



УДК 342.951

АНАЛІЗ ТА СИСТЕМАТИЗАЦІЯ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ НА СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИНАХ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Поплавський В.Ю., заступник голови
Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд,
здобувач
Національний авіаційний університет

Статтю присвячено науковій розвідці у напрямку виділення наукових поглядів щодо сутності публічно-правового спору у державно-службових відносинах. Залежно від предмета та меж наукового пошуку виділено чотири групи досліджень: 1) присвячені загальним проблемам сутності публічно-правових спорів, адміністративно-правових спорів; 2) в яких аналізуються проблеми сутності окремих категорій публічно-правових спорів, що є предметом юрисдикції адміністративних судів; 3) в яких проблема сутності публічно-правових спорів аналізується у межах наукового пошуку, присвяченого проблемі адміністративної юстиції; 4) в яких проаналізовано проблему сутності спорів з відносин публічної служби. Вказано, що цією роботою не вичерпується перелік наукових досліджень, присвячених проблемі сутності публічно-правових спорів як предмета юрисдикції адміністративних судів.

Ключові слова: публічно-правовий спір, державно-службові відносини, адміністративне судочинство, наукові дослідження.

Стаття посвячена систематизації наукових підходів к определению содержания публично-правовых споров в государственно-служебных отношениях. В зависимости от предмета и границ научного поиска выделены четыре группы исследований: 1) посвященные общим проблемам содержания публично-правовых споров, административно-правовых споров; 2) в которых анализируются проблемы содержания отдельных категорий публично-правовых споров; 3) в которых проблема содержания публично-правовых споров анализируется в пределах научных исследований, посвященных административной юстиции; 4) в которых анализируются проблемы содержания споров у служебных отношениях. Указано, что этой работой не исчерпывается перечень научных исследований, посвященных проблеме содержания публично-правовых споров как предмета юрисдикции административных судов.

Ключевые слова: публично-правовой спор, государственно-служебные отношения, административное судопроизводство, научные исследования.

Poplavsky V.Yu. THE ANALYSIS AND SYSTEMATIZATION OF SCIENTIFIC VIEWS ON THE ESSENCE OF PUBLIC-LAW CONTROVERSIES IN PUBLIC-SERVICE RELATIONS: SOME PROBLEMATIC ISSUES

The article is devoted to scientific exploration in the direction of scientific views allocation concerning the public-law controversies in public-service relations essence. Depending on the subject and boundaries of scientific research four research groups are identified: 1) devoted to the public-law, administrative-law controversies essence general problems; 2) which analyze the problems of the essence of public-law controversy certain categories that are subject to the administrative court's jurisdiction; 3) in which the public-law controversies essence problem is analyzed in the framework of scientific research devoted to the administrative justice problem; 4) in which the problem of the public service relations controversies nature is analyzed. There indicated that the list of scientific researches which are devoted to the problem of the essence of public-law controversies as the subject of administrative court's jurisdiction is not limited with mentioned researches.

Key words: public-law controversy, state-office relations, administrative proceedings, scientific researches.

Постановка проблеми. Необхідність аналізу і систематизації наукових поглядів щодо сутності публічно-правових спорів у державно-службових відносинах визначена декількома чинниками. Насамперед, слід виділити соціально-правову роль державної служби як гаранта впровадження державної політики щодо демократичних структурних перетворень в Україні. По-друге, стрімкі соціально-політичні перетворення, що проявляється у активізації реформування політичного середовища визначають необхідність трансформації законодавства

про державну службу. При цьому слід вказати про необхідність вдосконалення судовий гарантій законності діяльності у державно-службовій сфері.

