

УДК 342:347.919

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.75.1.47>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ЩОДО ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Скочиляс-Павлів О.В.,

доктор юридичних наук, доцент,

професор кафедри адміністративного та інформаційного права

Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська політехніка»

olypav2019@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6737-7628>

Сало П.І.,

аспірант вищої освіти Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної

освіти Національного університету «Львівська політехніка»,

суддя Вінницького окружного адміністративного суду

pavlo-s@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-5983-9965>

Скочиляс-Павлів О.В., Сало П.І. Проблемні питання судового розгляду адміністративних справ щодо проходження публічної служби.

У статті досліджено низку спірних та неоднозначних питань, які виникають під час судового розгляду такої важливої категорії адміністративних справ, як справи щодо проходження публічної служби. Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби вважаються публічно-правовими спорами, а тому підлягають розгляду і вирішенню в порядку адміністративного судочинства. Водночас через значну кількість службовців, які виконують завдання і функції держави та місцевого самоврядування, виникають проблемні питання, пов'язані із поширенням юрисдикції адміністративних судів на справи за участю окремих посадових осіб. З'ясовано, що для визначення приналежності трудового спору до юрисдикції адміністративних судів необхідно у кожному випадку аналізувати спеціальне законодавство, що регулює діяльність особи на займаній посаді, для того, щоб встановити чи відноситься конкретна посада до посад публічної служби. Поставлено під сумнів доцільність віднесення законодавцем справ щодо проходження публічної служби до адміністративних справ незначної складності, у зв'язку з чим їх розгляд має здійснюватися за правилами спрощеного позовного провадження. Зважаючи на важливість та складність цієї категорії адміністративних справ, вбачається за доцільне змінити існуюче на сьогодні правове регулювання порядку вирішення спорів щодо проходження публічної служби, шляхом надання суду права обирати форму адміністративного судочинства для розгляду відповідних справ між спрощеним та загальним позовним провадженням, враховуючи обставини кожної справи. Наголошено на тому, що адміністративні справи, у яких позивачі є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, не вважаються малозначними справами, що однак не вказує на обов'язковість їх розгляду лише за правилами загального позовного провадження. Аналізується судова практика з розгляду та вирішення адміністративних справ щодо проходження публічної служби.

Ключові слова: публічна служба, адміністративне судочинство, спрощене позовне провадження, адміністративна справа незначної складності, службова особа.

Skochylias-Pavliv O.V., Salo P.I. Problematic issues of court proceedings in administrative cases regarding public service.

A set of controversial and ambiguous issues which arise during the court proceedings in such an important category of administrative cases as judicial reviews involving public service is analyzed in the article.

Disputes concerning the admission of citizens to public service, its performance, and dismissal from public service are considered to be public law disputes, and therefore are subject to consideration and resolution in administrative proceedings. At the same time, due to the significant number of employees performing the duties and functions of the state and local self-government, problematic issues arise related to the extension of the jurisdiction of administrative courts to cases involving individual officials. The author singles out that in order to determine whether a labor dispute falls within the jurisdiction of administrative courts, it is necessary to analyze in each case the special legislation regulating the activities of a person in his/her position in order to establish whether a particular position belongs to the category of public service positions. The questions whether the legislator should classify cases concerning public service as administrative cases of minor complexity in connection with which their consideration should be carried out according to the rules of simplified legal proceedings are discussed by the author. Considering the importance and complexity of this category of administrative cases, it is considered expedient to change the currently existing legal regulation of the procedure for resolving disputes regarding the completion of public service, by giving the court the right to choose the form of administrative proceedings for consideration of relevant cases between simplified and general legal proceedings, taking into account the circumstances of each case. It is suggested to introduce amendments to the procedural law providing the court with greater freedom in choosing the form of administrative proceedings for consideration of these cases. It is emphasized that administrative cases in which the plaintiffs are officials holding responsible and especially responsible positions are not considered as minor cases, but this does not mean that they should be considered only under the rules of general legal proceedings. Jurisprudence on consideration and resolution of administrative cases regarding public service is analyzed.

Key words: public service, administrative proceedings, simplified legal proceedings, administrative case of minor complexity, official.

