

УДК 342.92

**Софія Данилів,***аспірант кафедри загальноправових дисциплін факультету № 6  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ПОРУШЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЩОДО ПОРУШЕННЯ ПРИСЯГИ ПУБЛІЧНИМ СЛУЖБОВЦЕМ

*Стаття присвячена дослідженню положень Кодексу адміністративного судочинства України стосовно порушення проваджень в адміністративних справах щодо порушення присяги публічним службовцем, а також проблематиці визначення поняття публічно-правового спору, його сутності й ознак. Автором здійснено аналіз судової практики, що регулює порядок порушення проваджень, зокрема, проаналізовано ухвали суду як на стадії вирішення питання про відкриття провадження у справі, так і на стадії призначення справи до судового розгляду. Визначено особливості розгляду зазначеної категорії адміністративних справ.*

**Ключові слова:** присяга, публічний службовець, публічна служба, КАС України, провадження.

**Постановка проблеми.** Частиною 2 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. Оскільки між публічними службовцями та їхніми роботодавцями – органами державної влади і місцевого самоврядування – також можливі спори, важливість норм КАСУ полягає в тому, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [1, 2]. Особливості ж проходження публічної служби в органах, що розглядаються як суб'єкти владних повноважень, пов'язані зі специфікою самої адміністративної діяльності, а тому і спори щодо проходження публічної служби, прийняття на службу та звільнення з неї виведено з юрисдикції загальних судів, оскільки вони тісно пов'язані з конституційно-правовим та адміністративно-правовим регулюванням діяльності цих органів. Отже, ці спори не віднесено до трудових спорів, хоча за своєю природою вони близькі до трудових правовідносин [3, с. 103].

**Стан дослідження.** Проблематика визначення поняття публічно-правового спору, його сутності й ознак перебувала й перебуває в центрі уваги науковців, насамперед адміністративістів, зокрема М. В. Жернакова, С. В. Ківалова, І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди, А. Ю. Осадчого, В. Г. Перепелюка, В. А. Сьоміної, Г. Й. Ткач, Н. Є. Хлібороб та інших. При цьому окремі як теоретичні, так і практичні аспекти вказаної проблематики потребують подальших наукових розробок [2, с. 123].

**Метою** статті є дослідження положень КАСУ стосовно порушення провадження в адміністративних справах щодо порушення присяги публічним службовцем.

**Виклад основного матеріалу.** Перед висвітленням питання розгляду спорів вищезазначеної

ної категорії справ слід навести терміни, тлумачення яких застосовано у КАСУ [1].

Так, відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 3 КАСУ позивач – особа, на захист прав, свобод та інтересів якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а також суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду [1].

Відповідач, відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 3 КАСУ, це суб'єкт владних повноважень, а у випадках, передбачених законом, й інші особи, до яких звернена вимога позивача [1].

Отже, позивачами у справах зазначеної категорії є особи, які перебувають чи перебували на посаді публічного службовця, а відповідачами у справах досліджуваної категорії є орган, з яким службовець перебуває чи перебував у відносинах публічної служби.

Також, нормами чинного КАСУ, зокрема ст. 53, передбачено, що до розгляду вказаної категорії справ може бути залучено третю особу без самостійних вимог на стороні відповідача, якими у цьому разі є посадові особи, які приймали чи могли прийняти рішення, пов'язані з притягненням публічної особи до відповідальності за порушення присяги, та інші особи, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки.

Оскільки зазначена категорія адміністративних справ стосується оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийнято (вчинено, допущено) стосовно конкретної фізичної особи, то згідно з ч. 2 ст. 19 КАСУ публічний службовець повинен звертатися з позовом за власним вибором до адміністративного суду за зареєстрованим у встановленому законом порядку своїм місцем проживання (перебування, знаходження) або за місцезнаходженням відповідача. Наведена норма є зручною для позивача і сприяє захисту його прав з огляду на загальне правило вирішення адміністративних справ адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача [4, с. 297-298].

Також за загальним правилом, визначеним у ч. 2 ст. 99 КАСУ, для звернення до адміністративного суду з позовом встановлюється шести-місячний строк, який обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів [1].

Водночас у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби ч. 3 ст. 99 КАСУ встановлено місячний строк для звернення до суду [1]. Тобто у разі звільнення публічного службовця з публічної служби у зв'язку з притягненням його до юридичної відповідальності за порушення присяги у такої особи буде лише місячний строк для звернення до суду з позовом за захистом та відновленням порушених прав.

Статтею 105 КАСУ законодавець визначив вимоги до форми та змісту позовної заяви, відповідно до якої позов подається до суду у письмовій формі особисто позивачем або його представником. Такий позов може бути надіслано до адміністративного суду і за допомогою поштового зв'язку [1].

