



### Юрій Георгієвський

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
(Харків, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8014-7827>  
yurval110@gmail.com

### Марина Белікова

кандидатка юридичних наук, доцентка,  
асистентка кафедри адміністративного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого,  
старша наукова співробітниця  
Науково-дослідного інституту  
державного будівництва та місцевого самоврядування  
НАПрН України  
(Харків, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3967-1250>  
cold1871@gmail.com



УДК 342.9.03:[342.98:35.083.1]

## СУДОВА ПРАКТИКА ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ РІШЕННЯ ПРО НАКЛАДЕННЯ ДИСЦИПЛІНАРНОГО СТЯГНЕННЯ

Анотація. Питання визначення судової юрисдикції спорів із приводу оскарження рішень про накладення дисциплінарних стягнень на державних службовців, строків на звернення до відповідного суду й особливостей розгляду цієї категорії справ є надзвичайно важливими як для суддів, так і для самих державних службовців. Сталість судової практики при вирішенні спорів щодо оскарження державними службовцями рішення про накладення дисциплінарного стягнення не лише відповідає загальній правовій визначеності, як невід'ємному елементу верховенства права, а й забезпечує безперервність функціонування компетентної та відповідальної влади.

Метою статті є аналіз судової практики у справах із приводу оскарження рішень про накладення дисциплінарних стягнень на державних службовців задля виявлення проблемних аспектів у цій царині та з'ясування належного правозастосування нормативних положень матеріального та процесуального права.

Розглянуто питання визначення юрисдикції спорів щодо оскарження державними службовцями рішення про накладення дисциплінарного стягнення, визначено строки звернення до відповідного суду, підстави до їх поновлення, у разі пропусчення, здійснено огляд особливостей розгляду зазначеної категорії справ. Встановлено, що загальним строком звернення до адміністративного суду державного службовця з позовом є місячний строк із дня, коли службовець дізнався про накладення на нього дисциплінарного стягнення. Для деяких видів державних службовців спеціальні закони можуть встановлювати інші строки звернення до адміністративного суду з позовами про оскарження рішень про накладення на них дисциплінарних стягнень. Наголошено, що суди мають уникати як надмірного формалізму

му, так і надмірної гнучкості, які можуть призвести до нівелювання процесуальних вимог, встановлених законом. Надмірний формалізм у трактуванні процесуального законодавства визнається неправомірним обмеженням права на доступ до суду як елемента права на справедливий суд згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Ключові слова: державна служба; адміністративне судочинство; оскарження; строки; доказування.

У практиці українських судів масив справ, які пов'язані з розглядом і вирішенням спорів щодо оскарження рішень про притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, займає особливе місце. На суддів, які також є публічними службовцями, у цій категорії справ покладається особлива відповідальність забезпечити справедливість у спорі не звичайного пересічного громадянина з державою, а громадянина-службовця, який є частиною державного апарату.

Відповідно до ст. 39 Закону України “Про державну службу”<sup>1</sup> застосування дисциплінарного стягнення має для державного службовця такі негативні наслідки: протягом строку застосування черговий ранг державному службовцю не присвоюється; цей строк також не зараховується до трирічного строку, сплив якого в загальному порядку є підставою для присвоєння чергового рангу у межах відповідної категорії посад. Цій нормі кореспондує ст. 40, за якою протягом строку застосування до державного службовця дисциплінарного стягнення його просування по службі не здійснюється.

Отже, як бачимо, *притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності має прямий вплив на успішність їхньої службової кар'єри*. Саме ця особливість вимагає від суддів, що розглядають такі справи, підвищеного рівня об'єктивності та неупередженості. Сталість такої практики не лише відповідає загальній правовій визначеності, як невід'ємному елементу верховенства права, а й забезпечує безперервність функціонування компетентної та відповідальної влади. З наведених вище міркувань дослідження судової практики є вкрай важливим для формування поведінки під час проходження державної служби в контексті розуміння процесуальних можливостей її судового захисту.

Метою дослідження є аналіз судової практики у справах із приводу оскарження рішень про накладення дисциплінарних стягнень на державних службовців задля виявлення проблемних аспектів у цій царині та з'ясування належного правозастосування нормативних положень матеріального та процесуального права.

