

Мовчун О. Г.,
здобувач

Запорізького національного університету

ПОНЯТТЯ СЛУЖБОВОГО СПОРУ ЯК ВИДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

Анотація. У роботі досліджено поняття службового спору як виду публічно-правового спору. Службовий спір розглянутий як різновид юридичного конфлікту. Визначено, що предметом службового спору є встановлення законності поведінки сторін спору в публічно-службових відносинах. З урахуванням викладеного, службовий спір визначений як різновид юридичного конфлікту, що проявляється в протиборстві та взаємних претензіях сторін спору відносно одного предмета, що стосується встановлення законності поведінки сторін у публічно-службових відносинах, причому однією із сторін завжди є публічний орган (посадова особа), проявляється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом. Визначено, що одним із перспективних напрямів подальших досліджень є проведення аналізу основних видів публічних спорів.

Ключові слова: службовий спір, публічно-правовий спір, публічні органи, юридичний конфлікт.

Постановка проблеми. Сучасне законодавство не містить визначення терміна «публічно-правовий спір». Наукою публічно-правовий спір визначається як вид правових спорів, що виникають між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права. Суперечності, які характеризують зміст публічно-правового спору, виражаються в розбіжностях чи відмінностях правових позицій учасників публічно-правових правовідносин щодо їх прав та обов'язків або законності правозастосовного (адміністративного) чи нормативного акта. Класичним публічно-правовим спором вважається спір про права та обов'язки суб'єктів публічно-правових відносин [5, с. 771].

Варто зауважити, що на розвиток і удосконалення правового регулювання службових відносин впливає багато факторів, серед яких суттєва роль має відводитися судовій практиці.

Поряд із цим, саме від характеру спору залежить його підсудність. Тому підставою для розгляду службового спору адміністративним судом є його публічно-правовий зміст (характер).

За цих умов важливим науковим завданням є формування визначення поняття службового спору як виду публічно-правового спору.

У юридичній літературі окремі аспекти правового регулювання державної служби були предметом наукових досліджень Г.В. Атаманчука, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Гіунової, М.І. Іншина, О.В. Петришина та інших.

Серед інших досліджень окремої уваги заслуговує монографія М.І. Цуркана, присвячена проблемі правового регулювання публічної служби, в якій дослідник аналізує, зокрема, питання сутності спорів щодо публічної служби [2, с. 123–136].

В існуючих наукових працях проблематика сутності службового спору як виду публічно-правового спору досліджена недостатньо. Відтак – існує необхідність комплексного дослідження окресленого питання.

Мета статті. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена стаття, є такі:

5. Дослідити наукову думку щодо правового регулювання публічно-правових спорів.

6. Визначити службовий спір як вид публічно-правового спору.

7. Визначити перспективні напрями подальших розвідок з досліджуваних питань.

Виклад основного матеріалу. Кодекс адміністративного судочинства України [3] визначає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі види публічно-правових спорів:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Варто зауважити, що до питання визначення публічно-правових спорів у юридичній науці відсутній єдиний підхід. Деякі з учених розглядають публічно-правові спори як відкрите протистояння, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням або тлумаченням норм публічного права.

Зазначений підхід простежується в роботі Ю.С. Педька, який, зокрема, підкреслює, що суперечності, які характеризують зміст публічно-правового спору, виражаються в розбіжності, відмінності законних інтересів учасників публічно-правових правовідносин, що пов'язані з їхніми правами і обов'язками чи/ї законності правозастосовного або нормативного адміністративного акта. Ці суперечності пов'язані з тим, що адміністративними діями (бездіяльністю) чи рішеннями порушені або можуть бути порушені суб'єктивні права й обов'язки приватних осіб, або з тим, що на них незаконно покладено будь-який юридичний обов'язок, або вони незаконно притягнуті до адміністративної відповідальності [7, с. 252].

Інші науковці пов'язують публічно-правовий спір з відносинами у сфері публічного управління. На такій позиції стоїть, наприклад, В.А. Сьоміна, на погляд якої публічно-правовий спір як предмет адміністративного судочинства передусім характеризується тим, що виникає з приводу публічно-правових відносин у сфері публічного управління, а його суб'єк-

тний склад і спрямованість залежить від конкретної справи [8, с. 254].

