

ПОПЛАВСЬКИЙ В. Ю.,
заступник голови
(Дніпропетровський апеляційний
адміністративний суд)

УДК 342.951

УМОВИ ВИНИКНЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИНАХ

У статті обґрунтовано поняття умов виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Такими умовами названі обставини, що створюють можливість виникнення зазначених спорів, і пов'язані із порушенням норм права, які регулюють державно-службові відносини, помилками у правозастосовній діяльності або у юридичній кваліфікації дій сторін спору.

Ключові слова: державно-службові відносини, публічно-правовий спір, юридична конфліктна ситуація, помилка, умова.

В статті обґрунтовано поняття умов виникнення публічно-правових спорів в государственно-служебных отношениях. Такими условиями названы обстоятельства, создающие возможность возникновения указанных споров, и связанных с нарушением норм права, регулирующих государственно-служебные отношения, ошибками в правоприменительной деятельности или в юридической квалификации сторон спора.

Ключевые слова: государственно-служебные отношения, публично-правовой спор, юридическая конфликтная ситуация, ошибка, условия.

The concept of conditions of the public-law controversies in public-service relations occurrence is substantiated. These conditions are defined as the circumstances that: 1) create the possibility of such controversies occurrence, and 2) related to the: (a) violation of law governing public-service relationships; (b) mistakes in enforcement or in the legal qualification of the controversy parties.

Key words: public-service relationship, public-law controversy, legal conflict situation, mistake, conditions.

Вступ. Специфіка державно-службових відносин обумовлює наявність специфічних умов виникнення публічно-правових спорів у цій сфері. Визначення умов виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин має важливе практичне значення, адже дозволяє розробити заходи, спрямовані на попередження виникнення таких спорів, що, в свою чергу, буде сприяти розвантаженню судової системи в цілому. Аналіз юридичної літератури дозволяє зазначити про недостатню увагу науковців у цьому напрямі, адже предмет аналізу стосувався загальних питань сутності публічно-правового спору, адміністративно-правового спору (Ю. С. Педько, Л. В. Бринцева, Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна, К. О. Тимошенко, Н. Є. Хлібороб та інші), змісту та структури окремих категорій публічно-правових спорів (О. А. Веденяпін, М. Г. Кобилянський, О. Г. Мовчун, М. І. Смокович, М. І. Цуркан та інші).

Постановка завдання. Мета статті полягає у обґрунтуванні положень щодо умов виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин.

Результати дослідження. Визначаючи поняття умов виникнення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, слід звернутись до здобутків філософії як



науки загально гуманітарної, що спрямована на формування світогляду людини. У філософії умови визначені як те, від чого залежить дещо інше (зумовлене), що робить можливим наявність речі, стану, процесу [1, с. 469]. Виходячи з такого змісту категорії «умови» та відповідно предмету наукової розвідки, слід здійснювати дослідження у напрямку визначення чинників впливу на державно-службові відносини, які обумовлюють виникнення публічно-правових спорів, в тому числі і чинників, які впливають на конфліктність відносин у виділеній сфері, обумовлюючи необхідність звернення, у разі трансформації конфлікту у публічно-правовий спір, до адміністративного суду за його вирішенням.

Слід відмітити, що в роботах К. О. Тимошенко, Н. Є. Хлібороб були піддані аналізу питання підстав виникнення публічно-правових спорів [2, с. 5; 3, с. 14], що на перший погляд можна вважати близьким поняттям до умов виникнення таких спорів. Разом із тим, зазначені поняття суттєво відрізняються. Так, Н. Є. Хлібороб під підставою виникнення публічно-правового спору розуміє сукупність фактичних і юридичних обставин, які свідчать про ймовірне порушення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб у публічно-правових відносинах [3, с. 15]. К. О. Тимошенко розуміє під цим поняттям порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів інших учасників правовідносин, а також невиконання ними обов'язків, встановлених законодавством, або втручання у компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади [2, с. 194].

Порівняння зазначених наукових підходів дозволяє віднайти в них істотні відмінності. Так, Н. Є. Хлібороб пов'язує такі підстави із даними, що свідчать про ймовірне порушення прав тощо. К. О. Тимошенко ж під цими підставами розуміє власне порушення або протиправну поведінку. Не вдаючись до детального аналізу щодо визначення більш прийнятної наукової позиції, попри вказану відмінність між ними, можливо визначити те спільне, що кардинально відрізняє підставу виникнення публічно-правового спору від умови його виникнення.