Право на звернення до суду за захистом своїх порушених прав, свобод чи інтересів гарантоване Конституцією України<sup>2</sup> кожній особі, зокрема й державним службовцям. Таке право належить до суб'єктивних публічних прав і вимагає дій щодо його забезпечення з боку держави. Питання визначення судової юрисдикції спорів із приводу оскарження рішень про накладення

<sup>1</sup> Про державну службу: Закону України від 10 грудня 2015 р. № 889-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>2</sup> Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>> (дата звернення: 09.10.2023).

дисциплінарних стягнень на державних службовців, строків на звернення до відповідного суду й особливостей розгляду цієї категорії справ є надзвичайно важливими як для суддів, так і для самих державних службовців. Саме тому предметом нашого дослідження буде означене.

Одним із приводів для дискусії щодо вибору судочинства є ст. 78 Закону України “Про державну службу”. За чинною редакцією цієї статті не визначено, до якого саме суду (загального чи адміністративного) може бути оскаржено рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення. При цьому в ч. 2 цієї статті встановлено, що зверненням до суду для такого оскарження є скарга. Утім, відповідно до ст. 159 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України)<sup>3</sup> формою звернення до адміністративного суду за захистом порушених прав, свобод та інтересів (заявою по суті справи) є позов. Скарга ж узагалі не згадується в КАС України як форма звернення до адміністративного суду.

На наявність проблеми визначення судочинства національні суди неодноразово вказували в своїх рішеннях<sup>4</sup>. Для визначення виду судочинства, за яким суди мають розглядати справи про спори щодо оскарження рішень про накладення на державних службовців дисциплінарних стягнень, визначальним є зміст п. 2 ч. 1 ст. 19 КАС України. За цією нормою *юрисдикцію адміністративних судів поширено, зокрема, на справи у публічно-правових спорах із приводу проходження та звільнення з публічної служби*. Очевидно, відповідно до положень п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України, *державна служба є різновидом публічної служби, а спори щодо оскарження рішень про накладення на державних службовців дисциплінарних стягнень мають розглядатися адміністративними судами за правилами адміністративного судочинства*.

Суголосної позиції дотримується і Велика Палата Верховного Суду (далі – ВП ВС). Так, у постанові від 12 січня 2021 р. у справі № 757/44631/19-ц ВП ВС зазначила, що 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*. У 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<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>4</sup> Див.: Рішення Апеляційного суду Волинської області у справі від 15 серпня 2017 р. № 159/2138/17 <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68367391>> (дата звернення: 09.10.2023); Рішення Новоархангельського районного суду Кіровоградської області у справі від 5 липня 2016 р. № 394/228/16-ц <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58860313>> (дата звернення: 09.10.2023); Рішення Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області у справі від 31 жовтня 2016 р. № 308/13744/15-ц <<http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62863047>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>5</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 січня 2021 р. у справі № 757/44631/19-ц <<https://reestr.court.gov.ua/Review/94525430>> (дата звернення: 09.10.2023).

Водночас ВП ВС зазначає, 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<sup>6</sup>. У постанові від 27 лютого 2019 р. у справі № 815/6096/17 ВП ВС відзначила, що *‘юрисдикція адміністративних судів поширюється не на будь-які трудові спори, а лише на ті, які пов’язані з проходженням публічної служби чи звільненням з неї’*<sup>7</sup>.

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 увесь спектр спорів, що виникають у відносинах публічної служби. Водночас 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 ін. Тож під час визначення предметної юрисдикції справ суди повинні виходити із суті права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі.

Переходячи до дослідження строків звернення до адміністративного суду у цій категорії справ, відзначимо, що вони заслуговують на увагу та мають неабияке значення для ефективного судового захисту права приватної особи, зважаючи на те, що строки звернення до адміністративного суду з позовом обмежують час, протягом якого такі правовідносини вважаються спірними. Після їх завершення, якщо ніхто не звернувся до суду за вирішенням спору, відносини стають стабільними<sup>8</sup>. Тож у ст. 78 Закону України “Про державну службу” зазначено, що рішення про накладення дисциплінарного стягнення може бути оскаржено державними службовцями до суду поданням скарги протягом 10 календарних днів після одержання державним службовцем копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення.

