



УДК 351.754

## КЛАСИФІКАЦІЯ СЛУЖБОВИХ СПОРІВ

Мовчун О.Г., здобувач  
Запорізький національний університет

У статті досліджено класифікацію службових спорів. На підставі критичного аналізу наукових опрацювань, законодавчої практики поділено такі спори за предметним критерієм. Зокрема, виділено спори про права, обов'язки, свободи та законні інтереси сторін, що виникли у зв'язку із застосуванням законів та інших нормативних актів про публічну службу (спори про суб'єктивне право), і спори про законність нормативних правових актів з питань публічної служби, які зачіпають службові права та обов'язки сторін (спори про об'єктивне право). Наведено й інші класифікації, що мають науково-практичне значення.

**Ключові слова:** службовий спір, публічно-правовий спір, публічна служба, службові правовідносини.

В статье исследованы классификации служебных споров. На основании критического анализа научных работ, законодательной практики осуществлено разделение таких споров по предметному критерию. Так, выделено споры о правах, обязанностях, свободах и законных интересах сторон, возникших в связи с применением законов и других нормативных актов о публичной службе (споры о субъективном праве), и споры о законности нормативных правовых актов по вопросам публичной службы, затрагивающих служебные права и обязанности сторон (споры о объективном праве). Приведены и другие классификации, имеют научно-практическое значение.

**Ключевые слова:** служебный спор, публично-правовой спор, публичная служба, служебные правоотношения.

Movchun O.G. CLASSIFICATION OF OFFICIAL DISPUTES

In the article the official classification disputes. Based on a critical analysis of scientific developments, legislative practice carried out by the separation of such disputes substantive criterion according to which allocated disputes about rights, responsibilities, freedoms and legitimate interests of the parties arising from the application of the laws and regulations of the Public Service (debate about the subjective right), and disputes about the legality of normative legal acts on issues of public service affecting service rights and obligations (debate on the objective law). Lists and other classifications have scientific and practical value.

**Key words:** business dispute, public legal dispute, public service, legal service.

**Постановка проблеми.** У наявних дослідженнях проблема класифікації службових спорів ще не отримала необхідного концептуального осмислення. Тому потребують удосконалення наявні підходи до видів службових спорів з урахуванням переходу від загального до часткового, від абстрактного до конкретного, зокрема в частині їх поділу за предметною ознакою. При цьому основним напрямом розвитку положень цієї роботи слід вважати проведення подальшого детального аналізу окремих видів службових спорів.

**Ступінь розробленості проблеми.** В юридичній літературі окремі класифікації службових спорів були предметом наукових досліджень Г.В. Атаманчука, Ю.П. Битяка, М.І. Іншина, О.В. Петришина, М.І. Цуркана, О.Г. Мовчуна та ін. Разом з тим у наявних наукових працях проблематика нашого дослідження недостатньо вивчена і зводиться до ототожнення класифікацій публічно-правових та службових спорів, що не виявляють специфіку останніх.

**Метою статті** є розкриття на основі аналізу чинного законодавства, поглядів вчених наявних класифікацій службових спорів та формулювання нових підходів до вказаної проблеми.

**Виклад основних положень.** Класифікація службових спорів має не тільки наукове, а й практичне значення з огляду на те, що порядок їх вирішення, враховуючи підвідомчість та підсудність, залежить від належності таких спорів до тієї чи іншої категорії. У концептуальному плані класифікація сприяє науковому осмисленню всього спектру службових спорів. У практичній площині вона забезпечує науковий підхід при виборі методів правового регулювання, спрямованого на встановлення оптимальних форм вирішення спору. Науково-практичне значення класифікації полягає в тому, що вона дозволяє виявити проблеми у роботі юрисдикційних органів і дає можливість визначити підвідомчість вирішуваних спорів у тих випадках, коли в цьому є сумніви. Крім того, розкриття характерних рис, особливостей того чи іншого виду спорів дозволяє уніфікувати процедуру їхнього вирішення.