Обидві позиції, як К. О. Тимошенко, так і Н. Є. Хлібороб, пов'язують підстави виникнення із порушенням прав або іншою протиправною поведінкою. Подібного висновку можна дійти також з аналізу наукового підходу Ю. С. Педька, який визначав поняття публічно-правового спору як правового явища, що виникає внаслідок певних порушень. Поряд із цим, крім такої умови, як порушення норм публічних галузей права, на думку Ю. С. Педька, публічно-правовий спір виникає у сфері правозастосування або тлумачення правових норм. Так, на думку вченого, публічно-правовий спір – вид правових спорів, що виникає між учасниками публічно-правових відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм публічних галузей права [4, с. 771].

Отже, узагальнення наукових підходів К. О. Тимошенко, Н. Є. Хлібороб, Ю. С. Педька щодо підстав публічно-правового спору слід порівняти із наведеним вище філософським визначенням змісту категорії «умови» і можна визначити принципову різницю між категоріями «підстава» та «умови». Вказані вченими (К. О. Тимошенко, Н. Є. Хлібороб, Ю. С. Педьком) обставини (порушення прав, протиправна поведінка тощо), що безпосередньо тягнуть виникнення публічно-правового спору, є підставами виникнення спору. До поняття ж «умови» входять лише ті обставини, що створюють можливість виникнення публічно-правового спору, але не тягнуть його виникнення.

Слід зауважити, що в зазначених дисертаційних дослідженнях К. О. Тимошенко, Н. Є. Хлібороб підстава виникнення публічно-правового спору розглядається як його елемент. Умова ж виникнення, як видно з наведеного поняття, виходить за рамки публічно-правового спору і не може бути виділена його елементом.

Отже, загальне поняття умов виникнення публічно-правових спорів передбачає їх визначення як обставин, що створюють можливість виникнення зазначених спорів і можуть бути пов'язані із порушенням норм публічних галузей права, правозастосовною діяльністю або діяльністю щодо тлумачення вказаних норм. Крім того, до зазначених обставин доцільно віднести юридичну конфліктну ситуацію.

Проведення дослідження з метою охарактеризувати умови виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин зумовлює інтерес до наукової роботи



А. О. Ткаченко «Компетенційні спори: поняття та особливості». Вказаний вчений наводить наукову позицію Ю. О. Тихомирова щодо підстав виникнення компетенційного спору, зокрема: щодо обсягу й характеру компетенції, предметів відання, повноважень суб'єкта компетенції або всього в сукупності [5; 6, с. 669]. Надалі дослідник наводить позицію Ю. О. Тихомирова щодо безпосереднього визначення підстав виникнення компетенційних спорів – винні дії або бездіяльність самого органу чи посадової особи, втручання інших органів в діяльність, що спричиняє перешкоди для подальших дій. Разом із тим, А. О. Ткаченко додає, що до таких підстав слід віднести також недостатню урегульованість у нормативно-правових актах розподілу компетенції між суб'єктами владних повноважень. Не завжди законодавцем чітко прописано владні повноваження кількох суб'єктів управління щодо одного об'єкта управління, також існують випадки встановлення спільної компетенції кількох органів управління, але не здійснено розподілу їхніх функцій [5].

Враховуючи наведене вище філософське розуміння умови як того, що створює можливість, підґрунтя виникнення чогось, слід зауважити, що недоліки правового регулювання компетенції слід віднести скоріше саме до умов виникнення спорів, а не до підстав. Зазначений підхід обумовлений тим, що недоліки чинного законодавства самі по собі не тягнуть виникнення компетенційних спорів у кожному конкретному випадку, коли виникає колізія компетенцій, а лише створюють підґрунтя для виникнення таких спорів. Однак поняття публічно-правового спору, на відміну від юридичного конфлікту, пов'язується з відкриттям процедури щодо захисту прав, свобод законних інтересів його учасників. Відкриття такої процедури в багатьох випадках залежить від волевиявлення конкретного суб'єкта публічно-правових відносин. І не завжди конкретний випадок проявлення зазначеної колізії викликає таке волевиявлення.