Важливо уточнити, що дія цього Закону, а отже, і встановлені ним строки на оскарження рішень про накладення дисциплінарних стягнень, не поширюються на деякі категорії публічних осіб (діячів) (ч. 3 ст. 3). При цьому ч. 5 ст. 122 КАС України для звернення до суду у справах щодо проходження публічної служби (а отже, і накладення на державного службовця дисци-

<sup>6</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 31 жовтня 2018 р. у справі № 761/33941/16-ц <<https://reestr.court.gov.ua/Review/77586810>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>7</sup> Постанова Великої Палати Верховного Суду від 27 лютого 2019 р. у справі № 815/6096/17 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/80364173>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>8</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25 квітня 2018 р. у справі № 826/11394/16 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/73700638>> (дата звернення: 09.10.2023).

плінарного стягнення) та звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк.

*Проте, якщо положеннями спеціальних законів буде встановлений інший строк звернення до суду, то слід застосовувати саме їх положення.*

Цієї позиції дотримується Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду (далі – КАС ВС) у справі № 120/7567/22. Так, у постанові від 8 лютого 2023 р. у цій справі КАС ВС встановив правову позицію щодо застосування положень спеціального та загального законодавства, що регулює строк на звернення до суду, та надав роз'яснення щодо вирішення темпоральних колізій. На наше переконання, слід коротко викласти рішення суду задля ілюстрації співвідношення загальних і спеціальних строків на звернення до суду у спорах щодо проходження публічної служби. У цій справі судами попередніх інстанцій встановлено, що п. 1 наказу Головного управління Національної поліції у Вінницькій області від 5 серпня 2022 р. № 744 “Про застосування дисциплінарних стягнень до поліцейських відділу поліції № 3 Вінницького районного управління поліції ГУНП у Вінницькій області”, яким застосовано до ОСОБА\_1 дисциплінарне стягнення у виді звільнення з посади. До матеріалів позовної заяви представник позивача, долучив копію оскаржуваного наказу, з якого вбачається, що ОСОБА\_1 ознайомлена з ним 9 серпня 2022 р. Суди попередніх інстанцій дійшли висновку про те, що до правовідносин, які склались у цій справі, потрібно застосовувати місячний строк, передбачений ч. 5 ст. 122 КАС України. При цьому ч. 4 ст. 31 Дисциплінарного статуту Національної поліції України<sup>9</sup> передбачено, що поліцейський має право оскаржити застосоване до нього дисциплінарне стягнення, звернувшись до адміністративного суду протягом 15 днів із дня його ознайомлення з наказом про притягнення до дисциплінарної відповідальності<sup>10</sup>. За позицією ВС у цій справі, у разі застосування до поліцейського дисциплінарного стягнення у виді звільнення з посади, пониження у спеціальному званні на один ступінь або звільнення зі служби в поліції, поліцейський має право оскаржити таке стягнення протягом 15 днів із дня його ознайомлення з наказом по особовому складу про виконання застосованого дисциплінарного стягнення<sup>11</sup>. *ВС зазначає, що у випадку наявності колізії між загальним і спеціальним законом застосуванню підлягають норми спеціального закону, яким є саме Дисциплінарний статут Національної поліції України.*

Також за позицією ВС, що наведена в постанові від 29 січня 2019 р. у справі № 807/257/14, при наявності розбіжностей загальних і спеціальних (виняткових) норм, необхідно керуватися: *принципом Lex specialis* (лат. – спеціальний закон, спеціальна норма), відповідно до якого при розбіжності загального і спеціального закону діє спеціальний закон, а також *принципом Lex specialis*

<sup>9</sup> Дисциплінарний статут Національної поліції України, затверджений Законом України від 15 березня 2018 р. № 2337-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>10</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 8 лютого 2023 р. у справі № 120/7567/22 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/108882364>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>11</sup> Там само.

*derogat generali*, суть якого зводиться до того, що спеціальний закон скасовує дію (для цієї справи) загального закону; спеціальна норма має перевагу над загальною. У разі якщо норми нормативних актів рівної юридичної сили містять різні моделі правового регулювання, перевагу при застосуванні слід надавати тій нормі, яка регулює вужче коло суспільних відносин, тобто є спеціальною<sup>12</sup>.