Постановка проблеми. Спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби вважаються публічно-правовими спорами, а тому підлягають розгляду і вирішенню в порядку адміністративного судочинства. Водночас через значну кількість службовців, які виконують завдання і функції держави та місцевого самоврядування, виникають проблемні питання, пов'язані із поширенням юрисдикції адміністративних судів на справи за участю окремих посадових осіб. Крім того, нормами чинного Кодексу адміністративного судочинства України [1] (далі – КАС України) спори у відносинах публічної служби належать до справ незначної складності, у зв'язку з чим їх розгляд має здійснюватися за правилами спрощеного позовного провадження. Однак, зважаючи на важливість та, нерідко, складність цієї категорії адміністративних справ, вбачається за доцільне змінити існуюче на сьогодні правове регулювання порядку вирішення спорів щодо проходження публічної служби, шляхом надання суду права обирати форму адміністративного судочинства для розгляду відповідних справ між спрощеним та загальним позовним провадженням, враховуючи обставини кожної справи. Особливої уваги потребують справи за позовами службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, адже в цьому разі адміністративна справа не вважається малозначною, що створює додаткові труднощі при виборі порядку розгляду зазначених справ.

Мета статті полягає у виявленні, аналізі та пошуку способів вирішення проблемних питань, які виникають під час розгляду адміністративними судами справ щодо проходження публічної служби в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Тематика спорів у сфері публічної служби, в тому числі порядку їх судового розгляду, була предметом дослідження у працях багатьох українських вчених, зокрема таких як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, М.І. Смокович, В.М. Бевзенко, О.А. Губська, М.І. Цуркан, Н.В. Янюк. Втім, з прийняттям оновленої редакції КАС України і, як наслідок, запровадженням диференціації форм адміністративного судочинства на загальне та спрощене позовне провадження, з'явилося чимало нових проблемних питань, пов'язаних з розглядом адміністративних справ щодо проходження публічної служби, що зумовлює необхідність проведення подальших науково-теоретичних досліджень в цьому напрямку.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 38 Конституції України [2] громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами та користуються рівним правом доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. А статтею 43 Основного Закону України закріплено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку він вільно погоджується; громадянам гарантується захист від незаконного звільнення.

Розкриваючи зміст конституційного права на працю, Конституційний Суд України (Другий сенат) у рішенні від 4 вересня 2019 року № 6-р(П)/2019 зазначив, що це право, окрім вільного вибору праці, включає також гарантії його реалізації. Вільний вибір передбачає різноманітність умов праці, проте сталими (обов'язковими) є гарантії захисту працівника від незаконного звільнення за будь-яких умов праці [3].

Зрозуміло, що відповідні гарантії означають, у тому числі, судовий захист, адже в силу положень статті 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Таким чином, проходження особою державної (публічної) служби можна вважати формою реалізації не лише конституційного права брати участь в управлінні державними справами, але й фундаментального права на працю, яке, у свою чергу, перебуває під сферою судового захисту. І оскільки під час проходження публічної служби між службовцем та органом (установою), де він працює, існують трудові правовідносини, то спори, що виникають з цих правовідносин, 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 [4].

За змістом частини першої статті 19 КАС України на справи у спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Визначення терміну «публічна служба» наведене у пункті 17 частини першої статті 4 КАС України, відповідно до якого публічною службовою є 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.

Отже, «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.

В науці адміністративного права увагу акцентовано, перш за все, на двох підходах щодо визначення сутності поняття «проходження публічної служби»: вузькому (з точки зору КАС України) та широкому (виходячи з науково-теоретичних напрацювань). Відповідно до вузького тлумачення цього поняття, проходження державної служби включає в себе такі чинники: а) атестація; б) відпустки; в) переведення на іншу посаду; г) грошове утримання; д) соціальний захист; ж) матеріальне забезпечення; з) пенсійне забезпечення; к) дисциплінарна відповідальність. Широке ж тлумачення, крім вказаних елементів, охоплює також вступ на публічну службу та припинення публічної служби. При цьому, на думку деяких вчених, формула «спори з приводу прийняття на публічну службу, проходження публічної служби, звільнення з публічної служби», яка передбачена нормами КАС України, включає дещо більший обсяг спорів, окрім вищенаведених, зокрема спори щодо поновлення на публічній посаді, зміни формулювання підстав звільнення з посади, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу, тобто зазначена формула визначена тільки для цілей КАС України [5].

