

ДО ПРОБЛЕМ ОСКАРЖЕННЯ ТА РОЗГЛЯДУ ПОЗОВНИХ ЗАЯВ ЩОДО ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ЯК ВИДУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

ON THE PROBLEMS OF APPEAL AND CONSIDERATION OF CLAIMS REGARDING MILITARY SERVICE AS A TYPE OF PUBLIC SERVICE

Рой О.В., к.ю.н.,

адвокат, помічник-консультант народного депутата України,
консультант Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів

У зв'язку із повномасштабної військовою агресією проти України у лютому 2022 року перед державою в цілому та перед юристами-практиками постали нові проблеми правозастосування. Причиною актуальності вказаної проблематики стало збільшення кількості військовослужбовців тобто потенційних суб'єктів звернення до адміністративних судів із публічно-правовими спорами. Дані аналізу здійснення судочинства адміністративними судами є беззаперечним підтвердженням цьому. Слід звернути увагу, що наукова спільнота має дотичні дослідження у питаннях публічної служби як виду військової служби. Натомість, як вченим-адміністративістам, так і юристам-практикам слід більш глибоко та повно проаналізувати порядок звернення до суду та безпосередній розгляд справи. Відтак, нами дефініція військової служби потребує уточнення із зазначенням військової служби як виду публічної служби. Відповідні висновки зроблено вищими судовими інстанціями України при визначенні юрисдикції справ. Крім того, реалії сьогодення мають наслідки, що впливають на процес розгляду судових справ, а саме: зміна місця проживання фізичної особи, перебування сторони адміністративного процесу на тимчасово окупованих територіях України, відсутність будь якого зв'язку з однією із сторін судового провадження та інші. Проте, найбільш актуальними є питання строків звернення до суду у справах публічної служби а також надання реальної можливості військовослужбовцям захистити свої права у судовому порядку. Додатково, вказується на проблематику у питаннях зупинення провадження у справі, як імперативної норми п. 5 ч. 1 ст. 236 КАС України. В той же час, масове переміщення громадян у зв'язку із збройною агресією проти України створює перешкоди у повідомленні сторін у справі. Тому проведене наукове дослідження звертає увагу на дані проблемні питання та вказує на відповідні рекомендації для законодавця та наукової спільноти щодо подальших наукових пошуків.

Ключові слова: військова служба, публічна служба, військовий обов'язок, мобілізація, правовий захист військовослужбовців, адміністративний процес, адміністративний позов, публічно-правовий спір.

In connection with the full-scale military aggression against Ukraine in February 2022, the state as a whole and practicing lawyers faced new law enforcement problems. The reason for the relevance of the mentioned issue was the increase in the number of military personnel, that is, potential subjects of appeals to administrative courts with public legal disputes. Data from the analysis of judicial proceedings by administrative courts is an indisputable confirmation of this. It should be noted that the scientific community has conducted tangential research on issues of public service as a type of military service. Instead, both administrative scholars and legal practitioners should more deeply and fully analyze the procedure for applying to the court and direct consideration of the case. Therefore, in our opinion, the definition of military service needs to be clarified, specifying military service as a type of public service. Corresponding conclusions were made by the higher courts of Ukraine when determining the jurisdiction of cases. In addition, today's realities have consequences that affect the process of consideration of court cases, namely: a change in the place of residence of an individual, the stay of the party to the administrative process in the temporarily occupied territories of Ukraine, the absence of any connection with one of the parties to the court proceedings, and others. However, the most urgent issues are the time limits for applying to the court in public service matters, as well as the provision of a real opportunity for servicemen to defend their rights in court. In addition, the problems related to the suspension of the proceedings in the case are pointed out as an imperative norm of clause 5, part 1 of Article 236 Code of administrative proceedings of Ukraine. At the same time, the mass movement of citizens in connection with the armed aggression against Ukraine creates obstacles to notifying the parties in the case. Therefore, the conducted scientific research draws attention to these problematic issues and indicates relevant recommendations for legislators and the scientific community regarding further scientific research.

