

УДК 342.98

Олександр Булгаков,*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ РОЗГЛЯДУ СПОРІВ ПРО ПРИЙНЯТТЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ НА ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ

У статті автором піднімаються питання визначення та вирішення проблем визначення категорії адміністративних спорів у сфері публічної служби в Україні. Автором порушуються проблеми характеристики підстав виникнення адміністративних спорів у сфері публічної служби відповідно до норм чинного законодавства та згідно із запропонованими змінами до законодавства про адміністративне судочинство. Автором зроблено висновок про категорії адміністративних спорів у сфері публічної служби. Автором характеризуються особливості процедури прийняття на публічну службу громадян України, встановлюється предмет оскарження, визначаються підстави та порядок розгляду такої категорії публічно-правових спорів.

Ключові слова: адміністративний спір, адміністративне судочинство, підстави виникнення адміністративних спорів, публічно-правовий спір, прийняття на публічну службу, публічна служба, юрисдикція.

Постановка проблеми. Теоретичне підґрунтя статті становлять праці, присвячені розробленню проблем державної служби і публічної служби в цілому. У працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Ю. П. Битяка, Н. В. Бондаренко, С. Д. Дубенко, В. К. Колпакова, М. І. Смоковича, С. М. Серьогіна, М. І. Щуркана та інших науковців визначено результати досліджень щодо визначення сутності категорії державної служби, робляться висновки щодо критеріїв її співвідношення з іншими видами діяльності, факторів її дестабілізації (корупція, кар'єризм, бюрократизм тощо) тощо, однак питання визначення предметної юрисдикції адміністративних судів із розгляду спорів у сфері публічної служби вимагає перегляду у контексті реформування системи публічного управління в цілому і регулювання здійснення адміністративного судочинства зокрема, що визначило актуальність теми дослідження та зумовило його мету.

Виклад основного матеріалу. Головною особливістю розгляду адміністративних справ, пов'язаних із прийняттям громадян на публічну службу, є, передусім, статус позивача у справі. Виходячи з предмета оскарження, відповідачем в адміністративних справах, пов'язаних із прийняттям громадян на публічну службу, визначається особа, яка є кандидатом на вступ на посаду державної служби, мілітаризованої служби, патронатної чи інших видів публічної служби.

Відповідачем визначається орган, рішення якого є обов'язковим для прийняття громадянина на посаду публічної служби.

До системи органів, які беруть участь у формуванні публічної служби в Україні, належить розгалужена сукупність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Прийняття на посаду публічного службовця залежить від функцій, які на нього будуть

покладатися в майбутньому. Однак у цілому реформа системи публічного управління, що анонсована у 2015 році і спрямована на вирішення проблеми європейської інтеграції, визначила на законодавчому рівні необхідність додержання вимог професійної етики кандидатів на посаду державної та мілітаризованої служб, інших видів публічної служби.

Зокрема, з метою забезпечення оновленої системи судоустрою, формування нового обличчя суддівської системи в Україні у 2016 році розпочато її масштабне реформування. І однією з новел добору осіб на посаду судді стала перевірка претендента на вимоги його відповідності критеріям доброчесності.

Із цією метою була створена Громадська рада доброчесності відповідно до вимог статті 87 Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Завданням Громадської ради доброчесності визначено встановлення відповідності кандидата на посаду судді або судді (вже під час проходження служби) критеріям професійної етики та доброчесності. Професійна честь як один із головних критеріїв добору кандидатів на посаду суддів розуміється як визнання громадськістю та усвідомлення власне посадовою особою високої соціальної цінності (важливості та значення) неухильного виконання покладеного на особу службового обов'язку. Опіновання доброчесності – це, передусім, урахування громадської думки щодо аналізу діяльності кандидата на посаду публічної служби в цілому, і зокрема на посаду судді.

У частині 2 статті 87 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» визначено, що Громадська рада доброчесності складається з 20 членів, які обираються з числа осіб-учасників правозахисних громадських об'єднань, науковців-правників, адвокатів, журналістів, при цьому має враховуватися і їхня репутація, за умови дотримання вимог політичної ней-

тральності та доброчесності (ч. 3 ст. 87 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»).