*Корисною для розуміння сучасної судової практики також є позиція ВС із темпоральних (часових) колізій, під якими слід розуміти такі колізії, що виникають внаслідок видання в різний час із того ж самого питання принаймні двох норм права.*

Правила конкуренції, крім зазначеного, можуть впливати з часової послідовності прийняття норм. За загальним правилом, нова норма припиняє дію старої норми, якщо вони суперечать одна одній (*lex posterior derogat legi priori*). У співвідношенні між звичайними законами, які суперечать один одному, “молодша норма” припиняє суперечливу до неї “старшу”: цей підхід виходить із того, що існуюче право при виданні нової норми може бути змінене без особливих проблем<sup>13</sup>.

Початок перебігу строку звернення до адміністративного суду визначається положеннями КАС України. Згідно з ч. 3 ст. 122 КАС України для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Тож початок перебігу строку звернення до адміністративного суду визначається виходячи не тільки з безпосередньої обізнаності особи про факти порушення її прав, а й об’єктивної можливості цієї особи знати про ці факти.

*Днем, коли особа дізналася про порушення свого права, є встановлений доказами день, коли позивач дізнався про рішення, дію чи бездіяльність, внаслідок якої відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів. Доказами того, що особа знала про порушення своїх прав, є її дії, спрямовані на захист порушених прав, зокрема, оскарження рішення (дії чи бездіяльність), письмові звернення з цього приводу<sup>14</sup>. Можливими доказами є: розписка про одержання рішення, докази отримання кореспонденції, акт у випадках, передбачених законом (про відмову одержати документ, надати пояснення, допустити до перевірки).*

*Словосполучення “повинна була дізнатися” ВС тлумачить як неможливість незнання, припущення про високу вірогідність дізнатися, а не обов’язок особи дізнатися про порушення своїх прав. Зокрема, особа повинна була дізнатися про порушення своїх прав, якщо вона знала про обставини прийняття рішення чи вчинення дій і не було перешкод для того, щоб дізнатися*

<sup>12</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 29 січня 2019 р. у справі № 807/257/14 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/79528977>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>13</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 8 лютого 2023 р. у справі № 120/7567/22 (н 10).

<sup>14</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 26 лютого 2020 р. у справі № 826/14417/18 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/87868489>> (дата звернення: 09.10.2023).

про те, яке рішення прийняте або які дії вчинені<sup>15</sup>. У цьому разі: особа знала про обставини прийняття рішення чи вчинення дій і не було перешкод для того, щоб дізнатися про те, яке рішення прийняте або які дії вчинені; рішення скероване на її адресу поштовим повідомленням, яке вона відмовилася отримати або не отримала внаслідок неповідомлення відправника про зміну місця проживання; про порушення її прав знали представник, працівники, партнери, близькі особи. *Наприклад, не видача наказу про звільнення та не ознайомлення з його змістом не є перешкодою для своєчасного звернення до суду, якщо особі було видано трудову книжку.* Зауважимо, що встановлення наявності або відсутності факту порушеного права здійснюється під час розгляду справи судом по суті лише у випадку своєчасного звернення до суду або у випадку пропуску строку з поважних причин<sup>16</sup>.

Європейський суд з прав людини визнає, що вирішення питання щодо поновлення строку на оскарження перебуває в межах дискреційних повноважень національних судів, однак такі повноваження не є необмеженими. Від судів вимагається вказувати підстави такого поновлення (п. 41 рішення у справі “Пономарьов проти України”<sup>17</sup>). Суд нагадав, що правова природа строку звернення до суду дає змогу констатувати, що запровадження періоду, у межах якого фізична або юридична особа (суб’єкти приватного права), а також орган державної влади та місцевого самоврядування (суб’єкти публічного права) можуть звернутися до суду з позовом, апеляційною чи касаційною скаргою, обумовлено передусім необхідністю дотримання принципу правової визначеності.