Цікавий підхід пропонує М. Г. Кобилянський щодо виділення умов, джерел, причин та підстав компетенційних спорів. Дослідник обґрунтовує положення про те, що умовами виникнення компетенційного спору слід вважати правові явища, від яких залежить виникнення спору і завдяки яким стає можливим такий спір. Умовою виникнення компетенційних спорів у публічно-правовій сфері суспільних відносин виступає, насамперед, конфліктна ситуація, що складається під час реалізації органами державної влади, органами місцевого самоврядування своєї компетенції – компетенційний конфлікт [7, с. 8]. Умовою виникнення компетенційного спору назване певне конфліктне явище, пов'язане із процедурами реалізації суб'єктами компетенції у сфері публічно-правових відносин, спрямованої на здійснення державних функцій. Причиною компетенційного спору пропонується вважати власне компетенційний конфлікт, оскільки саме він породжує виникнення спору. Компетенційний конфлікт розглядається як загальне явище у сфері діяльності суб'єктів, що виконують державні функції, і не завжди негативне, оскільки за певних обставин конфлікт може бути джерелом організаційних перетворень якісного характеру. Компетенційний конфлікт окреслено як конфлікт юридичний, тобто такий, що виникає в межах певних правовідносин [7, с. 12].

Враховуючи, що компетенційний спір розглядається в контексті захисту прав, свобод, законних інтересів у адміністративному судочинстві, його підставою пропонується вважати звернення до адміністративного суду із адміністративним позовом. На відміну від умов, поняття «джерело компетенційних спорів» розкрито, виходячи з доктринального визначення категорії «джерело права» та враховуючи соціальний, юридичний аспекти вказаного терміну, зміст відповідної діяльності [7, с. 8].

Використання здобутків юридичної конфліктології доцільне і доречне саме у разі характеристики компетенційних спорів. Проте вказаний підхід не можна вважати таким, що може бути покладений в основу характеристики інших категорій публічно-правових спорів. Дійсно, логічна ланка «джерело – умова – причина – підстава» дозволяє охарактеризувати соціальні витоки певного правового явища, в тому числі і публічно-правового спору. Проте відповідний аналіз має значення для проведення наукового пошуку у напрямку опрацювання превентивних правових заходів попередження негативної конфліктної ситуації. Дослідницька розвідка у суто процесуальному аспекті передбачає виділення, у першу чергу, юридичних



явищ та їх предметний аналіз. Таким явищем із запропонованого М. Г. Кобилянським логічного ряду виступає категорія «умова», що уособлює у собі конфліктність (у юридичному значенні цього терміну) правового регулювання.

Отже, серед умов виникнення публічно-правового спору, зокрема у сфері державно-службових відносин, слід виділити і недоліки правового регулювання зазначених відносин.

Як відзначається у теорії права, одним з аспектів сутності права є те, що воно є владним, нормативним регулятором суспільних відносин і поведінки людей, узгодження їхніх інтересів, примирення, подолання конфліктів шляхом компромісу [8, с. 229]. Зі зазначеного безпосередньо випливає висновок про нерозривну пов'язаність права із життям, і більш того – про знецінення права без його реалізації у житті. Як зазначає О. Ф. Скакун, за наявності норм права без юридичного факту правовідносини неможливі. Юридичні наслідки розглядаються як, здебільшого, виникнення, зміна та припинення правовідносин [8, с. 401]. Серед підстав виникнення правовідносин розрізняють матеріальні та юридичні. Серед юридичних розрізняють норму права та юридичний факт [8, с. 386]. Зазначене наводить на висновок, що наявність недоліків правового регулювання у певній сфері не може бути достатньою умовою для виникнення публічно-правового спору. Важливого значення набувають також фактичні дії осіб в рамках конфлікту, що ґрунтуються на правових приписах, які містять недоліки. Так, неможливе виникнення публічно-правового спору, якщо певні недоліки правового регулювання присутні, але сторони досягли примирення або конфлікт було вичерпано іншим шляхом. Вказане актуалізує необхідність виділення не тільки юридичної умови виникнення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, але й фактичної, яка пов'язана із поведінкою майбутніх сторін публічно-правового спору.

