

Важливим методом стимулювання є бесіда працівника з керівником органу внутрішніх справ, у ході якої керівник виявляє свою увагу і зацікавленість станом справ працівника ОВС на території селища, розглядає його досягнення і недоліки. Співбесіди не лише стимулюють працівника, а й виступають джерелом дуже цінної інформації для керівника про свого працівника. Ефективним методом мотивації працівника до праці є словесне заохочення, похвала.

Висновки. Таким чином, підводячи підсумок викладеному вище, зазначимо, що наукова організація праці працівника ОВС в селищі повинна ґрунтуватись у напрямку реалізації трьох взаємопов'язаних заходів: 1) інформаційна робота. Результатом втілення зазначених заходів має стати розв'язання проблем у напрямку підвищення продуктивності праці та зменшення матеріальних витрат на обробку інформації; 2) заходи матеріального стимулювання. До зазначеної групи наукової організації праці працівника ОВС на території селища потрібно віднести підвищення зміс-

ту і важливості його праці, регулювання трудового ритму та значення стомлювання працівників служби, рівномірне поєднання праці та відпочинку; 3) службова та кадрова робота. Інноваційний підхід до наукової організації праці взаємопов'язаний з дисципліною особового складу, зокрема й підрозділів дільничних інспекторів міліції, як основних представників органів внутрішніх справ на території селища.

Найістотнішими моментами, які потребують спеціальних знань і умінь, зокрема, щодо підбору якісного персоналу, визначення рівня придатності (готовності) кандидата до роботи, зокрема, на посаді дільничного інспектора міліції, є суб'єктивні труднощі, пов'язані з практичною реалізацією низки наукових аспектів професійного відбору, та об'єктивні труднощі, які полягають у тому, що професія дільничного інспектора міліції характеризується багатофункціональністю обов'язків, різноманітністю соціальних відносин, наявністю тісних контактів з різними верствами населення в селищі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Орел О.В. Щодо постановки питання про зміст наукової організації праці дільничного інспектора міліції / О.В. Орел // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 334–338.
2. Орел О.В. Планування як елемент наукової організації праці дільничного інспектора міліції / О. В. Орел // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 398–403.
3. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.11.2010 № 550 // Офіц. вісник України. – 2010. – № 95. – Ст. 3386.
4. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ : Закон України від 22.02.2006 № 3460–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.

УДК 342.92(477)

ПРАВОВІ АКТИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПРЕДМЕТ СЛУЖБОВОГО СПОРУ

LEGAL ACTS OF PUBLIC SERVICE AS A SUBJECT OF OFFICE RELATED DISPUTE

Мовчун О.Г.,
здобувач

Запорізького національного університету

Статтю присвячено дослідженню правових актів публічної служби як предмета службового спору. На підставі критичного аналізу наукових опрацювань, законодавчої практики наводиться поняття таких актів, здійснено їх поділ на види, запропоновано нові підходи до їх класифікації.

Ключові слова: правовий акт, предмет службового спору, службовий спір, публічна служба, публічний службовець.

Статья посвящена исследованию правовых актов публичной службы как предмета служебного спора. На основании критического анализа научных проработок, законодательной практики приводится понятие таких актов, осуществлено их разделение на виды, предложены новые подходы к их классификации.

Ключевые слова: правовой акт, предмет служебного спора, служебный спор, публичная служба, публичный служащий.

The article investigates the legal acts of the public service career as a subject of dispute. Based on a critical analysis of scientific elaborations, legislative practice is the concept of such acts carried them into subdivisions and new approaches to their classification.

Key words: legal act, subject of official dispute, business dispute, public service, public servant.

Постановка проблеми. У наявних дослідженнях проблема предмета службового спору ще не отримала остаточного вирішення. Відсутнє поняття правових актів публічної служби. Не визначено їх особливості з урахуванням характеру та юридичних наслідків, що вони спричиняють. У статті запро-

поновано нові підходи до класифікації таких актів, зокрема виділено регламентовані та дискреційні, правонаділяючі та обтяжуючі акти. При цьому основним напрямом розвитку положень цього дослідження слід вважати проведення подальшого детального аналізу окремих видів службових спорів.