У питаннях визначення строків одразу закладена певна суперечність між інтересами однієї сторони, яка наполягає на безумовному застосуванні процесуальних строків, та інтересами іншої сторони, яка вважає, що строк варто поновити (існує умовний конфлікт між принципом правової визначеності та принципом права на судовий захист (доступу до суду), обидва з яких є важливими елементами принципу верховенства права). На цій підставі ВС сформулював правовий висновок, відповідно до якого *встановлення строків звернення до адміністративного суду у системному зв’язку з принципом правової визначеності служить меті забезпечення передбачуваності для відповідача (як правило, суб’єкта владних повноважень в адміністративних справах) та інших осіб того, що зі впливом встановленого законом або судом проміжку часу прийняте рішення, здійснена дія (бездіяльність) суб’єкта владних повноважень або судові рішення отримують додаткову легітимність (стабільність) через неможливість перегляду та скасування*<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23 квітня 2020 р. у справі № 813/3756/17 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/88886235>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>16</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12 вересня 2019 р. у справі № 826/3318/17 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/84196677>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>17</sup> Пономарьов проти України: рішення Європейського суду з прав людини від 3 квітня 2008 р, заява № 3236/03 <[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_434#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_434#Text)> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>18</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18 січня 2023 р. у справі № 160/6211/21 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/108463667>> (дата звернення: 09.10.2023).

У випадку пропуску раніше означеного строку по цій категорії справа на звернення до суду, якщо позивач не наведе поважних причин пропуску строку або такі причини будуть визнані судом не поважними, позовну заяву спочатку буде залишено без руху, а потім повернуто позивачу, якщо не буде вказано інших причин, які будуть визнані судом поважними. *Критерій визнання “поважності” причин пропуску строку на звернення до суду становлять: це обставина або кілька обставин, яка безпосередньо унеможливило або ускладнило можливість вчинення процесуальних дій у визначеній законном строк (є причиною); це обставина, яка виникла об’єктивно, незалежно від волі особи, яка пропустила строк; ця причина виникла або тривала протягом строку, який пропущено; ця обставина підтверджується належними і допустимими засобами доказування*<sup>19</sup>.

Слід підкреслити, що відповідно до позиції ВС зміна судової практики щодо юрисдикції справ і закриття провадження у цивільній справі не повинна бути перешкодою для доступу до суду та є поважною причиною пропуску строку звернення до адміністративного суду<sup>20</sup>.

Неможливо оминати увагою ті випадки пропуску строку звернення до адміністративного суду, які пов’язані із запровадженням неординарних адміністративно-правових, особливо в умовах воєнного стану. ВС висловив позицію щодо поважності причин пропуску строку звернення до суду в умовах воєнного стану. Відповідну постанову КАС ВС у справі № 500/1912/22 було прийнято 29 вересня 2022 р. КАС ВС задовольнив касаційну скаргу, скасував рішення судів попередніх інстанцій і направив справу до суду першої інстанції для продовження розгляду. *Суд врахував, що сам факт запровадження воєнного стану в Україні, без обґрунтування неможливості звернення до суду саме позивачем у встановлені строки у зв’язку із запровадженням такого, не може безумовно вважатися поважною причиною для поновлення цих строків.* Водночас ВС зазначив, що суди попередніх інстанцій не звернули уваги на ті обставини, що позивач є учасником бойових дій, що підтверджується копією посвідчення, і відповідно до Закону “Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію”<sup>21</sup>, Указу Президента “Про загальну мобілізацію”<sup>22</sup> мобілізований у першу хвилю (оперативні резервісти, колишні військовослужбовці та ветерани Антитерористичної операції та Операції Об’єднаних сил). Вказані обставини свідчать про пропуск строку звернення позивача до суду за захистом його прав з поважних причин та є підставою для поновлення судом строків, установлених ч. 2 ст. 122 КАС України. Колегія суддів зазначила, що при застосуванні процесуальних норм слід уникати як надмірного формалізму, так і надмірної гнучкості, які можуть призвести до нівелю-

<sup>19</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 27 листопада 2018 р. у справі № 473/2236/17 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/78159594>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>20</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 30 березня 2020 р. у справі № 826/10808/18 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/88495251>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>21</sup> Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21 жовтня 1993 р. № 3543-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>22</sup> Про загальну мобілізацію: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 69/2022 <<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/69/2022#Text>> (дата звернення: 09.10.2023).



вання процесуальних вимог, встановлених законом. Надмірний формалізм у трактуванні процесуального законодавства визнається неправомірним обмеженням права на доступ до суду як елемента права на справедливий суд згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>23</sup>.

Суд також зауважив, що протягом усього періоду дії воєнного стану, запровадженого на території України у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації, суворе застосування адміністративними судами процесуальних строків стосовно звернення до суду з позовними заявами, апеляційними та касаційними скаргами, іншими процесуальними документами може мати ознаки не виправданого обмеження доступу до суду, гарантованого статтями 55, 124, 129 Конституції, ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>24</sup>.

