

## АДМІНІСТРАТИВНІ СПОРИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ПОНЯТТЯ, ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ ТА ВИДИ

БУЛГАКОВ О.С. - здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
ДВНЗ «Запорізький національний університет»

УДК 342.98

*В статті автором піднімаються питання визначення та розв'язання проблем визначення категорії адміністративних спорів в сфері публічної служби в Україні. Автором піднімаються питання характеристики основних ознак виникнення адміністративних спорів в сфері публічної служби в відповідності з нормами діючого законодавства та в відповідності з пропозиційними змінами в законодавстві про адміністративне судопроцесування. Автором зроблено висновок про категорію адміністративних спорів в сфері публічної служби.*

*Ключові слова: адміністративний спор, адміністративне судопроцесування, державна служба, основи виникнення адміністративних спорів, публічно-правовий спор, публічна служба, юрисдикція.*

### Постановка проблеми

Ефективність правового регулювання відносин у сфері публічної служби залежить і від належного забезпечення прав учасників відповідних правовідносин. Ефективність правового захисту прав суб'єктів спорів у сфері публічної служби в тому числі залежить і від правильно обраного способу їх вирішення. Передусім необхідно ще раз звернути увагу на визначення поняття правовий спір і його місце в системі соціальних конфліктів.

Теоретичне підґрунтя статті становлять праці, присвячені розробці проблем державної служби і публічної служби в цілому. У працях В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, Ю.

П. Битяка, Н. В. Бондаренко, С. Д. Дубенко, О. Д. Лазор, В. Я. Малиновського, В. М. Манохіна, А. Ф. Ноздрачова, І. І. Письменної, С. М. Серьогіна та інших науковців визначено результати досліджень щодо визначення сутності категорії державної служби, робляться висновки щодо критеріїв її співвідношення з іншими видами діяльності, факторів її дестабілізації (корупція, кар'єризм, бюрократизм тощо), однак питання визначення поняття адміністративних спорів у сфері публічної служби вимагає перегляду у контексті реформування системи публічного управління в цілому і регулювання здійснення адміністративного судочинства зокрема, що визначило **актуальність** обрання теми дослідження та зумовило його мету.

### Виклад основного матеріалу

Розвиток суспільства є неможливим без виникнення суперечностей між його членами, окремими групами, між органами управління і приватними особами тощо. Як відомо, найбільш важливі суспільні відносини регулюються нормами права, і відповідно такі конфлікти відносяться до категорії правових спорів. Відповідно визначаючи місце правових спорів у сфері соціального регулювання відносин, необхідно підкреслити, що їх вирішення покладається на спеціально встановлені механізми впливу і забезпечення реалізації інтересів учасників конфлікту. До ознак правового спору відноситься, зокрема, настання відповідних юридичних наслідків, що застосовуються до осіб, внаслідок

діяльності або бездіяльності яких відбулося або може відбутися порушення права чи інтересів [1, с. 15].

Визначення підстав та умов виникнення конфліктних ситуацій у сфері публічної служби має за своєю сутністю міжгалузевий характер регламентації їх вирішення. У юридичній науці також відсутнім є єдиний підхід до визначення підстав виникнення публічно-правових спорів у цілому і, зокрема, у сфері публічної служби.

До підстав виникнення публічно-правових спорів відносять сукупність фактичних та юридичних обставин, що є свідченням можливого порушення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб у відносинах публічного права [2, с. 15]. До ознак публічно-правових спорів Н.Є.Хлібороб відносяться: визначення однієї зі сторін спору органів публічної адміністрації, при цьому предметом таких спорів є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічно-правових відносин, які порушують або можуть порушити права, свободи та інтереси інших суб'єктів [3].

К.О. Тимошенко розуміє під цим поняттям власно порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод чи охоронюваних законом інтересів іншого (інших) учасників правовідносин, а також невиконання ним обов'язків, встановлених законодавством, або втручання у компетенцію іншого суб'єкта – носія публічної влади [4, с. 194].

Виділяється ще один підхід до визначення сутності публічно-правовий спір, в основу якого покладено розуміння, що обов'язковою ознакою є наявність оспорюваного публічного інтересу, при цьому спір може виникнути за участі суб'єкта владних повноважень, так і без такої особи. Публічний інтерес розглядається як інтерес, що виявляється у визнанні державою інтересів соціуму або окремих його груп. Визнання публічного інтересу вбачається у забезпеченні механізму не лише його встановлення, але і визначення шляхів забезпечення його реалізації [5, с.32-33]. Критерій встановлення або відсутності публічного інтересу, зокрема, покладається Н. В. Ільків в основу визначення поняття публічно-правового спору [6, с. 131-139].

Неоднозначно сприйнято науковою спільнотою розуміння приватного та публіч-

ного інтересу, запропоноване Р. С. Мельником та В. М. Бевзенком. Вони вважають, що приватні інтереси – це ті, що задовольняються власними, винятково інтелектуальними діями і операціями (наприклад, внутрішнє, необ'єктивоване сповідання певної віри), а також ті, що задовольняються власними фізичними діями, але такими, що не оприлюднюються. На протигагу приватним інтересам публічні інтереси поєднують лише ті інтереси, які однаковою мірою є важливими для кожного члена суспільства (наприклад, інтерес дихати чистим повітрям) [7, с. 36].