Звернення до правових позицій вищих судів дозволяє виділити напрямки правового регулювання відносин у сфері проходження публічної служби, які потребують першочергового вдосконалення: початок проходження військової служби (правова позиція Верховного Суду України, викладена у постановках від 30.05.2011 р. № 16 062 612, 16.04.2013 р. № 31 072 942); призначен-

ня та проведення компенсаційних виплат у разі загибелі (смерті) або каліцтва військовослужбовців (постанова Верховного Суду України від 04.04.2011 р. № 15 166 350); переведення по службі працівників органів внутрішніх справ (постанова Верховного Суду України від 04.07.2011 р. № 17 914 388); оплата праці державних службовців (постанова Верховного Суду України від 07.02.2012 р. № 21 839 994); проходження публічної служби (постанова Верховного Суду України від 30.01.2012 р. № 22 547 527); грошове забезпечення працівників прокуратури (постанова Верховного Суду України від 16.04.2013 р. № 31 073 017); оплата праці суддів (постанова Верховного Суду України від 10.06.2014 р. № 39 689 366); одноразове грошове забезпечення військовослужбовців (постанова Верховного Суду України від 17.06.2014 р. № 39 891 887) [1]. Проте гарантуванню єдності судової практики та системності внесення змін до чинного законодавства сприятиме формування усталених теоретичних положень, які при впровадженні у чинне законодавство, усунуть неоднозначність правових приписів, наявні прогалини і колізії.

Огляд останніх публікацій. Звернення до наукових досліджень з адміністративного права дозволяє виділити роботи концептуального характеру, присвячені проблемі сутності державної служби, службової кар'єри. Вказане стосується монографічних досліджень Г.В. Атаманчука, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, М.І. Іншина, О.В. Петришина, Є.С. Чернонога та інших. Дослідники також приділили увагу проблемам визначення та характеристикам особливостей судового розгляду спорів, які виникають з відносин публічної служби (М.І. Цуркан), врахування в Україні позитивного досвіду публічної служби в інших країнах (І.Б. Коліушко, А.В. Кірмач, В.П. Тимошук, М.В. Фігель, Ф.М. Школик, Н.В. Янюк). Також були проаналізовані питання адміністративно-правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері державної служби (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Л.М. Корнута та ін.). Участь державного службовця в адміністративному судочинстві висвітлюється в контексті дослідження загальних питань адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві (К.Ю. Пуданс-Шушлебін) або в контексті загальних питань адміністративно-процесуального статусу (М.М. Стефанчук, О.М. Андруневчин, О.В. Бачун). Дослідники проблем судової адміністративної юрисдикції звертали увагу на відсутність чіткості визначення змісту категорії «публічно-правовий спір» як ключової у дефініції «справа адміністра-

тивної юрисдикції» у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України (Л.В. Бринцева, Ю.С. Педько, Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна, О.П. Рябченко, Ю.С. Шемшученко та ін.). Проте виникає необхідність систематизації наукових підходів та подальшого їх критичного опрацювання, що дозволить виділити перспективні для розвитку доктрини адміністративного права і процесу.

Постановка завдання. Мета статті полягає у формуванні наукового підходу до систематизації наукових поглядів на сутність публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмета юрисдикції адміністративних судів.

Викладення основного матеріалу. Серед наукових досліджень, присвячених питанням встановлення особливостей судового розгляду спорів, які виникають з відносин публічної служби, доцільно вказати про монографію М.І. Цуркана [2, с. 123–136], в якій обґрунтовано спільні характеристики публічно-правових спорів та спорів з публічної служби і особливості останніх. Спільними характеристиками названі: 1) зв'язок із владними управлінськими функціями, тобто державним управлінням у широкому розумінні; 2) є переважно адміністративно-правовими (за винятком спорів, які виникають з виборчих правовідносин, а також спорів, в яких стороною виступає орган місцевого самоврядування при виконанні власних повноважень); 3) спрямовані, як правило, на захист особи (юридичної чи фізичної) від свавілля держави та забезпечення законності саме у державному управлінні за винятком компетенційних спорів і спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень; 4) мають специфічний склад учасників спору. За винятком спорів, які виникають з виборчих правовідносин, обов'язковою стороною спорів є орган, посадова особа, уповноважена здійснювати владні управлінські функції та приймати обов'язкові для об'єктів управління рішення [2, с. 134–135]. Для спорів, які виникають з публічної служби, характерні такі чинники: а) втілення у юридично значущих діях сторін, що породжують правові наслідки; б) виникнення при здійсненні публічно-владних управлінських функцій; в) теоретична рівність сторін (орган публічного управління у спорі реалізує не владні повноваження, а такі ж самі права та обов'язки, які має і інша сторона); г) розв'язання спору потребує специфічних, відмінних від розв'язання приватноправових спорів правових процедур; д) предметом спору є публічна служба; е) однією зі сторін обов'язково є фізична особа [2, с. 136].