Досліджувана категорія адміністративних справ характеризується також певними особливостями судового розгляду щодо доказування та щодо юридичної кваліфікації. Розглянемо кожну з них окремо.

#### *Щодо доказування*

Досліджувана категорія справ характеризується з'ясуванням обставин справи із застосуванням доволі вузького кола засобів доказування. Більшість таких справ ґрунтується на письмових доказах чи електронних доказах. Позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, повинні подати докази разом із поданням позовної заяви. Відповідач, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, повинні подати суду докази разом із поданням відзиву або письмових пояснень третьої особи. Якщо доказ не може бути подано у встановлений законом строк із об'єктивних причин, учасник справи має повідомити про це суд письмово і зазначити доказ, який не може бути подано, а також причини, з яких доказ не може бути подано у зазначений строк.

Учасник справи також повинен надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу. Кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, при цьому обов'язок щодо доказування правомірності своїх рішень покладається на суб'єкта владних повноважень – відповідача, який користуючись наданими відповідно до закону повноваженнями, притягнув державного службовця до дисциплінарної відповідальності. Це, при цьому, не означає, що позивач – державний службовець – має лише заявити про імовірне порушення його прав: він має обґрунтувати свої позовні вимоги та надати відповідні докази<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду від 29 вересня 2022 р. у справі № 500/1912/22 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/106545406>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>24</sup> Там само.

<sup>25</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду від 26 травня 2021 р. у справі № 540/370/19 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/97186381>> (дата звернення: 09.10.2023).

*Щодо юридичної кваліфікації*

ВС наголошує, що при перевірці оскарженого рішення суб'єкта владних повноважень про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, відповідно до вимог ст. 2 КАС України, суди повинні перевіряти, чи прийняті такі рішення, зокрема, на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. *У цьому контексті суди мають перевіряти законність юридичної кваліфікації проступку державного службовця.* Таку позицію займає ВС у постанові від 26 травня 2020 р. у справі № 500/217/19, в якій зазначено, що в силу вимог ч. 2 ст. 77 Закону України “Про державну службу” у рішенні, яке оформляється наказом, зазначаються, зокрема, стислий виклад обставин справи, а також юридична кваліфікація проступку.

Так, юридична кваліфікація виявляється у зіставленні діяння як явища об'єктивної дійсності та конкретної норми (норм) права, яка визначає правовий зміст таких дій, що також обумовлює необхідність зазначення у наказі стислого викладу обставин справи. Проте невідповідність одного з елементів форми наказу не в усіх випадках тягне за собою протиправність такого наказу.

Умови щодо зазначення стислого викладу обставин справи у наказі про притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності стосуються не процедури прийняття акта, а його змісту. У кожній справі з огляду на специфічні її обставини суд повинен враховувати необхідність дотримання балансу між правовою стабільністю й справедливістю.

Відтак ключовим питанням є те, чи має наслідком незазначення в оскаржуваному наказі тих обставин, які були належним чином досліджені під час дисциплінарного провадження, та відсутність підстав для притягнення позивача до дисциплінарної відповідальності. На думку ВС, неналежне виконання позивачем своїх службових обов'язків знайшло своє підтвердження встановленими у цій справі обставинами, які були досліджені під час дисциплінарного провадження, а отже, та обставина, що в оскаржуваному наказі не зазначено стислого викладу обставин проступку, вчиненого позивачем, *як єдиний недолік оскаржуваного акта*, не тягне за собою його протиправність<sup>26</sup>. Аналогічна правова позиція вбачається у постанові ВС від 31 липня 2019 р. у справі № 818/1076/17, в якій суд відмовив у задоволенні касаційної скарги, що була обґрунтована незазначенням у наказі про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності обставин проступку<sup>27</sup>. *Отже, за позицією ВС обставини дисциплінарного проступку мають бути встановлені під час дисциплінарного провадження, а в оскаржуваному наказі може бути лише відображено результат їх юридичної кваліфікації.*

Висновки. Судова практика щодо оскарження державними службовцями рішення про накладення дисциплінарного стягнення досить динамічна, зва-

<sup>26</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду від 26 травня 2020 р. у справі № 500/217/19 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/89459478>> (дата звернення: 09.10.2023).