Key words: military service, public service, military duty, mobilization, legal protection of military personnel, administrative process, administrative lawsuit, public legal dispute.

Діюча правова система постійно удосконалюється та змінюється, що пов'язано із зміною правовідносин або їх новими проявами. З огляду на введення правового режиму воєнного стану по всій території України, активувались нові правовідносини, що були менш актуальними до лютого 2022 року. Натомість, слід звернути увагу, що з 2014 року адміністративні суди розглядали справи, пов'язані із вступом, проходженням, звільненням із військової служби, як виду публічної служби. Під час дії АТО та ООС на сході України було виявлено не досить високу ефективність застосування існуючого законодавства, враховуючи судову практику застосування норм адміністративного права. Разом з тим, у період загальної мобілізації кількість адміністративних справ зростає, так як, збільшується кількість суб'єктів, які перебувають на публічній службі. Відтак існує нагальна потреба в проведенні аналізу розгляду адміністративних справ у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), виявлення проблематики та напрацювання пропозицій щодо удосконалення функціонування даних інститутів. Лише після доведення до високого рівня якості ефективного правового регулювання та правозастосу-

вання у відносинах щодо проходження військової служби можна стверджувати про належний рівень виконання функцій держави у сфері безпеки з одного боку, та забезпечення прав і свобод громадян – з іншої сторони.

Метою дослідження є визначення дефініції «військова служба як вид публічної служби», аналіз розгляду адміністративними судами справ щодо публічної служби та вироблення окремих рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання вказаного інституту та процесуального законодавства.

Теоретичними дослідження проблем Збройних Сил України займалися такі науковці, як: О. Гончаренко, О. Кузьмук, В. Бойко, Б. Андресюк, В. Богданович та ін. Аналіз досліджень даних вчених мають неабияке значення для процесу удосконалення військового законодавства, в тому числі і військового права, що ефективно допоможе підвищити рівень оборонного потенціалу країни.

Варто звернути увагу на дослідження вчених, які стосуються безпосередньо понять та змісту військової служби. До таких науковців можна віднести П.П. Богуцького, І.Ф. Коржа, О.В. Кривенка, В.Й. Пашинського та ін., що стосувались основ військового права.

Питання публічно-правового спору досліджувалися такими вченими, як: О.М. Пасенюк, К.Ю. Пуданс-Шушлебін, О.В. Скочиляс-Павлів, М.І. Смокович, Н.Є. Хлібороб та інші.

З початком повномасштабного вторгнення питання вступу, проходження та звільнення із публічної служби набуло більш актуального статусу, що пов'язується із збільшенням чисельності військовослужбовців. Водночас, слід зазначити, що правова система України не є досконалою у цих питаннях, оскільки законодавство не оновлювалось та містить чимало прогалин. Крім того, кількість публічно-правових спорів є чималою, що накладає додаткове навантаження на судову систему.

Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2023 році показує, що кількість позовних заяв у відносинах публічної служби становить – 41 262 справи. Крім того, кількість переглянутих рішень апеляційними адміністративними судами становить – 14 215; касаційних скарг надійшло – 9299 скарги [1].

Слід звернути увагу, що Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2022 році показує, що кількість позовних заяв у відносинах публічної служби становить – 24 466 справи. Крім того, кількість переглянутих рішень апеляційними адміністративними судами становить – 8786; касаційних скарг надійшло – 7809 скарги [2].

На підставі аналізу статистичної інформації робиться висновок про збільшення чисельні як позовних заяв, так і апеляційних та касаційних скарг у справ що виникають з відносин публічної служби.

Насамперед варто звернути увагу щодо дефініції військової служби як виду публічної служби. Згідно Закону України «Про військовий обов'язок та військову службу» військовою службою є служба особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України (за винятком випадків, визначених законом), іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній із обороною України, її незалежності та територіальної цілісності [3]. Якщо взяти до уваги наукову юридичну літературу, можна констатувати, що на даний час так і не визначено загальноприйняте поняття «військової служби». Подібне визначення містить і Закон України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України», відповідно до якого військова служба у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України, є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком осіб (за винятком випадків, визначених законом), пов'язаній із захистом України [4].