Не заперечуючи в цілому проти змісту і виділених М.І. Цурканом ознак спору з публічної служби, все ж доцільно зауважи-



ти, що окремі ознаки не можуть характеризувати особливості таких спорів, а деякі взагалі мають спірний характер і викликають застереження. Серед ознак, які мають спірний характер, доцільно назвати зв'язок із владними управлінськими функціями. Наявність такої ознаки, хоча і виникає з приписів КАС, проте не дозволяє зберегти службу в органах прокуратури до публічної служби. Те ж стосується і служби Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, служби в органах внутрішніх справ тощо. Більшість сформульованих М.І. Цурканом «особливостей» спорів з публічної служби мають загальний характер і притаманні публічно-правовим спорам взагалі, а виділене положення про предмет спору – публічна служба взагалі сприймається неоднозначно. Разом з тим більшість ознак, виділених М.І. Цурканом, можуть бути враховані при подальшому опрацюванні питання про ознаки публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, проте переважно у частині, що стосується загальних ознак публічно-правового спору.

Так, до загальних ознак публічно-правового спору можна зарахувати: а) виникнення у публічно-правовій сфері та у зв'язку з реалізацією суб'єктами владних повноважень компетенції щодо реалізації функцій держави чи функцій муніципальної влади; б) однією зі сторін спору завжди є суб'єкт владних повноважень; в) предмет спору стосується реалізації права у публічно-правових відносинах; г) умовою виникнення публічно-правового спору є порушення прав у публічно-правових відносинах, що потребує належного правового захисту; д) вирішення публічно-правового спору потребує специфічних, відмінних від розв'язання приватноправових спорів правових процедур. Відносно ж спеціальних ознак публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, то: а) предмет спору стосується реалізації права на державну службу, передбаченого Конституцією України; б) дії сторін спору є юридично значимими і такими, що породжують правові наслідки у сфері державно-службових відносин.

Окрему групу наукових досліджень складають роботи, в яких проаналізовано окремі категорії публічно-правових спорів. Вказане стосується робіт О.А. Веденяпіна, Н.М. Гладкої, М.Г. Кобилянський, М.І. Смоковича та ін.

Серед наукових робіт слід виділити роботи концептуального характеру, в яких аналізувались питання державної служби, публічної служби, адміністративної юстиції: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.О. Коломоець, О.В. Кузьменко, О.В. Петришин, В.П. Тимошук та

ін. Беззаперечний науковий внесок перелічених та інших робіт у розвиток наукової думки щодо сутності виділеної категорії публічно-правових спорів, проте, враховуючи спірність базових категорій «публічна служба», «публічно-правовий спір», перелічені наукові здобутки не є остаточними. Зокрема, дослідники презентують науковий підхід щодо виділення категорії «службовий спір» і розглядають такий спір як вид публічно-правового спору (О.Г. Мовчун [3]). Однак таке визначення не сприймається як безспірне, оскільки містить ключовий термін «публічно-службові відносини», що потребує пояснення. Щоправда дослідник, посилаючись на п. 1 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, правову позицію Вищого адміністративного суду України, викладену у постанові Пленуму від 20.05.2013 р. № 8, а також на роботу А.К. Гасанової, формулює ознаки службового спору: а) службовий спір є різновидом юридичного конфлікту; б) службовий спір стосується протиставлення сторін спору щодо одного предмета; в) предметом службового спору є встановлення законності поведінки сторін спору в публічно-службових відносинах; г) однією зі сторін спору завжди є публічний орган; д) службовий спір проявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду; е) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення. Разом з тим визначені О.Г. Мовчуном положення певною мірою повторюють положення, викладені у статті В.Ю. Поплавського щодо сутності та особливостей публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин [4] з тією різницею, що термін «державно-службовий» замінено на термін «публічно-службовий».