Стан дослідження. У юридичній літературі окремі питання правових актів публічної служби як предмета службового спору досліджувались такими науковцями, як Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, М.І. Іншин, О.В. Петришин, М.І. Цуркан, О.Г. Мовчун та іншими. Водночас в існуючих наукових працях розглядувана в статті проблематика досліджена недостатньо, відсутнє поняття таких актів у службовому спорі, діючі класифікації не виявляють специфіку останніх з урахуванням їх поділу на види, що мають вагомим практичне значення для визначення їх підсудності, підвідомчості, а також вирішення по суті.

Метою статті є розкриття на основі аналізу чинного законодавства поглядів учених поняття правових актів публічної служби як предмета службового спору, здійснити їх поділ на види, запропонувати нові підходи до їх класифікації.

Виклад основного матеріалу. Предмет службового спору в юридичній літературі до кінця не досліджений, його трактування є неоднозначним і суперечливим. За відсутності законодавчого визначення службового спору в науці адміністративного права склалося декілька підходів до визначення його предмета. Так, В.Ю. Поплавський розглядає зазначене питання досить широко та вважає, що предмет публічно-правового спору в державно-службових відносинах являє собою встановлення законності поведінки сторін спору в державно-службових відносинах [1, с. 107]. О.О. Марченко зводить окреслену проблематику до правового акта індивідуальної дії, виданого суб'єктом владних повноважень, який зачіпає права, свободи, законні інтереси осіб [2, с. 238]. Подібну позицію має також М.І. Цуркан, який зазначає, що у сфері публічної служби може виникати доволі широкий спектр спірних питань, а саме: з прийняття громадян на публічну службу, оплати праці службовця, притягнення його до дисциплінарної відповідальності, надання відпустки, проходження кваліфікаційної атестації, переведення на іншу посаду, звільнення з посади, призначення та виплати пенсії тощо [3, с. 88]. Схожа позиція міститься в Узагальненні судової практики розгляду спорів із приводу публічної служби, де зазначено, що предмет позову може стосуватися рішення керівника державного органу, постановленого за результатом проведення іспиту та відбору кандидатів на посаду в публічній службі, стягнення заробітної плати (грошового утримання), притягнення до відповідальності, надання відпустки, результатів кваліфікаційної атестації, переведення на іншу посаду, забезпечення права особи на соціальний захист під час проходження служби, звільнення з посади, зміни формулювання підстав звільнення, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу та відшкодування шкоди, завданої неправомірним звільненням, тощо [4].

З огляду на такі позиції предмет службового спору зводиться до застосування нормативних актів про публічну службу шляхом видання правових актів індивідуальної дії, що мають владний характер і зачіпають права, обов'язки та законні інтереси суб'єктів

службових правовідносин. Подібний підхід вважаємо дещо обмеженим, оскільки предметом службового спору можуть виступати й нормативні акти суб'єктів владних повноважень із питань публічної служби.

У широкому розумінні предмет службового спору зводиться до таких положень:

- нормативних актів або правових актів індивідуальної дії, дій або бездіяльності;
- законності нормативно-правового акта, дії (бездіяльності), рішення суб'єкта владних повноважень;
- порушених прав, свобод та охоронюваним законом інтересів.

Найбільш вдалим, на нашу думку, є останній підхід, що розкриває предмет спору через порушені права, свободи та охоронювані законом інтереси суб'єктів службового спору. У відносинах публічного службовця та суб'єкта владних повноважень сам по собі адміністративний акт не може бути предметом спору, якщо він не стосується прав, свобод та законних інтересів, не спричиняє для позивача жодних правових наслідків. Така позиція має відповідне закріплення й у законодавстві. Так, відповідно до ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) кожна особа має право в порядку, встановленому цим кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Тобто, якщо права, свободи або інтереси особи не порушені, у таких випадках відсутній предмет спору, а значить і сам спір.

Водночас буде хибним вважати, що предмет службового спору обмежується виключно порушеними правами, свободами й законними інтересами осіб. Він залежить від виду спору: про суб'єктивні службові права й обов'язки чи об'єктивне право публічної служби (у випадках оскарження нормативно-правових актів). У першому випадку предметом спору будуть саме права, свободи, законні інтереси особи, у другому – законність (крім конституційності) адміністративних актів суб'єктів владних повноважень у формі судового контролю за діяльністю публічної адміністрації. В останніх спорах вирішуються тільки питання законності та відповідності правовим актам про публічну службу вищої юридичної сили нормативно-правових актів. Відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням цього акта щодо позивача і пов'язані із цим питання порушених прав, свобод і законних інтересів, не є предметом судового розгляду. Суд за наслідками розгляду справи може визнати нормативно-правовий акт із питань публічної служби незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині, не вирішуючи питання про суб'єктивні права позивача.