При об'єднанні ознак цих двох законодавчих дефініцій, можна помітити спільні ознаки, що відносять військову службу до публічної. Поняття містять ознаки особливого характеру служби, чітко визначений суб'єкт проходження відповідної служби з вказівкою на основну її мету – а саме захист держави. Варте уваги визначення військової служби І.Ф. Коржа, який у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Військова служба в Україні: просування, вступ, припинення», зазначає, що така служба це особливий вид державної служби, яку проходять громадяни України за призовом та за контрактом (добровільно) у військових формуваннях, утворених відповідно до закону, і яка полягає у виконанні завдань та здійсненні функцій держави щодо захисту її суверенітету й територіальної цілісності [5].

Крім того, Велика Палата Верховного Суду у постанові від 08.06.2022 у справі № 362/643/21 зробила висновок, що військова служба є різновидом служби публічної. Тому спори з приводу проходження військової служби, зокрема з приводу соціального захисту військовослужбовців (включно зі спорами з військовими частинами

щодо реалізації гарантій забезпечення військовослужбовців житловими приміщеннями), належать до юрисдикції адміністративних судів [6].

Слід зазначити, що військова служба, як вид публічної служби включає в себе контрактну форму проходження військової служби та призову на військову службу шляхом загальної чи часткової мобілізації, а також проходження військової служби у військових формуваннях, які створені відповідно до чинного законодавства України.

Тому, аналізуючи викладене слід зазначити, що законодавець має чітко вказати, що військова служба це вид публічної служби та послатися на юрисдикцію адміністративного суду у разі виникнення публічно-правового спору задля уникнення протиріч судів у визначенні юрисдикції. Окремі питання виникають із предметом оскарження, так як, не всі правові акти суб'єктів владних повноважень підлягають судовому оскарженню, зокрема ті що на думку суду не впливають на права і обов'язки позивачів (акти та інші).

Проблеми оскарження та розгляду справ адміністративними судами, де однією із сторін процесу є військовозобов'язаний чи військовослужбовець, виникли із об'єктивних обставин, внаслідок введення правового режиму воєнного стану на всій території України. Серед деяких проблем дотримання процесуального законодавства слід виокремити такі, як: зміна місця проживання фізичної особи, перебування сторони адміністративного процесу на тимчасово окупованих територіях України, відсутність будь якого зв'язку з однією із сторін судового провадження та інші. Оскільки чинне процесуальне законодавство не може врегулювати такі випадки, тому існує загроза у порушенні прав фізичних осіб, та як наслідок прийняття незаконних судових рішень.

Відповідно до ч. 5 ст. 122 КАС України для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк [7]. У справі № 560/6732/22 Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду зроблено висновок, що системний аналіз положень статті 123 КАС України дає підстави для висновку, що «звернення до адміністративного суду з позовом після закінчення строків, установлених законом, не має безумовним наслідком повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду; суд апеляційної інстанції не надав можливості позивачу звернутися із відповідною заявою про поновлення пропущеного строку та обґрунтувати підстави поважності пропуску строку звернення до суду. При цьому, розгляд справи відбувався в порядку письмового провадження» [8].

Тому існують прогалини у питаннях строків звернення до адміністративного суду військовослужбовців, що має бути усунуто законодавцем шляхом внесення відповідних змін до КАС України, збільшивши строки звернення до суду військовослужбовців до 6 місяців, що відповідає загальному строку, передбаченому КАС України. Крім того, неузгодженість норм КАС України та КЗпП, оскільки КЗпП встановлює 3 місячний строк позовної давності.

Також слід звернути увагу, що відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 236 КАС України суд зупиняє провадження у справі у разі перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції, – до припинення перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції [7]. Вказано норма є імперативною та нинішня конструкція норми зобов'язує суди зупиняти

провадження у справі за вказаною підставою незалежно від того, чи є в нього представник у процесі, яке бажання самого військового щодо продовження чи зупинення розгляду справи [9].