Існує також позиція, згідно з якою в деяких випадках предметом публічно-правового спору можуть бути й порушені права чи законні інтереси публічних осіб, а також юридичних осіб.

Для з'ясування характеру спору необхідно враховувати, що протилежним за змістом до публічно-правового спору є приватноправовий спір [1]. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне.

Сучасні дослідники зазвичай виокремлюють дві ознаки публічно-правового спору: наявність серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи та здійснення ними в цих відносинах владних управлінських функцій.

За предметом спору публічно-правовими є спори, в яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність органу публічної адміністрації або іншого суб'єкта публічно-правових відносин. У приватноправових спорах предмет вимоги зумовлений зацікавленістю особи в отриманні певного матеріального чи нематеріального блага.

З'ясовуючи питання про наявність або відсутність публічно-правового спору за критерієм суб'єктного складу, необхідно брати до уваги правовий статус суб'єктів спору у відносинах, що передували виникненню правового спору. Якщо у відносинах, із яких виник спір, орган публічної адміністрації уповноважений вирішувати питання про права й обов'язки фізичних і юридичних осіб, то спір слід вважати публічно-правовим.

Більшість дослідників, звертаючись до проблематики публічно-правових спорів у сфері службової діяльності, перш за все аналізують викладене питання в розрізі державно-службових відносин.

Наприклад, В.Ю. Поплавський, досліджуючи сутність та особливості публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмет юрисдикції адміністративного суду, доходить висновку про доцільність виділення таких ознак публічно-правового спору в державно-службових відносинах:

- а) є різновидом юридичного конфлікту;
- б) стосується протиборства сторін спору відносно одного предмета;
- в) предмет спору являє собою встановлення законності поведінки сторін спору в державно-службових відносинах;
- г) однією із сторін спору завжди виступає державний орган (посадова особа), наділена компетенцією приймати юридично значимі рішення в державно-службових відносинах;
- д) проявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду;
- е) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення [4, с. 107].

На думку В.Ю. Поплавського, публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин являє собою різновид юридичного конфлікту, що проявляється в протиборстві та взаємних претензіях сторін спору відносно одного предмета, що стосується встановлення законності поведінки сторін у державно-службових відносинах, причому однією із сторін завжди є державний орган (посадова особа), уповноважена приймати рішення, що мають юридичні наслідки, і проявляється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом [4, с. 107].

Натомість О.О. Марченко розглядає окреслену проблематику дещо ширше та аналізує публічно-правові спори щодо публічної служби [6].

Грунтовно проаналізувавши практику розв'язання адміністративними судами спорів про поновлення на публічній службі, науковець визначила деякі особливості розгляду й вирішення

справ у таких спорах. У загальному вони зводяться до наступного: у таких спорах об'єктом правової оцінки є правовий акт індивідуальної дії, виданий суб'єктом владних повноважень, який зачіпає права, свободи, законні інтереси осіб, звільнених з публічної служби; суд адміністративної юрисдикції повинен ретельно перевірити, чи зазначені в цьому акті підстави для припинення служби, якщо вони прямо визначені законом, та чи застосовані вони обґрунтовано [6, с. 238].

За цих умов, важливого значення для нашого дослідження набуває питання співвідношення понять «державна служба» та «публічна служба».

Відповідно до п. 1 ч. 1 статті 1 Закону України «Про державну службу» [10], державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг.

При цьому дія Закону України «Про державну службу» [10] не поширюється на:

- 1) Президента України, членів Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів;
- 2) народних депутатів України;
- 3) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини;
- 4) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, крім обраних на посади у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, на яких вони працюють на постійній основі;
- 5) суддів;
- 6) працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини;
- 7) працівників державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату, які виконують функції з обслуговування;
- 8) працівників державних підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів господарювання державної форми власності, працівників підприємств, установ та організацій, що знаходяться у власності Автономної Республіки Крим, крім осіб, які займають визначені законодавством посади державної служби в центрах зайнятості Державної служби зайнятості, Національній академії державного управління при Президентові України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України;
- 9) військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом.