Характеризуючи вказану поведінку, слід повернутись до поняття юридичного конфлікту. В розглядуваному аспекті юридичний конфлікт представляє інтерес, передусім, як протиставлення двох чи кількох суб'єктів [4, с. 415]. У джерелах з конфліктології конфлікт розуміється як зіткнення протилежних інтересів і поглядів, напруження і крайнє загострення суперечностей, що призводить до активних дій, ускладнень, боротьби, що супроводжуються складними колізіями. Невід'ємними ознаками конфлікту відзначаються зіткнення або боротьба, ворожі стосунки [9].

В аспекті розглядуваного питання уявляється, що діями, які можна вважати фактичною умовою виникнення публічно-правового спору, є активні дії сторін конфлікту, що може в подальшому стати основою такого спору. Водночас, враховуючи, що публічно-правовий спір виникає з суто правових відносин, то такий конфлікт теж слід розглядати як юридичний. Адже публічно-правовий спір не може виникати з дій, які не мають правового характеру.

Висновки. Таким чином, умови виникнення публічно-правового спору, зокрема у сфері державно-службових відносин, слід характеризувати з юридичної та фактичної сторін. З юридичної сторони ними постають недоліки правового регулювання суспільних відносин у сфері державної служби. З фактичної сторони ними постають активні дії майбутніх сторін такого спору в рамках існуючого між ними юридичного конфлікту. Разом із тим, слід звернути увагу на наступне. Визначення конфлікту як юридичного здійснюється його сторонами шляхом юридичної кваліфікації існуючих правовідносин. Разом із тим, під час такої кваліфікації можуть бути допущені помилки і може виявитись, що конфлікт насправді не є юридичним. Звісно, стосовно публічно-правових спорів така ситуація є мало імовірною, оскільки однією зі сторін публічно-правового спору, як вже зазначалось вище, є суб'єкт владних повноважень, а державній службі притаманна така ознака, як здійснення на професійних засадах. Разом із тим, вказане не виключає помилок повністю. Крім того, можуть бути допущені помилки при визначенні правової природи відносин, що склались між сторонами конфлікту. Зокрема, одна з сторін або обидві сторони можуть виходити з того, що відносини є публічними, хоча насправді правова природа їх інша. У разі виникнення публічно-правового спору, що передано до адміністративного суду наслідком такої помилки є закриття провадження у справі. Узагальнення результатів проведеного теоретико-правового аналізу дозволяє виділити наступні умови виникнення публічно-правових спорів у



державно-службових відносинах: а) наявність юридичної конфліктної ситуації; б) недоліки правового регулювання; в) помилки у правозастосуванні, в тому числі внаслідок помилок у тлумаченні правових норм судами. Поглиблене дослідження вказаних умов як окремо, так і у взаємозв'язку, уявляється важливим напрямком досліджень щодо формування наукового підходу до визначення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, а також надання загальної характеристики таких спорів.

Список використаних джерел:

1. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 576 с.
2. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / К. О. Тимошенко; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2012. – 20 с.
3. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н. Є. Хлібороб; Національний університет «Львівська політехніка». – Львів, 2012. – 22 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / Ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. – 1020 с.
5. Ткаченко А. О. Компетенційні спори: поняття та особливості / А. О. Ткаченко // Право і суспільство. – 2010. – № 1. – С. 68-73.
6. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2005. – 1150 с.
7. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. к. ю. н. 12.00.07 / М. Г. Кобилянський; Державний науково-дослідний інститут МВС України. – К., 2014. – 23 с.
8. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: [підруч.] / О. Ф. Скакун. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
9. Конфлікт [Електронний ресурс] // Веб-сайт «Вікіпедія – вільна енциклопедія». – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Конфлікт>.

СИДОРУК Р. А.,
аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 347.73:336.22

**ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСІБ,
ЯКІ СПРИЯЮТЬ СПЛАТІ ПОДАТКІВ ТА ЗБОРІВ В УКРАЇНІ**

Стаття присвячена особливостям правового статусу осіб, які сприяють сплаті податків та зборів. Автором досліджено місце осіб, які сприяють сплаті податків та зборів, серед суб'єктів податкових правовідносин; проаналізовано податкове законодавство, що закріплює правовий статус таких суб'єктів, та запропоновані зміни до нього.

Ключові слова: особи, які сприяють сплаті податків та зборів, представники платників податків, податкові агенти, банки.