Розподіл явищ відбувається за різними, зокрема й істотним ознаками, що відображають внутрішній зміст явища та називаються підставами. У науковій літературі, зокрема і юридичній, таку ознаку зазвичай називають критерієм. Однак в етимологічному значенні критерій – це характерна ознака явища [1, с. 450]. Тобто не будь-який

критерій є підставою класифікації, а тільки той, який має суттєве значення. Деякі автори з огляду на це справедливо не застосовують узагальнений термін «критерій», а говорять про підстави класифікації. Звідси й виникає проблема вибору критеріїв як підстав класифікації різних правових явищ, зокрема й службових спорів. Несуттєві критерії утворюють загальний, який не можна вважати юридично значимим, критерій.

Складний характер службових відносин, що охоплює не тільки сферу виконавчої влади, а й питання діяльності інших державних та муніципальних органів, вимагає діалектичного підходу до класифікації службових спорів. Це передбачає вивчення зазначеного явища у взаємозв'язку з іншими категоріями спорів, що необхідно для визначення меж класифікації. Отже, здійснюючи пошук підстав класифікації службового спору, не слід зневажати класифікаціями більш високого рівня, а саме публічно-правовими спорами в цілому.

Розглядаючи службовий спір як особливий вид адміністративно-правових відносин, слід вказати на основні критерії для поділу адміністративно-правових відносин на види, сформовані в юридичній науці. До таких належать: поділ за змістом (охоронні та регулятивні), за ступенем владності у відносинах між суб'єктами (субординаційні, координаційні, реординаційні), за співвідношенням прав і обов'язків між суб'єктами (вертикальні, горизонтальні), за складом суб'єктів, за територією поширення тощо.

Законодавець підходить до класифікації публічно-правових спорів з погляду їх підсудності. Наприклад, у ст. 17 КАС «Юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ» закріплений поділ таких спорів на види. Зокрема, зазначається, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори:

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

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

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

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

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

7) фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

Водночас виділяється й окрема категорія публічно-правових спорів, на які юрисдикція адміністративних судів не поширюється:

1) що належать до юрисдикції Конституційного Суду України;

2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;

3) спори про накладення адміністративних стягнень;

4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції [2].

В юридичній літературі службові спори класифікують по-різному. Зокрема, О.Г. Мовчун, виходячи з того, що службовий спір є різновидом публічно-правового спору, в якому одна зі сторін є суб'єктом владних повноважень, виділяє:

– службові спори, у яких однією зі сторін є орган виконавчої влади (посадова чи службова особа);

– службові спори, у яких однією зі сторін є орган місцевого самоврядування (посадова чи службова особа);

– службові спори, у яких однією зі сторін є інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Щодо класифікації службових спорів за змістом публічно-правових відносин, з яких виник спір, відповідно до норм чинного вітчизняного законодавства, автор виділяє:

– службові спори з приводу прийняття громадян на службу;

– службові спори з приводу проходження служби;

– службові спори з приводу звільнення зі служби [3, с. 205].

Водночас такі класифікації ґрунтуються на положеннях КАС щодо видів публічно-правових спорів і не розкривають специфіки службових спорів.

Крім цього, в інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10 уточнюються види спорів, які виникають у зв'язку з припиненням відносин публічної служби:

– спори про звільнення публічного службовця за ініціативою публічного органу;

– спори про припинення повноважень публічних службовців згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»;



- спори про звільнення суддів та отримання статусу «суддя у відставці»;
- спори про звільнення публічних службовців з державних політичних посад;
- спори про оскарження правових актів індивідуальної дії щодо присвоєння публічним службовцям спеціальних звань [4].

Вважаємо, що найбільш прийнятною для цілей нашого дослідження є класифікація, запропонована О.Б. Зеленцовим, який здійснює її за конкретними критеріям, кожен з яких характеризує не весь спір у цілому, а той чи інший елемент його змісту: предмет, підставу або суб'єкт. Такий підхід дозволяє в рамках проведеної зазначеним автором класифікації адміністративних спорів виділити конкретні різновиди службових спорів. Основним критерієм класифікації О.Б. Зеленцов виділяє предмет спору. Як вірно зазначає науковець, розбіжності між суб'єктами адміністративного права можуть виникати як щодо прав та обов'язків у регулятивних адміністративних правовідносинах, так і суто з приводу відповідності адміністративних актів закону або іншим актам вищої юридичної сили, тобто з приводу їх законності (правомірності), безвідносно до спору про захист суб'єктивних прав будь-яких зацікавлених осіб. Предметом у спорі про законність є виключно питання об'єктивно-правового характеру: про відповідність або невідповідність оспорюваного акта закону або нормативному акту більшої юридичної сили [5, с. 181–182]. Предмет іншого різновиду адміністративно-правових спорів охоплює як суб'єктивні права та обов'язки суб'єктів адміністративного права, так і питання законності акта (дії, рішення) владного органу. Законність правового акта чи дії владного органу стає в цьому випадку предметом спору поряд із суб'єктивними правами і обов'язками. Відповідно, предмет такого спору набуває «двоїстий» характер: суд повинен не тільки вирішити питання про правомірність акту або дії (бездіяльності), але й вирішити розбіжності про суб'єктивне право [6, с. 55].