Згідно з ч. 2 ст. 105 КАСУ письмова позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом [1]. Однак зазвичай такі бланки надаються судами у разі розгляду справ, якими вирішуються спори фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень із приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання непрацевдатним громадянам, одержання ними пенсійних виплат, соціальних виплат, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг.

Статтею 106 КАСУ визначено, що у позові зазначаються: найменування адміністративного суду, до якого подається позов; ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі; зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів; у разі необхідності – клопотання про звільнення від оплати судової допомоги; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо; перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості зазначає докази, які не може самостійно надати, із зазначенням причин неможливості подання таких доказів.

Також, до позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що додаються до

неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, крім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень. Суб'єкт владних повноважень, подаючи адміністративний позов, зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом із повідомленням про вручення відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання. Якщо ж позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса та номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно до позову подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника [1].

Отже, першою стадією адміністративно-позовного провадження, відповідно до ст. 104 КАСУ, є подання позовної заяви до суду першої інстанції, отримання її канцелярією суду та обов'язкова реєстрація в автоматизованій системі документообігу суду, яка здійснюється працівниками апарату відповідного суду в день надходження документів.

Згідно з пунктом 2.3.1 Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого Рішенням Ради суддів України № 30 від 26.11.2010, на підставі інформації, внесеної до автоматизованої системи, уповноваженою особою апарату суду, відповідальною за здійснення автоматизованого розподілу судових справ у день їх реєстрації в суді, здійснюється розподіл судових справ [5].

Після автоматизованого розподілу судових справ автоматизованою системою відповідальна особа суду не пізніше наступного робочого дня передає судові справи визначеному автоматизованою системою головному судді (судді-доповідачу).

Статтею 107 КАСУ визначено дії судді після одержання позовної заяви: зокрема, суддя з'ясовує, чи: подана позовна заява особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; має представник належні повноваження (якщо позовну заяву подано представником); відповідає позовна заява вимогам, встановленим ст. 106 цього Кодексу; належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства; подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропусшенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними); немає інших підстав для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом [1].

З аналізу ухвал адміністративних окружних судів, які наявні в Єдиному державному реєстрі судових рішень, вбачається, що публічні службовці, які звертаються до суду з позовом про захист своїх порушених прав, не завжди дотри-

муються вимог ст. 106 КАСУ, внаслідок чого суддя-доповідач постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, у якій зазначає недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлює строк, достатній для усунення недоліків. Копія цієї ухвали невідкладно надсилається особі, що звернулася з позовною заявою. Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, встановлений судом, вона вважається поданою у день першого її подання до адміністративного суду.

Слід зазначити, що зазвичай однією з поширених підстав для залишення позовної заяви без руху є несплата позивачем судового збору у разі звернення з позовом до суду.

Однак є й інші підстави. Так, наприклад, ухвалою Одеського окружного адміністративного суду від 16.01.2015 позовну заяву ОСОБА\_1 до Головного управління юстиції в Одеській області в особі начальника управління ОСОБА\_2 про визнання протиправним та скасування наказу Головного управління юстиції в Одеській області № 2144-к від 31.10.2014 про припинення державної служби державним виконавцем другого Приморського відділу виконавчої служби Одеського міського управління юстиції та звільнення із займаної посади 31.10.2014 на підставі п. 6 ч. 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу» за порушення присяги державного службовця залишено без руху.

Підставою для залишення позову без руху було недотримання позивачем вимог ч. 4 ст. 195, п. 4 ч. 1 ст. 106 КАСУ, а саме, позивач не визначився із суб'єктом складом по заявленому адміністративного позову, а так само, відповідно до вищезазначених приписів КАСУ, щодо позовних вимог [6].

Також, у зв'язку з недотриманням позивачем вимог ч. 2 ст. 106 КАСУ під час звернення з позовною заявою до суду ухвалою Харківського окружного адміністративного суду від 11.11.2015 було залишено без руху адміністративний позов ОСОБА\_1 до Головного Управління Міністерства внутрішніх справ України в Харківській області про визнання незаконним та скасування наказу Головного Управління Міністерства внутрішніх справ України в Харківській області № 576 о/с від 27.10.2015 року про звільнення, наказу Головного Управління Міністерства внутрішніх справ України в Харківській області № 907 від 21.10.2015 в частині за порушення службової дисципліни, що виразилось у порушенні вимог ст. 8 Дисциплінарного статуту ОВС України, присяги працівника ОВС України, плану антикорупційних заходів у системі Міністерства внутрішніх справ на 2011-2015 роки, затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України № 583 від 18.08.2011, п. 3.5 наказу Міністерства внутрішніх справ України № 81 від 16.03.2007, п. 4.5 наказу Головного Управління Міністерства внутрішніх справ України в Харківській області № 155 від 09.02.2012, п.1.1 розд. IV, п.п. 7.2, 7.3, 7.8 розд. VII «Правил поведінки та професійного етикету осіб рядового та начальницького складу ОВС України», затверджених