Поняття публічної служби та питання юрисдикційності справ за позовами, що стосуються обрання (призначення), перебування та звільнення з публічної служби неодноразово були предметом правового аналізу на рівні найвищої судової інстанції України. Так, відповідно до постанови Великої Палати Верховного Суду від 12 січня 2021 року в справі № 757/44631/19-ц під «публічною службою» необхідно 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. Водночас в широкому розумінні публічну службу можуть здійснювати працівники 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 [6].

В іншому рішенні Велика Палата Верховного Суду зауважила, що публічна служба є різновидом трудової діяльності. Службово-трудова відносина хоча й існують на перетині двох галузей права – адміністративного та трудового, проте докорінно різняться методом правового регулювання. Саме тому

відносини, пов'язані з прийняттям на публічну службу, її проходженням та припиненням, регламентуються нормами адміністративного законодавства, а спори, які виникають з таких правовідносин, підлягають розгляду в порядку, встановленому КАС України [7].

Водночас, як вважає Велика Палата Верховного Суду, спори з приводу прийняття громадянина на публічну службу, її проходження чи звільнення, на відміну від спорів щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства незалежно від того, чи здійснює орган, з яким виник спір, у конкретних правовідносинах з позивачем владні управлінські функції. Для визначення юрисдикції спору з приводу прийняття громадянина на публічну службу, її проходження чи звільнення суд має встановити, чи проходила особа публічну службу у розумінні пункту 17 частини першої статті 4 КАС України, а також у зв'язку з чим – прийняттям, проходженням або звільненням – виник спір між сторонами [8].

Таким чином, згідно з усталеною судовою практикою спори, пов'язані з прийняттям (обранням, призначенням) на публічну службу, її проходженням та звільненням з публічної служби (припиненням публічної служби), вважаються публічно-правовими спорами та підлягають вирішенню за правилами адміністративного судочинства. При цьому необхідно враховувати, що такі спори стосуються значної кількості публічних службовців, які виконують завдання і функції держави та місцевого самоврядування, а тому для з'ясування питання про те, чи відноситься конкретна посада до посад публічної служби та, відповідно, чи належить справа до юрисдикції адміністративних судів, у кожному випадку слід аналізувати спеціальне законодавство, що регулює діяльність особи на відповідній посаді, як-от Закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру» та ін.

Окрім проблемні питання виникають не лише із визначенням підвідомчості спорів щодо проходження публічної служби, але й з порядком їх розгляду адміністративними судами.

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, крім справ за позовами службових осіб, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Відтак, незважаючи на важливість цієї категорії адміністративних справ, які, до того ж, стосуються захисту конституційного права особи на працю, законодавець вирішив віднести їх до справ незначної складності (малозначних справ), тобто 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. І оскільки до справ незначної складності спрощене позовне провадження застосовується в безумовному порядку, що прямо вбачається з положень частини першої статті 257 та частини сьомої статті 260 КАС України, то звідси випливає, що адміністративні справи з приводу проходження публічної служби апріорі підлягають розгляду саме в порядку спрощеного позовного провадження.

Проте, на нашу думку, такий законодавчий підхід до розгляду цієї категорії публічно-правових спорів не можна вважати обґрунтованим.

Відповідно до положень частини другої статті 12 КАС України спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи. Тобто матеріально-правовим критерієм розгляду адміністративних справ за правилами спрощеного позовного провадження є, зокрема, пріоритет швидкого вирішення справи, що закономірно передбачає використання даної форми адміністративного судочинства до справ, які потребують пришвидшеного розгляду, звичайно, окрім справ, які повинні розглядатися лише за правилами загального позовного провадження, а тому в принципі не можуть бути розглянуті в спрощеному порядку (частина четверта статті 12, частина четверта статті 257 КАС України).

Отже, виходячи з мети (призначення) спрощеного позовного провадження, можна дійти висновку, що однією з визначальних процесуальних передумов обрання спрощеного позовного провадження для розгляду адміністративної справи є необхідність її швидкого вирішення.

Вочевидь, саме цей фактор і став вирішальним для віднесення спорів щодо проходження публічної служби до переліку адміністративних справ незначної складності. Адже для розгляду таких справ КАС України встановлює скорочені строки (не більше шістдесяті днів з дня відкриття провадження у справі), що дозволяє забезпечити своєчасний захист прав, свобод та інтересів громадян у цій сфері публічних правовідносин.