Згідно із п. 15 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України [3], публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Правова позиція Вищого адміністративного суду України щодо належності до юрисдикції адміністративних судів спорів, що виникають з відносин публічної служби, викладена в постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 [1].

З урахуванням положень зазначеної постанови, вирішуючи питання про віднесення службового спору до публічно-правового, необхідно враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії.

Зокрема, за змістом пункту 1 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України [3] в публіч-

но-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Виходячи із викладеного, оскільки службовий спір є різновидом публічно-правового спору, однією зі сторін службового спору завжди є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

Відповідно до норм чинного вітчизняного законодавства – п. 2 ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України – спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби віднесено до юрисдикції адміністративних судів [3].

Критерієм поділу публічної служби на види є нормативне регулювання правового статусу публічних службовців, виходячи з якого можна виділити наступні види публічної служби: діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, державна служба, а також служба в органах місцевого самоврядування [6, с. 236].

У науці адміністративного права на цей час виділяють наступні критерії віднесення служби до публічної:

1) залучення особи до публічної служби на підставі видання правового акта про її призначення на відповідну посаду (або за результатами виборів). Отже, робота найманих працівників, які хоча і працюють в органах влади, але за трудовим контрактом, не може вважатися публічною службою;

2) постійність і професійний характер (на платній основі – за рахунок державних коштів) здійснення службовцем покладених на нього законом повноважень;

3) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і «...забезпечених правом інтересів соціальної спільноти, задоволення яких є умовою та гарантією її існування і розвитку» [8, с. 80].

Суди, визначаючи правовий статус особи як публічного службовця, звертають увагу на такі факти, як наявність у трудовій книжці особи запису про складення Присяги державного службовця та присвоєння відповідного рангу державного службовця, а також виплат сум за ранг у загальній сумі заробітної плати [6, с. 236]. Але до таких критеріїв не слід ставитись як до універсальних, зважаючи, наприклад, на включення законодавцем до переліку публічних службовців політичних діячів.

У цьому контексті слід виділити положення, сформульовані М.І. Цурканом, який називав спори щодо публічної служби різновидом публічно-правових спорів. Так, дослідник обґрунтував спільні характеристики цих спорів, серед яких на першому місці – пов'язаність із владними управлінськими функціями (державним управлінням у широкому розумінні). Вказано на зв'язок цих спорів із місцевим самоврядуванням та зазначено, що ці відносини мають управлінський, але не державний характер. Серед спільних характеристик виділено публічно-правовий характер, спрямованість, переважно, на захист особи та специфічний склад учасників. Під спором із публічної служби запропоновано розуміти втілену в юридично значущих діях сторін суперечність із приводу прийняття громадян на публічну службу, проходження публічної служби та її припинення [2, с. 135–136].

Вирішуючи питання про формулювання поняття службового спору, доречно звернутися також до питання юридичної конфліктології.

Серед наукових визначень конфлікту застосовуються як базові категорії «зіткнення», «протиборство» та, зазвичай, виділяється мета – реалізація суперечливих намірів.

А.К. Гасанова, узагальнюючи існуючі напрацювання щодо сутності юридичного конфлікту, зазначає, що такий конфлікт безпосередньо пов'язаний із правовідношенням, зі спором суб'єктів права з приводу реалізації протилежних інтересів, які стосуються одного предмета [11, с. 16].

Правовий конфлікт у діяльності органів виконавчої влади А.К. Гасанова визначає як адміністративно-правове явище, що виникає за наявності певних умов, розвивається динамічно й полягає в протиборстві сторін, хоча б одна з яких має адміністративну правосуб'єктність, виникає внаслідок наявності протилежних або несумісних інтересів у сфері діяльності органів виконавчої влади, вирішуються в спосіб, визначений адміністративним законодавством, має юридичні наслідки вирішення.

Публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, дослідниця називає різновидом правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади [11, с. 16].

Основні положення щодо сутності правового (юридичного) конфлікту, сформульовані А.К. Гасановою, доцільно враховувати при визначенні поняття службового спору з врахуванням предмета такого спору – встановлення законності поведінки сторін спору.