наказом Міністерства внутрішніх справ України № 155 від 22.02.2012, п.п. 3.1, 3.3.2.3 «Інструкції про порядок забезпечення органами та підрозділами внутрішніх справ України профілактики злочинних, корупційних діянь та інших протиправних дій серед особового складу», затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України № 76 від 23.02.2009, підполковника міліції ОСОБА\_1, начальника тренінгового центру Головного Управління Міністерства внутрішніх справ України в Харківській області та поновлення на посаді.

В ухвалі про залишення позовної заяви без руху суд вказав позивачу на недотримання останніх приписів ч. 2 ст. 106 КАСУ, оскільки позивачем не було надано жодних доказів на підтвердження заявлених позовних вимог та не повідомлено суд про причини неможливості їх подання.

Таким чином, позивачу було надано час для усунення вказаних вище недоліків та запропоновано надати до суду копії позову з додатками для відповідача та докази на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги [7].

Після усунення позивачем недоліків адміністративного позову, на підставі ч. 2 ст. 107 КАСУ суддя відкриває провадження в адміністративній справі та призначає справу до судового розгляду.

Водночас, якщо позивач не усуває недоліки адміністративного позову, суддя відповідно до ст. 108 КАСУ постановляє ухвалу про повернення адміністративного позову, копію якої невідкладно надсилає особі, яка її подала, разом із позовом й усіма доданими до неї матеріалами.

Також, позовна заява повертається позивачу, якщо:

1) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання. Відкликання позовної заяви не слід ототожнювати з відмовою від адміністративного позову. Будучи підставою для закриття адміністративної справи (ст. 157 КАСУ), відмова від позову виключає можливість висунення аналогічних позовних вимог у майбутньому. Натомість відкликання позовної заяви такого правового наслідку не має. Позивач, який відкликав позовну заяву, має право звернутися до суду з тими самими позовними вимогами, до тієї самої сторони і з тих самих підстав;

2) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

3) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;

4) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

5) справа не підсудна цьому адміністративному суду;

6) якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення встановленого строку.

Наведений перелік підстав є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню. Це означає, що будь-які інші порушення під час оформлення позовної заяви (та додаткових матеріалів) не можуть бути підставою для її повернення позивачу [8, с. 94-95].

Що стосується постановлення ухвали про відмову у відкритті провадження, то у ст. 109 КАСУ наведено вичерпний перелік підстав. Так, суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі лише, якщо:

1) заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили: постанову суду; ухвалу суду про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі; ухвалу про закриття провадження в адміністративній справі; ухвалу про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду (крім випадків, коли така ухвала винесена до відкриття провадження в адміністративній справі);

3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, які звернулися з позовною заявою або до яких пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва [1].

Якщо підстави для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі відсутні, суддя не пізніше трьох днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду відкриває провадження в адміністративній справі та призначає справу до судового розгляду.

Слід зазначити, що вимоги до ухвали про відкриття провадження у зазначеній категорії справ, які наведено у п. 5 ст. 107 КАСУ, аналогічні з іншими категоріями справ [1].

Згідно з ч. 6 ст. 107 КАСУ визначено, що після відкриття провадження у справі копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом із витягом про їхні процесуальні права та обов'язки, встановлені статтями 49, 51 цього Кодексу. Відповідачам та третім особам, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, надсилаються також копії позовної заяви та доданих до неї документів [1].

Слід зазначити, що ухвали про: відкриття провадження у справі, залишення адміністративного позову без руху, повернення позову, залишення позову без розгляду (з підстав пропущення строку на звернення із позовом до суду), відмову у відкритті провадження, можуть бути оскаржені в апеляційному порядку протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали або п'яти днів з дня отримання копії ухвали у разі відсутності особи у судовому засіданні.

Після постановлення ухвали про відкриття провадження у справі суддя призначає справу до попереднього судового розгляду або судового розгляду.

Статтею 122 КАСУ визначено, що адміністративна справа має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено цим Кодексом. Справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби розглядаються та вирішуються протягом розумного строку, але не більше двадцяти днів з дня відкриття провадження у справі [1].