Наприклад, чимало адміністративних справ, пов'язаних з публічною службою, стосуються оскарження в суді законності звільнення з роботи (посади). Безперечно, для таких справ важливим є їх швидше вирішення, оскільки внаслідок звільнення особа позбавляється джерел для існування. Крім того, у випадку задоволення адміністративного позову, незаконно звільнена особа підлягає поновленню на раніше займаній посаді з виплатою середнього заробітку за весь час вимушеного прогулу. Тому тривалий розгляд відповідної справи безпосередньо впливає на істотність негативних наслідків також й для суб'єкта владних повноважень, який зобов'язаний в повному обсязі компенсувати позивачу його заробіток з дня незаконного звільнення. Відповідно, чим довше буде розглядатися справа у суді, тим більшим буде розмір такої грошової компенсації.

Як бачимо, швидке вирішення справи дійсно є пріоритетним для адміністративних справ з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Більше того, відповідні справи є достатньо численними, оскільки, як вже зазначалося вище, стосуються значної кількості публічних службовців. Відтак розгляд даної категорії справ виключно за правилами загального позовного провадження є недоцільним і не буде сприяти успішному виконанню завдань адміністративного судочинства.

Разом з тим важко погодитись з категоричністю законодавця у питанні віднесення цієї категорії спорів до малозначних адміністративних справ у всіх без винятку випадках.

Судова практика засвідчує, що багато адміністративних справ, пов'язаних з проходженням публічної служби, навіть якщо позивачі не відносяться до осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, насправді характеризуються своєю складністю, що унеможливає їх правильне вирішення в порядку спрощеного позовного провадження та призводить до порушення передбаченого законом 60-денного строку розгляду справи [10]. Усвідомлюючи це, суди нерідко ухвалюють рішення про розгляд таких справ за правилами загального позовного провадження, хоча в силу імперативних вимог закону вони належать до справ незначної складності, тобто мають розглядатися у спрощеному порядку [11].

Наведене підтверджується й непоодинокими випадками допуску до касаційного провадження справ щодо проходження публічної служби, які були вирішені за правилами спрощеного позовного провадження як справи незначної складності, а тому, за загальним правилом, встановленим абзацом другим пункту 2 частини п'ятої статті 328 КАС України, не підлягали касаційному перегляду [12].

Таким чином, для ефективнішого здійснення адміністративного судочинства варто уповноважити суд самостійно вирішувати питання про можливість розгляду справ щодо проходження публічної служби в порядку спрощеного позовного провадження, зважаючи на те, що ці справи далеко не завжди можливо вирішити в короткий строк за відсутності стадії підготовчого провадження та в умовах обмеженої дії окремих процесуальних інститутів.

З цієї метою доречно виключити пункт 1 з частини шостої статті 12 КАС України, внаслідок чого справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби перестануть бути малозначними за визначенням. Водночас це, по-перше, не позбавить можливості визнати їх справами незначної складності за рішенням суду відповідно до пункту 10 частини шостої статті 12, а, по-друге, внесе позитивну гнучкість у процес вирішення справ даної категорії, оскільки дозволить суду на свій розсуд обирати форму адміністративного судочинства для їх розгляду, зважаючи на індивідуальні особливості конкретного спору та враховуючи критерії (чинники) вибору спрощеного або загального позовного провадження, передбачені частиною третьою статті 257 КАС України.

Доцільність внесення зазначених змін вбачається і з огляду на позицію Європейського суду з прав людини, висловлену у справі *«Азюковська проти України»* (*Azyukovska v. Ukraine, заява № 26293/18*). У цій справі громадянка України скаржилася на порушення права на доступ до суду, гарантованого пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у зв'язку з відмовою Верховного Суду у прийнятті до розгляду її касаційної скарги на судові рішення у малозначній справі, що стосувалася трудового спору – стягнення вихідної допомоги при звільненні в сумі, що не перевищує ста розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Відповідну заяву Європейський суд з прав людини визнав неприйнятною, зазначивши, що застосування національним судом критерію малозначності справи було передбачуваним, справа була розглянута судами двох інстанцій, які мали повну юрисдикцію, а заявниця не продемонструвала наявності інших виключних обставин, які за положеннями кодексу могли вимагати касаційного розгляду справи. Європейський суд також вказав на те, що у контексті аналізу застосування критерію *ratione valoris* щодо доступу до вищих судових інстанцій він брав до уваги наявність або відсутність питання щодо справедливості провадження,

яке здійснювалось судами нижчих інстанцій. Однак у цій справі, в тій мірі, в якій заявниця ставила питання щодо справедливості провадження в судах першої і другої інстанції, Суд не визнав, що мали місце порушення процесуальних гарантій за пунктом 1 статті 6 Конвенції [13, 14, 15].

