захист прав, свобод та інтересів від порушень з боку суб'єкта владних повноважень.

Згідно з положеннями статей 258, 262 КАС України в порядку спрощеного позовного провадження адміністративна справа розглядається у строк, що не може перевищувати шістьдесяті днів з дня відкриття провадження у справі. Розгляд справи у спрощеному позовному провадженні здійснюється судом за правилами, встановленими КАС України для розгляду справи за правилами загального позовного провадження, але з певними особливостями. Так, суд розглядає справу в порядку спрощеного позовного провадження без повідомлення сторін за наявними у справі матеріалами, за відсутності клопотання будь-якої зі сторін про інше. За клопотанням однієї із сторін або з власної ініціативи суду розгляд справи відбувається в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін.

При вирішенні справи за правилами спрощеного позовного провадження підготовче засідання не проводиться, а розгляд справи по суті розпочинається з відкриття першого судового засідання або через тридцять днів з дня відкриття провадження у справі, якщо судові засідання не проводиться. Суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а у випадку розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їхні усні пояснення. Судові дебати для цієї форми адміністративного судочинства не передбачені.

Характерною особливістю справ, розглянутих у спрощеному позовному провадженні, є також те, що судові рішення у цих справах не підлягають касаційному оскарженню, крім випадків, прямо передбачених у пункті 2 частини п'ятої статті 328 КАС України. Відтак, у разі розгляду адміністративної справи в порядку спрощеного позовного провадження, спір між сторонами, здебільшого, вирішується остаточно вже на стадії апеляційного розгляду справи.

Окрему увагу необхідно зупинити на положеннях статті 285 КАС України, яка регулює особливості провадження у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності. Посада депутата, як і посади Президента України, Голови Верховної Ради України,

Першого заступника і заступника Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра та інших членів Кабінету Міністрів України (першого віцепрем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністрів та міністрів), першого заступника міністра, заступників міністра, відноситься до державних політичних посад і охоплюються поняттям публічної служби. Для розгляду цієї категорії справ законодавець встановив певні особливості, передбачені окремою главою Кодексу, та відніс їх до термінових адміністративних справ, які мають бути вирішені судом протягом десяти днів після відкриття провадження у справі. Стаття 285 КАС України визначає суд, який уповноважений розглядати таку категорію справ (Верховний Суд), можливе коло позивачів (Голова Верховної Ради України, Перший заступник або заступник Голови Верховної Ради України), порядок виконання рішення (виконується негайно), особливості апеляційного оскарження, однак у ній відсутнє посилання на форму адміністративного судочинства, за якою повинен відбуватися розгляд справ про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності, – в порядку загального чи спрощеного позовного провадження. Незважаючи на це, слід враховувати, що норми Глави 11 Розділу II КАС України мають пріоритет над загальними нормами КАС України, оскільки є спеціальними і визначають лише особливості розгляду окремих категорій складних справ, тобто те, що відрізняє порядок їх розгляду від загальних правил судового провадження. Відтак, якщо вони не повністю врегульовують процедуру вирішення відповідних категорій справ, то застосуванню підлягають загальні правила провадження в адміністративній справі.

Як вже зазначалося, пункт 1 частини шостої статті 12 КАС України справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби відноситься до справ

незначної складності, за винятком справ за позовами службових осіб, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище. У примітці до статті 51-3 Закону України «Про запобігання корупції» перелічені службові особи, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, серед яких названо і народних депутатів [10]. Виходячи з цього, можемо констатувати, що справа про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності, незважаючи на її приналежність до публічної служби, не відноситься до справ незначної складності. Разом з тим такої категорії справи немає у переліку справ, щодо яких в імперативному порядку застосовуються правила загального позовного провадження (ч. 4 ст. 12 КАС України), тому вибір форми адміністративного судочинства у справах про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності належить судді, який розглядає відповідну адміністративну справу.

**Висновки.** Враховуючи наведене, необхідно зазначити, що згідно з імперативними вимогами закону справи у спорах, що виникають з відносин публічної служби, вважаються справами незначної складності. За загальним правилом, розгляд таких справ здійснюється в порядку спрощеного позовного провадження, яке покликане прискорити вирішення публічно-правового спору. Втім, не належать до малозначних ті адміністративні справи, у яких позивачами є службові особи, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Врахування статусу позивача у справах цієї категорії є обов'язковим при виборі судом форми здійснення адміністративного судочинства (загального або спрощеного позовного провадження). В іншому випадку ухвалене судові рішення може бути скасоване з підстав порушення порядку розгляду адміністративної справи [11].

#### Список літератури:

1. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2021 році. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/sud\\_pract/Analiz\\_KAS\\_2021.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/sud_pract/Analiz_KAS_2021.pdf).
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Доповідь судді Верховного Суду Калашнікової Олени Володимирівни під час проведення круглого столу на тему «Особливості розгляду адміністративних справ щодо проходження публічної служби» (м. Київ, 24 червня 2020 року). URL: <https://www.supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/959070/>.
4. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

6. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Х. : Право, 2010. 216 с.
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 року, справа № 815/6096/17 (К/9901/49528/18). URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
8. Рішення Європейського суду з прав людини від 19 квітня 2007 року у справі «Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії», заява № 63235/00. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SO4826>.
9. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 17 січня 2022 року у справі № 120/10250/21-а. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/103004370>.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
11. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 30 вересня 2020 року у справі № 200/142/20-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91919367>.

**Skochylias-Pavliv O.V., Salo P.I. FEATURES OF JUDICIAL PROCEEDINGS OF ADMINISTRATIVE DISPUTES ARISING FROM PUBLIC SERVICE RELATIONS**

*The article analyzes the peculiarities of judicial review of administrative disputes arising from public service relations. The relationship between the concepts of «public service» and «civil service» was studied and it was indicated that the civil service is a component of public service together with service in local self-government bodies and patronage service. The criteria for distinguishing administrative disputes in public service relations from other labor disputes, which are considered in civil court proceedings, are given. It has been established that cases related to the acceptance of citizens into public service, its passage, dismissal from public service are cases of minor complexity, except for cases of lawsuits by officials who, within the meaning of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», occupy a responsible and especially responsible position. Despite the importance of this category of cases, the legislator decided to include it in administrative cases of minor complexity (insignificant cases), that is, those cases in which the nature of the disputed legal relationship, the subject of proof and the composition of the participants do not require preparatory proceedings and (or) a court session for a full and comprehensive establishment of its circumstances. It is emphasized that those administrative cases in which the plaintiffs are officials who occupy a responsible and especially responsible position do not belong to insignificant ones. Consideration of the plaintiff's status in cases of this category is mandatory when the court chooses the form of administrative proceedings (general or simplified claim proceedings). Otherwise, the adopted court decision may be annulled on the grounds of violation of the procedure for consideration of an administrative case.*

**Key words:** administrative justice, public service, form of administrative proceedings, minor administrative case, simplified action procedure.