Таким чином, предметом службового спору виступають права, свободи, законні інтереси та обов'язки суб'єктів службових правовідносин, порушені рішеннями суб'єктів владних повноважень (нормативно-правовим актом або правовим актом індивідуальної дії), а також законність самого правового акта пу-

блічної служби. При цьому такі правові акти можуть оскаржуватися в порядку провадження в справах, що виникають із публічно-правових відносин.

За своєю природою правовий акт публічної служби є різновидом адміністративного акта, що являє собою основну правову форму публічного адміністрування. У науці адміністративного права правовий акт визначається як «волевиявлення» або «владні вольові дії», що здійснюються на основі та на виконання закону.

Національне законодавство містило поняття «адміністративний акт». Воно було закріплено в постанові Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737, якою був затверджений Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг [5]. Тут його визначено як прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи. Тобто така дія спрямована на вирішення конкретної індивідуальної справи. Водночас волевиявлення суб'єкта владних повноважень може виражатися не тільки в документально оформленому рішенні, але й в усній формі (за допомогою наказів, розпоряджень, команд, вказівок, доручень, службових завдань, доручень тощо). Усна форма службових правових актів не виключає того, що вони мають юридичну силу й тягнуть за собою юридичні наслідки: виникнення, зміну або припинення тих чи інших службових правовідносин. Невиконання таких актів може тягнути за собою дисциплінарну відповідальність. Вони фактично є правозастосовчими актами-діями.

У ст. 24 Митного кодексу України зазначено, що кожна особа має право оскаржити рішення, дії або бездіяльність органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників, якщо вважає, що цими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено її права, свободи чи інтереси.

Предметом оскарження виступають:

1) рішення – окремі акти, якими органи доходів і зборів або їх посадові особи приймають рішення з питань, передбачених законодавством України з питань державної митної справи, а також задовольняють скарги, заяви, клопотання конкретних фізичних чи юридичних осіб або відмовляють у їх задоволенні;

2) дії – вчинки посадових осіб та інших працівників органів доходів і зборів, пов'язані з виконанням ними обов'язків, покладених на них відповідно до Митного кодексу України та інших актів законодавства України;

3) бездіяльність – невиконання органами доходів і зборів, їх посадовими особами та іншими працівниками обов'язків, покладених на них відповідно до Митного кодексу та інших актів законодавства України, або неприйняття ними рішень із питань, віднесених до їх повноважень, протягом строку, визначеного законодавством. Як бачимо, у законі рішення, які можуть бути оскаржені, стосуються широкого спектра управлінських питань і називаються актами, але не конкретизується якими саме.

Таким чином, визначення правового акта публічної служби тільки через поняття «рішення-до-

кумент» є неповним і стосується тільки таких його різновидів, як нормативно-правовий акт і правовий акт індивідуальної дії.

Правовий акт публічної служби можна визначити як одностороннє підзаконне волевиявлення суб'єкта владних повноважень, виражене в документально оформленому рішенні чи іншій юридично значимій формі, спрямовані на встановлення, зміну, припинення правових норм, що регулюються порядок проходження публічної служби, або прав й обов'язків конкретних публічних службовців.

Визначимо види правових актів публічної служби. Їх класифікація має не тільки наукове, а й практичне значення, оскільки вирішення службових спорів, включаючи підвідомчість та підсудність, залежить від виду правового акта (нормативний чи індивідуальний, усний чи письмовий тощо). Класифікація забезпечує науковий підхід у виборі методів правового регулювання, спрямованого на встановлення оптимальних форм вирішення долі оскаржаного правового акта.

Так, аналіз положень КАС України дозволяє стверджувати, що правові акти-документи суб'єктів владних повноважень за своїми юридичними властивостями бувають двох видів: а) нормативно-правовий акт; б) правовий акт індивідуальної дії. У цьому контексті слід уточнити різницю між нормативно-правовими актами та правовими актами індивідуальної дії. Оскільки, як свідчить судово практика, нерідко мають місце випадки, коли під час визначення предмета спору суд може помилятися в тому, який акт оскаржується (індивідуальної дії чи нормативний), що призводить до неправильного визначення підсудності спору. В інформаційному листі Вищого адміністративного суду «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» від 1 червня 2010 р. № 781/11/13-10 [6] зазначається, що, вирішуючи спір, суд зобов'язаний за критеріями юридичної природи акта управління визначитися щодо належності його до нормативно-правових актів чи до правових актів індивідуальної дії та навести у своєму рішенні відповідні доводи. Крім того, у листі говориться, що юридична наука визначає, що нормативно-правові акти – це правові акти управління, які встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми. Нормативно-правові акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у сфері виконавчої влади, розраховані на тривале застосування. Вони встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини в певних галузях і, як правило, розраховані на довгострокове та багаторазове їх застосування.