Законом України «Про судоустрій та статус суддів» визначається неможливість обіймання посади членів Громадської ради доброчесності особами, які впродовж останніх 5 років перебували: 1) на службі у правоохоронних органах держави (органах прокуратури, поліції, Служби безпеки України та ін.), в тому числі у Національному антикорупційному бюро України, Національному агентстві з питань запобігання корупції; 2) на державній службі. Крім того, законодавством забороняється призначення на посаду Громадської ради доброчесності суддів або суддів у відставці. Це спеціальні обмеження, що застосовуються до кандидата на посаду члена Громадської ради доброчесності. Загальними обмеженнями є неієздатність або обмежена ієздатність фізичної особи, а також непогашена судимість чи вчинення корупційного правопорушення.

Діяльність Громадської ради доброчесності спрямована на збирання, перевірку та аналіз інформації щодо кандидата на посаду судді, а також судді під час проходження ним служби; підготовку і подання відповідної інформації Вищій кваліфікаційній комісії суддів України інформації щодо судді (кандидата на посаду судді). У разі наявності обставин, що можуть засвідчувати невідповідність кандидата вимогам доброчесності, може бути підготовлений негативний висновок, який, однак, може бути подоланий шляхом голосування членами Вищою кваліфікаційною комісією суддів. З метою об'єктивного врахування інформації, що міститься у висновку Громадської ради доброчесності, для участі у засіданні Вищої кваліфікаційної комісії делегується їй один представник.

Всебічність та забезпечення доступу до публічного управління пересічним громадянам реалізується в тому числі і шляхом створення інформаційного порталу для збору інформації щодо професійної етики та доброчесності суддів, кандидатів на посаду судді.

Отже, головним завданням діяльності Громадської ради доброчесності є перевірка кандидата на посаду судді на відповідність його вимогам професійної етики.

Відповідність вимогам професійної етики оцінюється і у разі прийняття на посаду посадової особи прокуратури, поліції, Служби безпеки України тощо.

Зокрема, статтею 32 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що протягом місяця з моменту оголошення конкурсного добору кандидатів на посаду прокурора громадськими організаціями та фізичними особами може подаватися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів інформація щодо їхньої доброчесності.

У Розділі VI Закону України «Про Національну поліцію» встановлюється, що кандидати на посаду поліцейського також проходять спеціальну перевірку щодо можливості їм претендувати на відповідні засади, а також визначена можливість проходження ними за власною ініціативою перевірки на поліграфі.

Відповідно до статті 51 Закону України «Про Національну поліцію» з метою забезпечення неупередженого добору осіб на посаду поліцейського утворюються постійні поліцейські комісії, склад яких залежить від мети їх створення. Так, постійні поліцейські комісії МВС України складаються з двох представників, визначених Міністром внутрішніх справ України, не з числа поліцейських; одного представника, визначеного керівником поліції; двох представників громадськості, рекомендованих Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Тоді як відповідно до частини 3 статті 51 Закону України «Про Національну поліцію» до складу поліцейської комісії територіальних органів поліції входять п'ять осіб: «1) один представник, визначений Міністром внутрішніх справ України, не з числа поліцейських; 2) один представник, визначений керівником поліції; 3) один представник, визначений керівником відповідного територіального органу (закладу, установи) поліції; 4) два представники громадськості, обрані відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет».

Оцінка кандидата здійснюється за низкою критеріїв. У загальному розумінні перевірка піддається відданість професії, здатність усвідомлювати значення професійного обов'язку, який буде покладено на особу, у разі її призначення на посаду.

На необхідності схвального оцінювання з боку громадськості професійної діяльності посадових осіб системи публічного управління в цілому, і зокрема у сфері здійснення правосуддя, та реалізації завдань правоохоронної діяльності неодноразово наголошувалось у наукових публікаціях. Зокрема, Ю. О. Легеза підкреслює, що процес формування правосвідомості будь-якої людини відбувається в умовах певного соціального середовища [1, с. 123].

С. С. Сливка зазначає, що правосвідомість ґрунтується на інформації і являє собою координаційну систему багатовимірності, одержання, використання, поширення та зберігання інформації у правовому полі, яка характеризує ставлення людини до правової дійсності та встановленої об'єктивної істини [2, с. 107-108].