Такий підхід відповідно корелюється з положеннями п.п. 2-3 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 року, де зазначається, що для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер) [8]. Отже, Вищий адміністративний суд України у своєму рішенні як ознаку публічно-правового спору визначав публічно-правовий зміст конфлікту та наявність спеціального суб'єкта спору – публічного органу чи посадової особи такого органу.

Розглядаючи критерії покладення в основу поділу системи права на приватне та публічне задоволення відповідних категорій інтересів, О. І. Миколенко виступає проти підходу, запропонованого Р.С. Мельником та В. М. Бевзенко [9, с. 102-103]. Натомість ним запропоновано відмовитися від поділу інтересу на публічний і приватний і обґрунтовано необхідність у межах адміністративно-правового регулювання суспільних відносин обстоювати інтереси державні, громадські і особистісні [9, с. 104].

Встановлено, що відсутнім є єдиний комплексний підхід з боку представників науки адміністративного права до визначення поняття «публічно-правовий спір». Так, (Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.Є. Хлібороб, А.М.Школик) виділяють такі ознаки правових спорів, як те, що, по-перше, підставою для їх виникнення є вчинення юридично значимих дій його учасників, по-друге, їх нормативною основою є встановлений законодавством механізм реалізації права особи на захист [10, с. 8-9].

Існує ще підхід до визначення поняття публічно-правового спору, запропонований Ю.С. Педьком. В основу запропонованого підходу вченим покладено можливість до категорій публічно-правових спорів відносити і спори у правозастосування або тлумачення правових норм [11, с. 771]. Така позиція вченого знайшла своє відображення у запропонованих змінах, що внесені до Кодексу адміністративного судочинства України у 2017 році.

Так, відповідно до частини першої статті п'ятої Кодексу адміністративного судочинства у редакції проекту Закону України від 23.03. 2017 №6232 року [12] як спосіб відновлення порушеного права чи інтересу є визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень. І відповідно окремою главою передбачаються 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 (глава 6 Кодексу адміністративного судочинства України [13] і відповідно глави 11 редакції Кодексу адміністративного судочинства України, визначеної у проекті Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 23.03.2017 р. №62323 [12]).

Узагальнюючи вищезазначені наукові підходи до визначення підстав виникнення публічно-правових спорів необхідно підкреслити, що останні виникають внаслідок порушення встановлених законодавством прав та охоронюваних державних, громадських і приватних інтересів.

Юридична конфліктологія спрямовується на забезпечення ефективності врегулювання правових суперечностей. З'ясування їх сутності дозволяє визначити межі юрисдикції їх розгляду. Загальноживаним критерієм є поділ правових спорів залежно від їх предмету на : 1) спори, що виникають у зв'язку виникненням перешкод, пов'язаних з реалізацією закріплених у нормах права суб'єктивних прав, законних інтересів, повноважень, обов'язків тощо; 2) спори з при-

воду тлумачення норм права, їх відповідності нормам Конституції України; 3) спори про притягнення до відповідальності [14, с. 23–24].

Відповідно до ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до запропонованих проектом Закону України №6232 змін встановлено, що під публічно-правовим спором необхідно розуміти конфлікт, де, по-перше, однією із сторін є особа, яка здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі виконує делеговані повноваження, і відповідно предметом спору стало неналежне виконання або невиконання покладених на неї функцій; по-друге, окремо виділяється, що спір може виникати з приводу неналежного надання однією стороною адміністративної послуги; і, нарешті, по-третє, до категорії публічно-правових спорів віднесено спір за участі суб'єкта виборчого процесу або процесу референдуму, і відповідно спір пов'язується із забезпеченням законності такого процесу.

У редакції Кодексу адміністративного судочинства України 2005 року зазначалось лише, що до юрисдикції адміністративних судів належить розгляд публічно-правових спорів (ст. 4) [12], при цьому тлумачення останньої категорії законодавцем визначено через категорію адміністративної справи. Зокрема, у частині 1 статті 3 КАС України встановлено, що публічно-правовим спором є спір, «у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень» [12]. Отже, підкреслюється, що специфікою публічно-правового спору є його спеціальна підстава виникнення, яка полягає у порушенні суб'єктом публічного управління суб'єктивних публічних прав та інтересів громадян або організацій [15, с. 28], однак не визначаються предмети оскарження.

Наскільки вдалим було запропоноване визначення поняття публічно-правового спору?

Якщо порівнювати з редакцією Кодексу адміністративного судочинства України від

06 липня 2005 р., то встановлено, що публічно-правовий спір – спір, у якому: 1) одна сторона виконує публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; 2) одна сторона є надавачем адміністративних послуг, і предметом спору є неякісне надання чи ненадання такою особою відповідних послуг; 3) одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і предметом спору є порушення виборчих прав [13].