Вирішуючи питання про формулювання поняття публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, доречно вказати про напрацювання з юридичної конфліктології. Зокрема, юридичний конфлікт визначено як протиставлення двох чи кількох суб'єктів, зумовлене протилежністю чи несумісністю їх інтересів, потреб, цінностей [5, с. 415]. На підставі результатів узагальнення наявних наукових напрацювань щодо сутності юридичного конфлікту А.К. Гасанова зазначає, що такий конфлікт безпосередньо пов'язаний із правовідношенням, зі спором суб'єктів права з приводу реалізації протилежних інтересів, які стосуються одного предмета. [6, с. 16]. З позиції предмета наукової розвідки цінність наведених вище підходів проявляється в можливості простежити, що центральною категорією юридичного конфлікту,

незважаючи на його тісний зв'язок із правом, залишається суперечність або протиріччя, що визначає стан взаємовідносин сторін такого конфлікту.

На сьогодні поняття публічно-правового спору як предмета адміністративного судочинства досліджували К.О. Тимошенко та Н.Є. Хлібороб [7; 8]. Визнаним можна вважати розуміння публічно-правового спору, що подає Ю.С. Педько, – це вид правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права. Змістом такого спору називається розбіжність чи відмінність правових позицій його учасників [5, с. 771].

Останнім часом в наукових джерелах все поширеним стає підхід, представники якого поряд із поняттям публічно-правового спору виділяють поняття «адміністративно-правовий спір» [9; 10; 11]. Характеризуючи відмінності між цими поняттями, Г.Й. Ткач зазначає про видовий характер адміністративно-правового спору порівняно із зазначеним поняттям, адже поняттям адміністративно-правового спору, на її думку, повинні охоплювати суто відносини адміністративного права. Специфічними рисами цього виду правових спорів названо: предмет спору, особливий правовий статус його суб'єктів, особливий порядок вирішення, специфічні засоби і способи захисту їхніх інтересів [10]. Л.В. Бринцева додатково вказує на такі специфічні риси адміністративно-правового спору, як: 1) спричинення порушення (або невизнання) прав та інтересів однієї сторони спору рішенням (діями, бездіяльністю) суб'єкта владних повноважень; 2) наявність публічного інтересу; 3) ініціювання спору між приватною особою та суб'єктом владних повноважень виключно приватною особою [11, с. 84].

Н.Б. Писаренко та В.А. Сьоміна мають дещо відмінний підхід до розуміння сутності адміністративно-правового спору від наведеного вище. Вчені розрізняють зазначений спір у широкому та вузькому розумінні. У широкому значенні він значною мірою ототожнюється з публічно-правовим спором, оскільки ним охоплюється будь-який спір, що виникає з публічних правовідносин у сфері державного управління. Адміністративно-правовий спір як юридичний конфлікт між фізичною чи юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень, з іншого, який зумовлений здійсненням останнім управлінських функцій і може вирішуватись як в судовому, так і позасудовому (адміністративному) порядку, однак із застосуванням спеціальних процедур, якими враховано імовірну нерівність учасників відносин, з яких він виник. У

вузькому розумінні цим поняттям охоплюються всі спори, що виникають з суто адміністративних правовідносин [9, с. 11, 23].