Отже, адміністративно-правові спори за предметним критерієм можна поділити на два види:

1) спори про суб'єктивне адміністративне право, тобто про права та обов'язки сторін адміністративного правовідносини, що сперечаються;

2) спори про об'єктивне адміністративне право, тобто про законність нормативного адміністративного акта, відповідність його актам вищої юридичної сили.

Такі спори можуть бути пов'язані як з нормами адміністративного права, так і з нормами податкового, митного та інших галузевих належностей. Водночас для зара-

хування таких спорів до публічно-правових має бути наявна реалізація владних повноважень публічною адміністрацією. Оскільки службові спори мають публічно-владний характер, вони також повинні мати місце при таких умовах діяльності суб'єкта владних повноважень. Отже, з урахуванням розглянутої класифікації публічно-правових спорів, можна провести предметну класифікацію службових спорів і виділити на цій основі два їх види:

1) спори про права, обов'язки, свободи та законні інтереси сторін, що виникли у зв'язку із застосуванням законів та інших нормативних актів про публічну службу (спори про суб'єктивне право);

2) спори про законність нормативних правових актів з питань публічної служби, які зачіпають службові права та обов'язки сторін (спори про об'єктивне право).

Спори другого виду законодавець не зараховує до службових, оскільки службовець, звертаючись до суду з адміністративним позовом про визнання нормативного акта про публічну службу незаконним, виступає не як службовець, а як фізична особа, яка реалізує конституційне право на судовий захист своїх прав, свобод і законних інтересів. Тому для спорів про законність нормативних актів, зокрема з питань публічної служби, у КАС передбачена особлива процедура провадження. Ст. 171 Кодексу «Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень» встановлює, що правила цієї статті поширюються на розгляд адміністративних справ щодо:

1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради АР Крим;

2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

При цьому право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт [2]. Враховуючи те, що нормативно-правові акти про публічну службу не можуть зачіпати права осіб, які не є суб'єктами службових відносин, подавати позови про визнання таких актів незаконними можуть тільки працюючий публічний службовець, особи, які раніше перебували

на службі або вступають на неї. Крім цього, оскарження нормативного акта про публічну службу позивачем і вирішення справи адміністративним судом не пов'язано із захистом суб'єктивних прав конкретних осіб, зокрема й позивача. Суд вирішує тільки долю нормативного акта або його частини (суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині (ч. 8 ст. 171 КАС)).

Отже, наявність службового спору обумовлено розбіжностями з приводу законності нормативного акта, що містяться в самому факті звернення зацікавленої особи з вимогою про визнання акта, що суперечить закону незаконним. Водночас у разі прийняття судом рішення про визнання нормативно-правового акту незаконним повністю або в окремій його частині, суд захищає порушений цим актом права, свободи та законні інтереси позивача.

Відповідачем у таких спорах є суб'єкт владних повноважень, який прийняв відповідний акт, а значить, спір про законність нормативних актів про публічну службу, по суті, є спором між суб'єктами службових відносин з приводу можливого порушення прав і свобод позивача, який у спорі є службовцем, а не приватною особою. Юридичний факт у таких відносинах – це момент видання нормативно-правового акта. Зв'язок службових прав і обов'язків, що обумовлює співвіднесеність всіх суб'єктів, яким адресована ця норма, свідчить про існування якихось службових правовідносин, що, у свою чергу, має загальний характер.