Отже, у вказаній справі фактично створено певний прецедент, за яким Верховний Суд вправі визнавати малозначними справи, що випливають із трудових правовідносин, виходячи з критеріїв малозначності, встановлених законом, але при цьому зроблено наголос на вирішальній ролі судової оцінки таких критеріїв, які дозволяють віднести справу до категорії малозначних справ. Водночас проаналізовані висновки Європейського суду з прав людини лише додатково підтверджують дискусійний характер закріпленого у КАС України підходу, згідно з яким спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби належать до справ незначної складності (малозначних справ) безвідносно до предмета спору та інших обставин, які можуть впливати на складність справи, її значення для сторін тощо, і у зв'язку з цим потребувати застосування іншого порядку розгляду справи, аніж спрощене позовне провадження.

Відтак, оскільки на суд покладено обов'язок щодо ухвалення законного і обґрунтованого рішення в адміністративній справі, саме суд і повинен визначати чи може конкретна справа, пов'язана з проходженням публічної служби, бути розглянута в порядку спрощеного позовного провадження, чи усе-таки доцільніше здійснити її розгляд за правилами загального позовного провадження з метою досягнення завдань адміністративного судочинства.

Наприклад, за чинним на сьогодні правовим регулюванням, як справи щодо поновлення на публічній службі, так і справи щодо стягнення несплаченої службовцю заробітної плати вважаються адміністративними справами незначної складності (малозначними справами), а тому на підставі положень частини першої статті 257 КАС України підлягають розгляду за правилами спрощеного позовного провадження. Хоча є очевидним, що рівень складності цих справ та їх значущість істотно відрізняються, це ніяк не впливає на обрання форми адміністративного судочинства для розгляду таких справ, адже вони є малозначними в силу приписів закону.

Натомість внесення до КАС України запропонованих змін та виключення пункту 1 з частини шостої статті 12 КАС України дозволить суду визначати порядок розгляду справ щодо проходження публічної служби, беручи до уваги критерії (чинники), передбачені статтею 257 КАС України. Відтак, залежно від обставин кожної справи, суд отримає можливість на свій розсуд обирати форму адміністративного судочинства між спрощеним та загальним позовним провадженням, яка є найбільш прийнятною для своєчасного та об'єктивного розгляду справи і ухвалення в ній законного та обґрунтованого рішення на засадах верховенства права. Повертаючись до наведеного вище прикладу, справу щодо стягнення заробітної плати суд зможе визнати справою незначної складності на підставі пункту 10 частини шостої статті 12 КАС України та здійснити її розгляд в порядку спрощеного позовного провадження, як це передбачено частиною першою статті 257 КАС України. Водночас справу щодо поновлення на публічній службі, з урахуванням предмету доказування, характеру спірних правовідносин, складу учасників та інших обставин, визначених частиною третьою статті 257 КАС України, суд в порядку реалізації своїх дискреційних повноважень зможе розглянути або за правилами спрощеного позовного провадження, керуючись при цьому положеннями частини другої статті 257 КАС України, або за правилами загального позовного провадження, визнавши саме таку форму адміністративного судочинства більш доцільною для розгляду і вирішення даної адміністративної справи.

Варто зауважити, що в чинній редакції КАС України передбачено єдиний виняток, коли адміністративні справи, пов'язані з проходженням публічної справи, не вважаються справами незначної складності. Такий виняток безпосередньо закріплений у пункті 1 частини шостої статті 12 та поширюється на справи, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України «Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Отже, для встановлення усіх ознак цієї підкатегорії публічно-правових спорів необхідно звернутися до норм спеціального законодавчого акту у сфері запобігання та протидії корупції – Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [16].