Згідно з п. 11 ч. 1 ст. 3 КАСУ визначено, що розумний строк – найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без не виправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Однак слід визнати, що починаючи з 2015 року та понині розгляд судами справ у визначені законодавцем строки фактично не відбувається з огляду на проведення в державі судової та пенсійної реформ, внаслідок яких відбулося звільнення значної кількості суддів із займаних посад (у зв'язку з відставкою, за власним бажанням), а також відсутністю призначення нових суддів на вакантні посади, закінчення повноважень у суддів, призначених строком на п'ять років, що в кінцевому результаті призвело до значного збільшення навантаження на суди, в яких фактична чисельність суддів значно відрізняється від штатної. Як наслідок, порушення судами строків розгляду адміністративних справ відбувається через об'єктивні чинники.

### Висновки

Загалом позивачі, звертаючись до суду з позовами щодо скасування актів індивідуальної дії, дотримуються вимог щодо форми, змісту позовної заяви, а також інших вимог до позову, які визначені у ст. 106 КАСУ.

Водночас, проаналізувавши наявні в Єдиному державному реєстрі судових рішень постановлені адміністративними судами ухвали про залишення позову без руху з досліджуваної категорії справ, слід констатувати, що зазвичай позивачі до позовної заяви не долучають квитанцію про оплату судового збору або копії позовної заяви та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб.

Однак такі недоліки позовної заяви позивачами усуваються у строк, визначений в ухвалях суду, що є підставою для подальшого постановлення суддею-доповідачем ухвали про відкриття провадження у справі та за необхідності призначення попереднього судового засідання. Якщо такої необхідності суддя-доповідач під час попереднього вивчення матеріалів позовної заяви з додатками не вбачає, то в ухвалі про відкриття провадження зазначається призначення судового засідання, про що повідомляються сторони.

Також, дослідивши ухвали про відкриття проваджень у зазначеній категорії справ, які наявні в Єдиному державному реєстрі судових рішень, слід зазначити, що позивачами є публіч-

ні службовці, які ще перебувають із суб'єктом владних повноважень у трудових відносинах або вже є звільненими, а відповідачами відповідно є суб'єкти владних повноважень або особи, до яких звернена позовна вимога.

Також слід звернути увагу, що особливістю порушення провадження у цій категорії справ є те, що позивач має право на розгляд справи за його місцезнаходженням (окрім випадків, визначених ст. 1711 КАСУ), на відміну від загального правила, встановленого КАСУ, оскільки предметом оскарження, як правило, є правовий акт індивідуальної дії суб'єкта владних повноважень, який стосується інтересів конкретної особи.

#### Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України № 2747-IV від 06 липня 2005 року // Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Скочиляс-Павлів О. В. Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах / О. В. Скочиляс-Павлів // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2014. – № 9-2. – Т. 1. – С. 123-126.
3. Кодекс законів про працю України : Науково-практичний коментар / [П. В. Арістова, В. В. Без-

усий, С. О. Бондар та ін.] ; за ред. О. О. Погрібного, М. І. Інніна, І. М. Шубіної. – К.: Правоваєдність, 2009. – 456 с.

4. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.В. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.

5. Підвальна М. Особливості реалізації принципу верховенства права при розгляді спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби / М. Підвальна // Публічне право. – № 2(6). – 2012. – С. 295-301.

6. Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого Рішенням Ради суддів України № 30 від 26 листопада 2010 року // Судова влада України. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/969076/polozhenniapasds/>.

7. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 16 січня 2015 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42313345>.

8. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 11 листопада 2015 року // Єдиний державний реєстр судових рішень. Офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53362187>.

*Стаття посвячена дослідженню положень Кодекса адміністративного судочинства України стосовно возбуждення производств по административным делам о нарушении присяги публичными служащими, а также проблематике определения понятия публично-правового спора, его сущности и признаков. Автором проведен анализ судебной практики, которая регулирует порядок возбуждення производств, в частности, проанализированы постановления суда как на стадии решения вопроса об открытии производства по делу, так и при назначении дела к судебному разбирательству. Определены особенности рассмотрения указанной категории административных дел.*

**Ключевые слова:** присяга, публичный служащий, публичная служба, КАС Украины, производство.

*The article is focused on research of regulations of Code of Administrative Proceeding of Ukraine regarding the initiation of the proceedings for cases related to violation of the oath by public servants, as well as challenges defining public-law dispute, its nature, and properties. The author conducts an analysis of judicial practice that regulates the procedure for the initiation of proceedings, in particular, analysis of court decisions both at the stage of initiation of proceedings and taking the case to trial. The author defines specifics of proceedings related to administrative cases of the oath violation.*

**Key words:** oath, public servant, public service, CoAP of Ukraine, proceeding.