Запровадження таких нових форм участі громадськості у формуванні органів публічного управління, безумовно, необхідно розглядати як прогресивний крок, який є досягненням сучасної української демократії. Але такий вплив не є визначальним – він має певні обмеження, що встановлюються законодавством України. Зокрема, негативний висновок органів громадськості щодо особистості кандидата на посаду публічного службовця в окремих випадках може бути подолано. Так, якщо Громадська рада доброчесності у своєму висновку встановила, що суддя (кандидат на посаду судді) не

відповідає критеріям професійної етики та добросовісності, то Вища кваліфікаційна комісія суддів України може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане не менше ніж одинадцятьма її членами, що становить майже дві третини від загальної кількості членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Таким чином, впроваджується своєрідна форма участі громадськості у формуванні органів публічного управління, зокрема судових та правоохоронних органів – органів, діяльність яких спрямовано, відповідно, на забезпечення прав і свобод окремих громадян. Отже, громадськість отримала реальні важелі впливу на формування органів правозастосування. З моменту оголошення незалежності громадськість була позбавлена можливості безпосередньо впливати на формування таких інституцій, як судові та правоохоронні органи, визначати склад посадових осіб державної служби.

Однак наскільки все ж таки впроваджені форми участі громадськості у формуванні органів публічного управління, зокрема суддівського корпусу в Україні? Зокрема, спробою участі громадськості в особі Громадської ради добросовісності став проведений перший в Україні публічний конкурс до Верховного Суду України. При цьому встановлено, що серед 120 претендентів, які за результатами рейтингового оцінювання стали переможцями у конкурсному доборі на посаду судді Верховного суду, є 30 претендентів, які отримали негативний висновок Громадської ради добросовісності, що становить 25% від загальної кількості обраних осіб. Цей відсоток видається завеликим як для реформування системи публічного управління, яке має базуватися на запровадженні ефективних засобів впливу громадськості на прийняття управлінських рішень.

Проведений публічний конкурс неоднозначно оцінюється в суспільстві в Україні, про це свідчать і заклики Громадської ради добросовісності до Президента України щодо необхідності перегляду результатів такого оцінювання і якості добору кандидатів [3].

Розгляд адміністративно-правових спорів про розгляд питання відбору осіб на посади публічної служби не тільки пов'язується з компетенцією адміністративного суду, а й в окремих випадках передбачається порядок оскарження до вищого органу управління або безпосередньо до органу, який проводить конкурс.

Зокрема, відповідно до Порядків проведення тестування та чотирирівневого відкритого конкурсу на зайняття посад у місцевих прокуратурах, затверджених Наказом Генеральної прокуратури України від 26.07.2016 № 265, рішення про недопущення кандидата до процесу тестування може оскаржуватися до робочої групи на підставі обґрунтованої письмової скарги, що подається не пізніше наступного дня після одержання кандидатом повідомлення про його недопущення до тестування. Відповідь на скаргу може бути предметом публічно-правово-

го спору і розглядається у порядку адміністративного судочинства [4].

Однак в окремих випадках не передбачається можливість оскарження рішення, прийнятого в ході проведення конкурсного добору інакше як у судовому порядку. Наприклад, відповідно до рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України 02 листопада 2016 року № 141/зп-16 оскарження порядку та результатів проведення конкурсу до Верховного суду є можливим у порядку адміністративного судочинства шляхом звернення з позовною заявою до Вищого адміністративного суду України як суду першої інстанції [5].

В адміністративних спорах, які виникають на момент проведення конкурсу щодо прийняття на вакантні посади публічних службовців відповідачами у справі, як правило, виступають спеціальні органи, які утворюються з метою встановлення відповідності кандидатів вимогам, що встановлюються чинним законодавством для прийняття на ту чи іншу посаду державної, мілітаризованої, суддівської, дипломатичної, патронажної чи інших видів служб.