Прикладами таких справ де судами постановлено ухвали про зупинення провадження у справі на підставі п. 5 ч. 1 ст. 236 КАС України з підстав перебування сторони – Військової частини у складі Збройних Сил України, інших військових формувань за клопотанням таких військових частин є справи № 520/18284/21 [10], № 240/21122/21 [11], № 380/10656/21 [12].

Відтак, судді та адвокати єдині у баченні, що процесуальне законодавство має бути приведене у відповідність із новими об'єктивними обставинами, що виникли у зв'язку із введенням воєнного стану.

Не можливо оминати і проблематику строків розгляду та прийняття процесуальних рішень судами. До прикладу, ліквідація Окружного адміністративного суду м. Києва у грудні 2022 та передача територіальної підсудності цих справ до Київського окружного адміністративного суду має наслідком занадто тривалий розгляд справ та заяв, клопотань. До прикладу, вирішення питання про відкриття провадження у справі може тривати більше ніж пів року, що порушує положенням ст. 2, 171 КАС України [7].

На основі вищевикладеного робиться висновок, що введення правового режиму воєнного стану на всій території України 24 лютого 2022 року вплинуло не лише на життя і здоров'я людей, а й цілком поставило нові виклики перед системою законодавства та судовою гілкою влади.

Наразі, після повномасштабної збройної агресії проти України були внесені зміни в нормативно-правову базу, натомість проблемними залишається багато питань. Зокрема, потребує уваги законодавця та юристів-практиків питання: строків звернення до адміністративного суду та дотримання строків розгляду справ судами у спорах щодо публічної служби; підстав зупинення провадження у справах, де стороною є військовослужбовець; законодавчого визначення військової служби як публічної служби задля виключного права звернення із публічно-правовим спором до адміністративного суду.

Крім того, аналіз норм законодавства та судових рішень у справах публічної служби дає науковий поштовх до подальших досліджень щодо дотримання прав сторін: у разі перебування сторони або третьої особи на території тимчасово невідконтрольній Україні; якщо однією з сторін або третьою особою є військова частина, військовослужбовець у випадках перебування таких осіб в зоні ведення бойових дій, або у випадку, коли місце реєстрації такої особи знаходиться на тимчасово окупованій території України (за відсутності даних про передислокацію, переведення військової частини – або військовослужбовця в іншу місцевість, що знаходиться на території, підконтрольній Україні); перебування сторони у справі (фізичної особи) у полоні або така особа вважається зниклою без вісті та інші.

Наукові дослідження вказаної проблематики потребують подальших досліджень а законодавча база відповідних змін, оскільки кількість потенційних публічно-правових спорів буде зростати.

ЛІТЕРАТУРА

1. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2023 році. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Analiz_KAS_2023.pdf (дата звернення: 12.04.2024).
2. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2022 році. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Analiz_KAS_2022.pdf (дата звернення: 11.04.2024).
3. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України № 2232-XII від 25.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*, 1992. № 27. Ст. 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 12.04.2024).
4. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України: Закон України № 548-XIV від 14.03.1999 р. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1999, № 22–23, ст. 194. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14#Text> (дата звернення: 12.04.2024).
5. Корж І. Ф. Військова служба в Україні: вступ, просування, припинення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2004. 20 с.
6. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.06.2022 у справі № 362/643/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105301901> (дата звернення: 12.04.2024).
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 30.03.2024).
8. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20.09.2023 у справі № 560/6732/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113605018> (дата звернення: 05.04.2024).
9. Публікація на сайті Судова влада України за результатами круглого столу: «Зупинення провадження при розгляді сімейних справ: чи в найкращих інтересах дитини?». URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1523925/> (дата звернення: 05.04.2024).
10. Ухвала Харківського окружного адміністративного суду від 16.09.2022 у справі № 520/18284/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106333511>. (дата звернення: 07.04.2024).
11. Ухвала Житомирського окружного адміністративного суду від 01.07.2022 у справі № 240/21122/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105043504>. (дата звернення: 07.04.2024).
12. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 17.03.2022 у справі № 380/10656/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103704916>. (дата звернення: 07.04.2024).