Залежно від міри обмеження законом адміністративного розсуду суб'єктів владних повноважень під час прийняття актів публічної служби їх можна поділити на регламентовані та дискреційні.

Регламентовані акти видаються тоді, коли законодами або підзаконними нормативно-правовими актами суб'єкту владних повноважень чітко вказано, яке рі-

шення повинен прийняти або яку дію вчинити відповідно до визначених цими актами умов. Тобто такі акти повинні видаватися у випадку, якщо законодавство безпосередньо вказує на видання такого акта відповідного змісту. Наприклад, ст. 15 Закону «Про державну службу» встановлює, що порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється Положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України. На виконання цієї норми закону Кабінет Міністрів України 15 лютого 2002 р. регламентованою постановою № 169 затверджує «Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [7].

На відміну від регламентованого акта дискреційний акт є результатом здійснення владних повноважень на власний розсуд, суб'єкт службових правовідносин сам вирішує, діяти йому або утриматися від дії, та якщо діяти, то як, у яких межах і яким має бути зміст правового акта публічної служби. При цьому такий суб'єкт має можливість самостійно визначити необхідність і характер адміністративного акта з точки зору своєчасності, ефективності тощо. Водночас дискреційні повноваження повинні надаватися тільки на основі закону та мати межі, визначені законом. Він не може прийматися поза межами закону, норма права визначає підстави, зміст, межі та цілі дискреційних дій. Як визначено в Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [8], дискреційні повноваження – це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта.

Юридичне значення поділу адміністративних актів публічної служби на регламентовані та дискре-

ційні полягає в різному ступені судового контролю за їх законністю в службових спорах. Як зазначалося нами раніше, суд не оцінює доцільність прийнятих на основі вільного розсуду актів, а контролює їх законність, що не відноситься до розсуду як такого.

За юридичними наслідками, які спричиняють правові акти публічної служби, їх ділять на правонаділяючі та обтяжуючі. На підставі видання актів першого виду відбувається встановлення, збільшення прав, свобод і законних інтересів публічних службовців або сприяння їх реалізації. Такими є акти, на підставі яких, по-перше, набуваються права публічної служби (наприклад, наказ про призначення на посаду), по-друге, розширюється коло службових повноважень як можливість діяти певним чином, по-третє, здійснюється контроль і нагляд за діяльністю певних публічних службовців, по-четверте, надаються певні заохочення, пільги та інші преференції (наприклад, ст. 34 Закону України «Про державну службу» передбачає заохочення за особливі трудові заслуги у вигляді представлення до державних нагород та присвоєння почесних звань). На підставі прийнятих обтяжуючих правових актів публічної служби відбувається обмеження прав публічних службовців або на них покладаються додаткові обов'язки (наприклад, заборона виїзду за кордон щодо осіб, які мають допуск до державної таємниці, акти про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності тощо).

У юридичній літературі існують й інші види правових актів публічної служби: попередні й остаточні, первинні та вторинні, разові, тривалої дії та тимчасові, нікчемні та оспорювані тощо.

Висновки. Таким чином, предметом службового спору є службові права та обов'язки суб'єктів службових відносин та/або питання законності правових актів публічної служби. Запропоновано нові підходи до класифікації таких актів, зокрема виділено регламентовані й дискреційні, правонаділяючі та обтяжуючі акти.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Поплавський В.Ю. Публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин як предмет юрисдикції адміністративного суду: сутність, особливості / В.Ю. Поплавський // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – № 4. – С. 104–107.
2. Марченко О.О. Публічно-правові спори щодо публічної служби в Україні: особливості розв'язання / О.О. Марченко // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3. – С. 236–238.
3. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : [монографія] / М.І. Цуркан. – Х. : Право, 2010. – 216 с.
4. Аналітична довідка Вищого адміністративного суду України про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби від 1 лютого 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09>.
5. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737 // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 140.
6. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ : лист Вищого адміністративного суду від 1 червня 2010 року № 781/11/13-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 63.
8. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.