Такий підхід до визначення публічно-правових спорів є дещо відмінним від трактування, встановленого у Кодексі адміністративного судочинства України від 2005 року. Він дозволяє до ознак публічно-правових спорів, які підлягають розгляду у порядку адміністративного судочинства, віднести не лише участь спеціального суб'єкта (перелік яких знову ж таки вдалося законодавцю деталізувати, виділивши такі три категорії, як, по-перше, суб'єкт, який виконує публічно-владні управлінські функції, по-друге, суб'єкт, який надає адміністративні послуги, по-третє, суб'єкт виборчого процесу), а і встановлює відповідні спеціальні підстави оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких суб'єктів.

Підставами виникнення публічно-правових спорів законодавцем виділяються, зокрема: 1) порушення прав осіб у зв'язку з виконанням суб'єктами публічного управління покладених на них публічно-владних управлінських функцій; 2) недотримання стандартів якості надання адміністративних послуг; 3) недотримання вимог організації і проведення виборчого процесу.

До умов виникнення публічно-правових спорів у сфері службових відносин В. Ю. Поплавським відносяться наявність юридичної конфліктної ситуації; недоліки правового регулювання; помилки у правозастосуванні, в тому числі внаслідок помилок у тлумаченні правових норм судами [16, с. 95].

Висновки. Отже, відповідно до проекту Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного

судочинства України та інших законодавчих актів» від 23.03.2017 № 6232, до юрисдикції адміністративних судів у сфері публічної служби віднесено спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спори щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; спорів щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб, що у порівнянні з Кодексом адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року є більш деталізованою та прогресивною нормою.

#### Література

1. Юридическая конфликтология [Текст] / РАН, Центр конфликтолог. исслед. – М., 1995.
2. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Хлібороб Наталія Євгенівна; Національний університет «Львівська політехніка». – Львів, 2012. – 22 с.
3. Хлібороб Н. Що таке публічно-правовий спір? [Електронний ресурс] /- Н. Хлібороб // Режим доступу : <http://www.cdms.org.ua/index.php/uk/addressing-public-arguments-mn-ua/the-emergence-of-public-law-disputesin-public-administration-activity-mn-ua/105-what-is-a-public-legal-dispute-artua.html?475c1c9d3fc293d10369444f94f309b9=a73f6a5104bf3cb6f3229256a63a01da>
4. Тимошенко К. О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Тимошенко Катерина Олегівна; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2012. – 20 с.
5. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навч. посіб. (на допомогу слухачам, що здають держ. та поточні іспити адм. права) / С.Т. Гончарук. – К.: НАВС України, 2000. – 240 с.

### АНОТАЦІЯ

У статті автором піднімаються питання визначення та вирішення проблем визначення категорії адміністративних спорів у сфері публічної служби в Україні. Автором порушуються проблеми характеристики підстав виникнення адміністративних спорів у сфері публічної служби відповідно до норм чинного законодавства та згідно із запропонованими змінами до законодавства про адміністративне судочинство. Автором зроблено висновки про категорії адміністративних спорів у сфері публічної служби.

Ключові слова : адміністративний спір, адміністративне судочинство, державна служба, підстави виникнення адміністративних спорів, публічно-правовий спір, публічна служба, юрисдикція.

### SUMMARY

In the article the author raises questions of definition and the decision of problems of definition of a category of administrative disputes in sphere of public service in Ukraine. The author raises the problems of characteristics of the grounds for the emergence of administrative disputes in the sphere of public service in accordance with the norms of the current legislation and in accordance with the proposed changes in the legislation on administrative proceedings. The author made a conclusion about the category of administrative disputes in the sphere of public service.

Keywords: administrative dispute, administrative legal proceedings, public service, grounds for administrative disputes, public-law dispute, public service, jurisdiction.

6. Ільків Н.В. Публічний інтерес у контексті визначення підсудності земельних спорів / Н.В.Ільків // Адміністративне право і процес. – 2013. – №3. – С. 131-139.

7. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право [Текст]: Навчальний посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко. За заг. ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

8. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua>.

9. Миколенко О.І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві / О.І.Миколенко // Правова держава, 2016, №24, с. 100-104.

10. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади / Практичний посібник / Сало Л.Б., Сенюта І.Я., Хлібороб Н.Є., Школик А.М.. – Дрогобич : Коло, 2009. – 112 с

11. 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: міжнар.

наук.-практ. конф., 25–26 січня 2007 р.: тез. допов. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 249–252.

12. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : проект закону України від 23 березня 2017 р. №6232 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61415](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415)

13. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-36, № 37, ст.446.

14. Осадчий, А. Ю. Публічно-правовий спір як предмет адміністративного судочинства [Текст] / А. Ю. Осадчий // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – Вип. 32. – С. 46

15. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / За ред. С.В.Ківалова, О.М.Пасенюка, О.І.Харитонові. – К.: Правова єдність, 2009. – 656 с.

16. Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : дис. к.ю.н.12.00.07 / К. Ю. Поплавський. – К.: НАУ, 2015 – 215 с.