Згідно з приміткою до статті 50 Закону України «Про запобігання корупції», під службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище розуміються Президент України, Прем'єр-міністр України, член Кабінету Міністрів України, перший заступник або заступник міністра, член Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України, уповноважений з розгляду скарг

про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голова Фонду державного майна України, його перший заступник або заступник, член Центральної виборчої комісії, член, інспектор Вищої ради правосуддя, член, інспектор Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, народний депутат України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, члени Національної комісії зі стандартів державної мови, Директор Національного антикорупційного бюро України, його перший заступник та заступник, Голова Національного агентства з питань запобігання корупції та його заступники, Генеральний прокурор, його перший заступник та заступник, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, член Ради Національного банку України, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його перший заступник та заступник, Керівник Офісу Президента України, його перший заступник та заступник, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим, його перший заступник та заступник, радник або помічник Президента України, Прем'єр-міністра України, особи, посади яких належать до посад державної служби категорії «А» або «Б», та особи, посади яких частиною першою статті 14 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» віднесені до першої-третьої категорій, а також судді, судді Конституційного Суду України, прокурори, слідчі і дізнавачі, керівники, заступники керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, їх апаратів та самостійних структурних підрозділів, керівники, заступники керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію однієї або кількох областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва або Севастополя, керівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, міста республіканського в Автономній Республіці Крим або обласного значення, району в місті, міста районного значення, військові посадові особи вищого офіцерського складу.

Як бачимо, Закон України «Про запобігання корупції» визначає вичерпний, але водночас і дуже широкий перелік службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Однак цей перелік є обов'язковим для врахування судом, оскільки від того, яку саме посаду займає позивач, залежить і порядок розгляду адміністративної справи з приводу проходження публічної служби.

КАС України не визначає, за якою формою адміністративного судочинства потрібно вирішувати адміністративні справи у тих випадках, коли позивачі є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Показово, що навіть у Верховному Суді склалась неоднозначна практика з цього питання: в одних випадках констатується необхідність розгляду зазначених справ лише за правилами загального позовного провадження, а в інших – допускається їх розгляд у спрощеному порядку [17, 18].

Разом з тим передбачений у пункті 1 частини шостої статті 12 КАС України виняток, ймовірно, необхідно розуміти так, що він забороняє відносити до справ незначної складності ті справи, в яких позивачами є службовці, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Це означає, що такі справи у будь-якому разі не можуть визнаватися малозначними, в тому числі, за рішенням суду відповідно до пункту 10 частини шостої статті 12 Кодексу. Наслідком дії цієї заборони є неможливість застосування положень частини першої статті 257 КАС України, якими передбачено обов'язковий розгляд у спрощеному позовному провадженні справ незначної складності. Тобто, якщо за загальним правилом для розгляду в спрощеному порядку справ, що виникають з відносин публічної служби, достатнім буде посилання суду на норми частини першої статті 257 КАС України, то у тих справах, де позивачі є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, зазначене правило застосовуватись не може.

Але це не свідчить про те, що ці справи повинні вирішуватись виключно в порядку загального позовного провадження.

Відповідно до частини другої статті 257 КАС України за правилами спрощеного позовного провадження може бути розглянута будь-яка справа, віднесена до юрисдикції адміністративного суду, за винятком справ, зазначених у частині четвертій цієї статті.

Водночас перелік справ, які згідно з вимогами частини четвертої статті 257 КАС України не можуть розглядатися в порядку спрощеного позовного провадження, є вичерпним і не охоплює справ щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України

«Про запобігання корупції» займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Отож жодної законодавчої перестороги для розгляду цієї підкатегорії справ саме в порядку спрощеного позовного провадження немає.

Крім того, за змістом імперативних вимог частини четвертої статті 12 КАС України ці справи також не належить до справ, які обов'язково розглядаються за правилами загального позовного провадження.

З огляду на викладене важко погодитись з тією правовою позицією, відповідно до якої справи, що пов'язані з публічною службою, і у яких позивачі є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, не можуть розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження та повинні вирішуватися в порядку загального позовного провадження. Така позиція ґрунтується на уявленні про те, що за правилами спрощеного позовного провадження можуть розглядатися лише справи незначної складності, що, утім, не відповідає дійсності.

До того ж тлумачення норм КАС України у вищезазначений спосіб неправомірно розширює вищезазначений перелік тих справ, які в силу приписів закону мають розглядатися лише за правилами загального позовного провадження. Однак, якби воля законодавця справді полягала в тому, щоб відповідні спори щодо проходження публічної служби вирішувались судами тільки у загальному порядку, то було б достатньо передбачити такі спори у переліку, визначеному частиною четвертою статті 12 та частиною четвертою статті 257 КАС України.

Висновки. За загальним правилом адміністративні справи щодо проходження публічної служби підлягають розгляду в порядку спрощеного позовного провадження і для прийняття судом рішення про обрання такої форми адміністративного судочинства, у даному випадку, достатнім є посилання на норми частини першої статті 257 КАС України.