Отже, спори про законність нормативних актів про публічну службу мають усі риси публічно-правового, а значить, і службового спору, оскільки, по-перше, виникають із публічно-службових відносин, по-друге, їх предметом є законність нормативних актів суб'єктів владних повноважень (відповідача), які зачіпають права і обов'язки позивача – публічного службовця або особи, яка вступає або звільнилась з такої служби, по-третє, підставою їх виникнення є факт видання суб'єктом владних повноважень нормативно-правового акта, що регулює службові відносини, по-четверте, такі спори вирішуються за встановленою законом процедурою.

До цього слід додати, що у справах про припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог несумісності, встановлених Конституцією та законами України, позивачем може бути відповідний владний орган, а відповідачем – його посадова особа. При цьому завдання суду є незмінним: перевірка наявності обставин, що

є підставою для дострокового припинення повноважень посадової особи, з метою недопущення протиправності такого припинення [7, с. 485; 8, с. 190].

Серед службових спорів про суб'єктивне право можна виділити дві основні підгрупи: а) спори про права сторін; б) спори про свободи публічних службовців; в) спори про їх законні інтереси; г) спори про обов'язки сторін.

Суб'єктивні права та обов'язки сторін, які є предметом службового спору, можуть носити майновий або немайнову характер. Залежно від цього критерію, можна виділити майнові (наприклад, про оплату праці) і немайнові (щодо притягненням службовця до дисциплінарної відповідальності) службові спори.

За суб'єктами, які беруть участь у спорі, можна виділити:

1) спори між громадянином, який вступає на публічну службу, та суб'єктом владних повноважень (наприклад, з приводу необґрунтованої відмови у прийнятті на службу, дискримінації при прийомі на службу);

2) спори між публічним службовцем і суб'єктом владних повноважень (складають найбільшу кількість службових спорів, що можуть виникати з різних підстав, пов'язаних із проходженням служби);

3) спори між особами, які раніше перебували на публічній службі, та суб'єктом владних повноважень (про звільнення зі служби, пенсійного забезпечення тощо);

4) спори між службовцями, особами, які раніше перебували на публічній службі або вступають на публічну службу і суб'єктом владних повноважень (наприклад, спори про законність нормативних актів про публічну службу).

Залежно від того, яка зі сторін є ініціатором спору, їх можна класифікувати на: 1) спори, ініційовані публічними службовцями, особами, які раніше перебували на публічній службі або вступають на публічну службу; 2) спори, що виникають з ініціативи суб'єкта владних повноважень (наприклад, про припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог несумісності, встановлених Конституцією та законами України).

Залежно від виду публічної служби службові спори можна поділити на ті, що пов'язані з: 1) державною службою; 2) органами місцевого самоврядування або: а) цивільною службою (загальна та спеціалізована); б) мілітаризованою службою.

Висновки. Отже, службові спори характеризуються різноманіттям видів, що мають не тільки загальні риси, притаманні публічно-правовим спорам, але й істотні особливості. У практичному плані наведені



класифікації можуть слугувати законодавцеві допоміжним засобом удосконалення правового регулювання оптимального вирішення питань підвідомчості та підсудності службових спорів та диференційованого підходу до встановлення оптимальних форм їх вирішення. Їх теоретичне значення полягає в удосконаленні наявного підходу до видів службових спорів з урахуванням переходу від загального до часткового, від абстрактного до конкретного. Враховуючи отримані результати, основним напрямом розвитку положень нашого дослідження слід вважати проведення подальшого детального аналізу окремих видів службових спорів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова ; Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35 (№ 35–36, 37). – С. 446.
3. Мовчун О.Г. Види службових спорів / О.Г. Мовчун // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2014. – Ч. 2, № 6. – С. 201–205.
4. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
5. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории : моногр. / А.Б. Зеленцов – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Изд-во РУДН, 2009. – 692 с.
6. Линецкий С.В. Служебный спор и порядок его разрешения : дисс. ... канд. юр. наук : спец 12.00.14 / С.В. Линецкий. – М., 2010. – 223 с.
7. Адміністративне судочинство України : підручник / [авт. кол. : О.М. Пасенюк (кер.), О.М. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
8. Андрійцьо В.Д. Адміністративне судочинство України : у 2 т. / В.Д. Андрійцьо, П.А. Трачук ; за ред. П.А. Трачука. – Ужгород : Гражда, 2009. – Т. 2. – 2009. – 322 с.