Визначення саме такого предмета зазначеної категорії публічно-правових спорів спирається на теоретичні положення щодо умов виникнення правового конфлікту, виділених М.Р. Мергелідзе: юридичний факт (передумова виникнення юридичної конфліктної ситуації); юридична конфліктна ситуація (об'єкт і суб'єкт конфлікту, конфліктне юридичне правовідношення); інцидент (дії, які здійснює одна зі сторін для відстоювання своїх інтересів) [12, с. 24].

З урахуванням викладеного, основні положення, що стосуються сутності та особливості публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин можуть бути уточнені для службових спорів наступним чином.

Доцільно виділити такі ознаки службового спору:

- а) службовий спір є різновидом юридичного конфлікту;
- б) службовий спір стосується протиборства сторін спору відносно одного предмета;
- в) предметом службового спору є встановлення законності поведінки сторін спору в публічно-службових відносинах;
- г) однією із сторін спору завжди виступає публічний орган;
- д) службовий спір проявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду;
- е) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення.

З урахуванням викладеного, службовий спір являє собою різновид юридичного конфлікту, що проявляється в протиборстві та взаємних претензіях сторін спору відносно одного предмета, що стосується встановлення законності поведінки сторін у публічно-службових відносинах, причому однією із сторін завжди є публічний орган (посадова особа), що проявляється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом.

Висновки. Віднесення службових спорів до публічно-правових спорів, які є підсудними адміністративним судам, має своєю підставою як чинне законодавство, так і теоретичні засади, що дозволили законодавцю визначитися з юрисдикцією стосовно цієї категорії справ.

З урахуванням отриманих результатів основним напрямом розвитку положень дослідження слід вважати проведення аналізу основних видів публічних спорів.

Література:

1. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
2. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : [монографія] / М. І. Цуркан. – Х. : Право. – 2010. – 216 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 06.07.2005 №2747–IV // Голос України. – 2005. – № 158.
4. 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.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с.
6. 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.
7. Педько Ю. С. Публічно-правовий спір – предмет юрисдикції адміністративних судів України / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України. – Х. : НЮАУ, 2007. – С. 249–252.
8. Сьоміна В. А. Публічно-правовий спір – предмет адміністративного судочинства / В. А. Сьоміна // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України, – Х. : НЮАУ, 2007. – С. 252–254.
9. Тихомиров Ю. А. Курс адміністративного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
10. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 №4050–VI // Голос України. – 2012. – № 10.
11. Гасанова А. К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. К. Гасанова. – О., 2011. – 215 с.
12. Мергелідзе М. Р. Становлення інститута разрешення адміністративно-правових спорів / М. Р. Мергелідзе. – М. : Юриспруденція, 2008. – 120 с.

Мовчун О. Г. Поняття службового спору как вида публічно-правових спорів

Анотація. В роботі досліджено поняття службового спору как вида публічно-правового спору. Службовий

спор рассмотрен как разновидность юридического конфликта. Определено, что предметом служебного спора является установление законности поведения сторон спора в публично-служебных отношениях. С учетом изложенного служебный спор определен как разновидность юридического конфликта, который проявляется в противоборстве и взаимных претензиях сторон спора в отношении одного предмета, касающегося установления законности поведения сторон в публично-служебных отношениях, причем одной из сторон всегда является публичный орган (должностное лицо), а так же – в форме обращения в административный суд с административным иском. Определено, что одним из перспективных направлений дальнейших исследований является проведение анализа основных видов публичных споров.

Ключевые слова: служебный спор, публично-правовой спор, публичные органы, юридический конфликт.

Movchun O. Concept of service as a form of public controversy and legal disputes

Summary. In this paper we explore the concept of service as a form of dispute public law dispute. Call of the dispute is considered as a kind of legal conflict. Determined that the subject of the dispute is the establishment of official legality of the conduct of the parties to the dispute in the public service relationship. In view of the above, the service is defined as a type of dispute legal conflict that manifests itself in the confrontation and mutual claims of the parties to the dispute in respect of one subject as to the legality of the conduct of the parties in a public-service relationship, and one of the parties is always a public body (official), and manifested in the form of an appeal to the administrative court administrative lawsuit. It is determined that one of the promising areas for further research is to analyse the main types of public controversy.

Key words: business dispute, public disputes, public bodies, legal conflict.