Висновки

Предметом оскарження на етапі прийняття на публічну службу є: 1) порушення права громадянина доступу до публічної служби, 2) недотримання адміністративного регламенту процедури проведення конкурсу, що може полягати у порушенні строків проведення конкурсів, висуванні до кандидатів додаткових умов, не передбачених чинним законодавством, у тому числі вимогання неправомірної винагороди чи вчинення інших видів корупційних правопорушень; 3) порушенні режиму доступу до публічної інформації про оголошення проведення конкурсу, його умови та строки; 4) незабезпечення організаторами проведення конкурсу публічного висвітлення етапів його проведення, а також інших форм участі громадськості у доборі кандидатів на вакантні посади публічної служби.

Прийняття на публічну службу не завжди пов'язується з проведенням конкурсного відбору. Так, добір на посаду помічника судді, як представника патронажної служби, не передбачає проведення спеціальних конкурсних процедур, і призначення на посаду відбувається за поданням судді. Статтею 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» встановлено, що помічником судді може бути громадянин України, який «має вищу юридичну освіту і вільно володіє державною мовою». До помічників суддів Верховного Суду додатково висувається вимога про наявність стажу професійної діяльності у сфері права не менше трьох років [6]. За умови зміни процедури відбору осіб на посаду помічника судді не виявляється можливим визначити підстави для оскарження рішення про відмову у прийнятті на таку посаду. Фактично рішення про прийняття чи неприйняття на посаду помічника судді приймається одноособово і не вимагає

проведення додаткових процедур оцінювання професійних якостей громадянина. Така процедура вбачається необ'єктивною і вимагає перегляду відповідних норм, що встановлюють прийняття осіб на вакантні посади патронатної публічної служби.

Список використаних джерел:

1. Легеза Ю. О. Відомчі засоби масової інформації в механізмі формування правосвідомості співробітників органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права історія політичних і правових учень» / Легеза Юлія Олександрівна ; Запоріж. юрид. ін-т МВС України. – Запоріжжя, 2005. – 222 арк.
2. Сливка С. С. Професійна культура юриста (теоретико-методологічний аспект). – Львів: Світ, 1999. – С. 62; Сливка С. С. Юридична деонтологія : підручник. – К.: Атака, 2001. – С. 107-108.

3. Громадську раду доброчесності звинуватили у закликах до Порошенка до неправомірних дій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://tsn.ua/politika/gromadsku-radu-dobrochesnosti-zvinuvatili-u-zaklikah-poroshenka-do-nepravomirnih-diy-1004095.html>.

4. Про затвердження Порядків проведення тестування та чотирирівневого відкритого конкурсу на зайняття посад у місцевих прокуратурах : Наказ Генеральної прокуратури України від 26.07.2016 № 265 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 67. – Ст. 2256.

5. Положення про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади судді : рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України 02 листопада 2016 року № 141/зп-16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/provedennia_konkursu.pdf.

6. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 31. – Ст. 545.

В статтє автором поднимаются вопросы определения и решения проблем определения категории административных споров в сфере публичной службы в Украине. Автором поднимаются проблемы характеристики оснований возникновения административных споров в сфере публичной службы в соответствии с нормами действующего законодательства и в соответствии с предложенными изменениями в законодательство об административном судопроизводстве. Автором сделан вывод о категории административных споров в сфере публичной службы. Автором характеризуются особенности процедуры принятия на публичную службу граждан Украины, устанавливается предмет обжалования, определяются основания и порядок рассмотрения такой категории публично-правовых споров.

Ключевые слова: административный спор, административное судопроизводство, основания возникновения административных споров, публично-правовой спор, принятие на публичную службу, публичная служба, юрисдикция.

In the article the author raises questions of definition and the decision of problems of definition of a category of administrative disputes in sphere of public service in Ukraine. The author raises the problems of characteristics of the grounds for the emergence of administrative disputes in the sphere of public service in accordance with the norms of the current legislation and in accordance with the proposed changes in the legislation on administrative proceedings. The author made a conclusion about the category of administrative disputes in the sphere of public service. The author characterizes the peculiarities of the procedure for accepting citizens of Ukraine for public service, establishes the object of appeal, determines the grounds and procedure for considering this category of public-law disputes.

Key words: administrative dispute, administrative legal proceedings, grounds for administrative disputes, public dispute, acceptance for public service, public service, jurisdiction.