<sup>27</sup> Постанова Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду від 31 липня 2019 р. у справі № 818/1076/17 <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/83413142>> (дата звернення: 09.10.2023).

жаючи на плинність законодавства та підвищеної значущості такої категорії справ. Станом на тепер у результаті опрацювання та дослідження рішень судів можна зробити такі підсумки:

1. Притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності має для них негативні наслідки та напряду впливає на їхню службову кар'єру.

2. Розгляд справ про оскарження рішень про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення має здійснюватися за правилами адміністративного судочинства.

3. Загальним строком звернення до адміністративного суду державного службовця з позовом є місячний строк із дня, коли службовець дізнався про накладення на нього дисциплінарного стягнення. Для деяких видів державних службовців спеціальними законами можуть встановлюватися інші строки звернення до адміністративного суду з позовами про оскарження рішень про накладення на них дисциплінарних стягнень.

4. Строк звернення до адміністративного суду з позовом обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Словосполучення “повинна була дізнатися” ВС тлумачить як неможливість незнання, припущення про високу вірогідність дізнатися, а не обов'язок особи дізнатися про порушення своїх прав.

5. У випадку пропуску строку звернення до адміністративного суду, якщо позивач не наведе поважних причин пропуску строку або такі причини будуть визнані судом не поважними, позовну заяву спочатку буде залишено без руху, а потім повернуто позивачу, якщо не буде вказано інших причин, які будуть визнані судом поважними. Сам факт запровадження воєнного стану в Україні, без обґрунтування неможливості звернення до суду саме позивачем у встановлені строки у зв'язку із запровадженням такого, не може безумовно вважатися поважною причиною для поновлення цих строків.

6. Суди мають уникати як надмірного формалізму, так і надмірної гнучкості, які можуть призвести до нівелювання процесуальних вимог, встановлених законом. Надмірний формалізм у трактуванні процесуального законодавства визнається неправомірним обмеженням права на доступ до суду як елемента права на справедливий суд згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

7. Обставини дисциплінарного проступку мають бути встановлені під час дисциплінарного провадження, а в оскаржуваному наказі може бути лише відображено результат їх юридичної кваліфікації.

8. Недотримання процедури притягнення до дисциплінарної відповідальності є підставою для скасування відповідного наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення за умови, якщо таке недотримання вплинуло на прийняття суб'єктом владних повноважень протиправного рішення.

Iurii Georgiievskiy  
Maryna Bielikova

## LITIGATION REGARDING THE APPEAL OF THE DECISION ON DISCIPLINARY SANCTION BY CIVIL SERVANTS

**ABSTRACT.** The issues of determining the judicial jurisdiction of disputes over the appeal of decisions on the imposition of disciplinary penalties on civil servants, the terms for applying to the relevant court and the peculiarities of considering this category of cases are extremely important both for judges and for civil servants themselves. The constancy of judicial practice in resolving disputes regarding the appeal by civil servants of a decision to impose a disciplinary sanction not only corresponds to the general legal certainty as an integral element of the rule of law, but also ensures the continuity of functioning of competent and responsible authorities.

The aim of the study is to analyze the judicial practice in cases that involve the appeal of decisions regarding the imposing of disciplinary penalties on civil servants to identify problematic aspects in this area and clarify the proper enforcement of the normative provisions of substantive and procedural law.

The work considers the issue of determining the jurisdiction of disputes regarding the appeal by civil servants of a decision to impose a disciplinary sanction, defines the terms for applying to the relevant court, the grounds for their resumption, in case of omission, a review of the peculiarities of consideration of this category of cases is carried out. It is established that the general term of appeal to the administrative court of a civil servant with a claim is a month from the day when the employee learned about the imposition of a disciplinary sanction on him. For some types of civil servants, special laws may establish other terms for applying to an administrative court with claims to appeal decisions on imposing disciplinary penalties on them. It is emphasized that courts should avoid both excessive formalism and excessive flexibility, which can lead to leveling of procedural requirements established by law.

Excessive formalism in the interpretation of procedural legislation is recognized as an unlawful restriction of the right to access to the court as an element of the right to a fair trial in accordance with Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

**KEYWORDS:** civil service; administrative proceedings; appeal; terms; evidence.