Вказане правило не поширюється на справи за участю службовців, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Якщо позивач у справі належить до осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище у значенні примітки до статті 50 Закону України «Про запобігання корупції», то відповідні справи не є малозначними адміністративними справами і не можуть визнаватися такими за рішенням суду. Водночас ця їх властивість автоматично не відносить дані справи до тих справ, які безумовно, тобто в силу імперативних вимог закону, повинні розглядатися за правилами загального позовного провадження. А оскільки згідно з частиною другою статті 257 КАС України будь-яка справа може бути розглянута в порядку спрощеного позовного провадження, то і цей різновид адміністративних справ щодо проходження публічної служби також може розглядатися за правилами спрощеного позовного провадження.

Отже, при виборі форми адміністративного судочинства для розгляду справи з приводу публічної служби, в якій позивач є службовою особою, яка займає відповідальне та особливо відповідальне становище, діє правило, за яким суд, беручи до уваги передбачені частиною третьою статті 257 КАС України критерії, самостійно визначає порядок розгляду такої справи і може прийняти рішення про її розгляд як за правилами загального, так і за правилами спрощеного позовного провадження (з проведенням судового засідання чи без виклику учасників справи (у письмовому провадженні)).

Поряд з цим, вбачається за доцільне взагалі усунути з переліку адміністративних справ незначної складності справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, що можливо зробити у спосіб виключення пункту 1 з частини шостої статті 12 КАС України. Відповідні зміни до процесуального закону будуть сприяти підвищенню ефективності здійснення адміністративного судочинства у справах цієї категорії, оскільки дозволять суду самостійно обирати порядок їх розгляду та вирішення, враховуючи індивідуальні особливості конкретного спору, зокрема складність справи, займану позивачем посаду, а також наявність пріоритету швидкого розгляду справи.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 10.02.2023).
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30 (дата звернення: 10.02.2023).
3. Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) від 4 вересня 2019 року № 6-р(П)/2019 у справі у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності

- Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/va06p710-19#Text> (дата звернення: 10.02.2023).
4. Судді КАС ВС взяли участь у роботі круглого столу «Особливості розгляду адміністративних справ щодо проходження публічної служби». Верховний Суд. Офіційний сайт. URL: <https://www.supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/959070/> (дата звернення: 10.02.2023).
 5. Цуркан М.І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні: автореф. дис... канд. юр. наук: 12.00.07. Одеса, 2009. 18 с.
 6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 січня 2021 року у справі № 757/44631/19-ц. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/94525430> (дата звернення: 10.02.2023).
 7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 761/33941/16-ц. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/77586810> (дата звернення: 10.02.2023).
 8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 20 жовтня 2021 року у справі № 640/25298/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/100470864> (дата звернення: 10.02.2023).
 9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 14 листопада 2018 року у справі № 757/70264/17-ц. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/78011463> (дата звернення: 10.02.2023).
 10. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 30 серпня 2021 року у справі № 160/4983/21. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/100057865> (дата звернення: 10.02.2023).
 11. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 1 листопада 2021 року у справі № 120/14085/21-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/100709870> (дата звернення: 10.02.2023).
 12. Ухвала Верховного Суду від 18 березня 2021 року у справі № 120/3458/20-а. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/95616034.13> (дата звернення: 10.02.2023).
 13. Ухвала Верховного Суду від 26 березня 2018 року у справі № 183/1066/16. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/72970244> (дата звернення: 10.02.2023).
 14. Ухвала Верховного Суду від 3 березня 2021 року у справі № 826/1638/18. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/95315047> (дата звернення: 10.02.2023).
 15. Звіт за результатами громадського моніторингу застосування Верховним Судом практики Європейського суду з прав людини. Я. Белих, О. Сердюк, М. Буроменський, В. Лутковська, О. Смірнова, С. Сиротенко. Харків, 2019. URL: https://newjustice.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/New_Justice_Results_Monitoring_Supreme_Court_Case_Law.pdf (дата звернення: 10.02.2023).
 16. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.02.2023).
 17. Постанова Верховного Суду від 8 квітня 2021 року у справі № 640/10536/19. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/96112626> (дата звернення: 10.02.2023).
 18. Постанова Верховного Суду від 7 жовтня 2021 року у справі № 640/23517/20. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/100189697> (дата звернення: 10.02.2023).