Безумовно позитивним у вказаних позиціях є виділення специфіки «класичних» спорів, що виникають з адміністративних відносин, а саме те, що ці спори: 1) виникають у зв'язку з державним управлінням; 2) виникають з суто адміністративних відносин (не бюджетних, фінансових, конституційних тощо). Разом з тим у цьому дослідженні доцільно виходити саме з поняття публічно-правового спору як універсальної категорії, що охоплює усі правові спори, які виникають з публічних правовідносин, виходячи як з усталеності застосування цього терміна законодавцем, так і з окремих небезспірних положень представників розглянутого підходу. Уявляється, що керування концепцією адміністративно-правового спору зумовило б необхідність обґрунтування достатньо значних змін до чинного адміністративного процесуального законодавства, що виходить за рамки цього дослідження. Зокрема, зміни стосувались би термінології ч. 1 ст. 2, п. 1 ч. 1 ст. 3, ст. 17 та інших статей КАС України. По-друге, окремі наукові позиції представників вказаного підходу є спірними. Зокрема, вказане стосується наведеної вище позиції Н.Б. Писаренко та В.А. Сьоміної щодо визначення поняття адміністративно-правового спору як юридичного конфлікту без наведення додаткових відмінних ознак цього явища саме як спору. В такому випадку можна говорити також про наявність адміністративно-правового конфлікту як виду юридичного конфлікту. Зазначене свідчить про необхідність подальшого опрацювання вказаного наукового підходу. Виходячи з наведеного, у цьому дослідженні доцільно керуватись усталеною концепцією визначення публічно-правового спору, яка знайшла своє закріплення в адміністративному процесуальному законодавстві.

Висновки. Наукові дослідження у напрямку визначення сутності публічно-правового спору в державно-службових відносинах доцільно розділити на чотири групи залежно від предмета та меж наукового пошуку:

1) присвячені загальним проблемам сутності публічно-правових спорів, адміністративно-правових спорів (Ю.С. Педько, Л.В. Бринцева, Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна та інші);

2) в яких аналізуються проблеми сутності окремих категорій публічно-правових спорів, що є предметом юрисдикції адміністративних судів (М.І. Смокович, О.А. Веденяпін, М.Г. Кобилянський та ін.);

3) в яких проблема сутності публічно-правових спорів аналізується у межах



наукового пошуку, присвяченого проблемі адміністративної юстиції (В.Б. Авер'янов, Ю.С. Педько та ін.);

4) в яких проаналізована проблема сутності спорів з відносин публічної служби (М.І. Цуркан, О.Г. Мовчун).

Зазначеними роботами не вичерпується перелік наукових досліджень, присвячених проблемі сутності публічно-правових спорів як предмета юрисдикції адміністративних судів. Більше того, кожен з дослідників, який аналізував або загальну проблему сутності публічно-правового спору, адміністративно-правового спору чи окремого виду публічно-правового спору доводив необхідність вдосконалення як самої дефініції, так і порядку вирішення справ, що впливають з публічно-правових відносин у порядку адміністративного судочинства. Тому не втрачає актуальності необхідність обґрунтування наукового підходу щодо визначення поняття публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. База правових позицій [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Вищого адміністративного суду України. – Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua/db/>.
2. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : моногр. / М.І. Цуркан. – Х. : Право, 2010. – 216 с.
3. Мовчун О.Г. Поняття службового спору як виду публічно-правового спору / О.Г. Мовчун // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. – 2014. – Т. 1, № 10-2. – С. 151–154.
4. Поплавський В.Ю. Публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин як предмет юрисдикції адміністративного суду: сутність, особливості [Електронний ресурс] / В.Ю. Поплавський // Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. Юридичні науки. – 2014. – Т. 2, вип. 4. – С. 104–107. – Режим доступу : <http://www.lj.kherson.ua/index.php/arkhiv-vidannya?id=73>.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1 020 с.
6. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.К. Гасанова ; Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011. – 215 с.
7. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.О. Тимошенко ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2012. – 20 с.
8. Хлібороб Н.С. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н.С. Хлібороб ; Національний університет «Львівська політехніка». – Л., 2012. – 22 с.
9. Писаренко Н.Б. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) : моногр. / Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна. – Х. : Право, 2012. – 136 с.
10. Ткач Г. Поняття та природа адміністративно-правового спору [Електронний ресурс] / Г. Ткач // Бібліотека Інокентія Ахмерова онлайн. – Режим доступу : http://www.ahmerov.com/book_354_chapter_45_PONJATTJA_TA_PRIRODA_ADM%D0%86N%D0%86STRATIVNO-PRAVOVOGO_SPORU.html.
11. Бринцева Л.В. Сутність адміністративно-правових спорів та особливості адміністративного порядку їх вирішення в Україні : моногр. / Л.В. Бринцева. – Х. : Юрайт, 2012. – 208 с.