

Черняхович І. Е.,
аспірант кафедри адміністративного права та процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВІ ВІДНОСИНИ ЯК ПРЕДМЕТ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

CIVIL SERVICE RELATIONS AS A SUBJECT OF PUBLIC-LEGAL DISPUTE

Стаття присвячена визначенню кола державно-службових відносин як предмета публічно-правового спору, виробленню на цій основі окремих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування.

У статті визначено, що предметом публічно-правового спору є адміністративно-правові відносини, об'єктом яких є: прийняття, проходження, звільнення з державної служби. Зазначене стосується державних політичних посад та посад у державних колегіальних органах; посад судді та прокурора; місць роботи у рамках військової, альтернативної невійськової служби незалежно від владного характеру прав та обов'язків, що передбачаються відповідним місцем роботи; місць роботи у рамках іншої державної служби.

Додатковими критеріями визначення адміністративної юрисдикції публічно-правового спору виступають: безпосереднє практичне виконання завдань і функцій держави; наявність трудових відносин між державним службовцем та органом, установою, в якій він працює.

До юрисдикції адміністративних судів відносяться публічно-правові спори, що виникають з відносин щодо прийняття, роботи, звільнення з роботи у державних установах, за умови відповідності зазначеним у пункті 2 критеріям. Такі критерії як наявність в межах трудових обов'язків повноважень владного характеру або підстава виникнення відповідних трудових відносин (контракт чи присяга державного службовця) не повинні бути визначальними при віднесенні розглядуваних публічно-правових спорів до юрисдикції адміністративних судів. Доцільним є видання Пленумом Верховного Суду роз'яснень стосовно виділення та необхідності застосування зазначених положень та критеріїв.

Обґрунтовується доцільність включення відносин у зв'язку із діяльністю осіб на політичних посадах до кола державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративних судів, за винятками, передбаченими законом. Подібні види відносин, які виникають у зв'язку із зайняттям особою посад в органах місцевого самоврядування, недоцільно відносити до кола зазначених відносин як предмету адміністративного судочинства, оскільки вони складають інший вид відносин публічної служби.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, суд, публічно-правові спори, державна служба, адміністративне судочинство.

The article is devoted to the definition of the state-service relations as the subject of a public-legal dispute, and on this basis develop separate proposals for the improvement of the current legislation and the practice of its application.

The article determines that the subject of a public-legal dispute is administrative-legal relations, the object of which is: adoption, passing, dismissal from the civil service. The above applies to: state political positions and positions in state collegial bodies; positions of judge and prosecutor; places of work within the military, alternative non-military service, regardless of the power of the rights and obligations provided by the corresponding place of work; places of work within another civil service.

Additional criteria for determining the administrative jurisdiction of a public-legal dispute are: direct practical fulfillment of tasks and functions of the state; the existence of labor relations between the civil servant and the body, the institution in which it operates.

The jurisdiction of administrative courts includes public-law disputes arising from the relations of acceptance, employment, dismissal from work in public institutions, subject to compliance with the criteria specified in paragraph Such criteria as the existence of a power of attorney within the scope of the labor obligation or the basis for the establishment of the relevant labor relations (contract or oath of a public servant) should not be decisive for the attribution of the public law disputes under consideration to the jurisdiction of administrative courts. It is expedient to publish the Plenary Session of the Supreme Court clarifications regarding the allocation and necessity of applying the above-mentioned provisions and criteria.

The expediency of inclusion of relations in connection with activity of persons on political positions to a circle of state-service relations as a subject of jurisdiction of administrative courts, with the exceptions provided by the law, is substantiated. Similar types of relations that arise in connection with the occupation of positions in local self-government bodies are inappropriately attributed to the range of these relations as an object of administrative legal proceedings, since they constitute another type of public service relationship.

Key words: administrative-legal relations, court, public-legal disputes, public service, administrative legal proceedings.

Постановка проблеми. Спори, що виникають у зв'язку із прийняттям на публічну службу, звільненням, проходженням публічної служби, займають чільне місце у національній судовій практиці. Так, тільки адміністративними судами касаційної інстанції починаючи з 2008 року і по сьогоднішній день було розглянуто більше 600 судових справ із прийняттям рішення за результатами розгляду справи.

Одним з актуальних питань, що виникає при розгляді таких судових справ, є питання визна-

чення юрисдикції адміністративних судів щодо їх вирішення. Зокрема, Кодексом адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України) [1] передбачено поширення юрисдикції адміністративних судів на спори, що виникають з відносин публічної служби, якою визначено, фактично, діяльність суб'єктів державної або муніципальної влади (їх посадових осіб).

Втім, окремі відносини щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнен-

ня з публічної служби не отримують однозначної оцінки як справи адміністративної юрисдикції. Так, у 2017 році Львівським апеляційним адміністративним судом видані результати узагальнення щодо виявлення проблем, які виникають під час застосування положень Закону «Про державну службу», іншого спеціального законодавства, що регулює питання прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення із публічної служби, в якому відмічається проблемний характер справ щодо визначення юрисдикції відповідних справ у випадках, коли особи не перебували на публічній службі, а працювали на підставі контракту [2]. У правовій позиції у справі від 14.11.2018 р. № 757/70264/17-ц Верховним Судом було вказано про адміністративну юрисдикцію спорів у сфері публічної служби незалежно від виконання відповідним органом владних управлінських функцій у відносинах із державним службовцем [3].

Вирішення вказаних та деяких інших пов'язаних із ними проблемних питань безпосередньо залежить від визначення кола правовідносин, що виникають у сфері публічної служби та входять до предмету публічно-правового спору, що виникає з відносин публічної служби.

Звернення до наукових досліджень свідчить про недостатню опрацьованість зазначених питань. Так, не отримали належної уваги у юридичній літературі питання юрисдикції спорів, що виникають з відносин патронатної служби, окремі випадки проходження особою публічної служби у складі юридичної особи публічного права, створеної органом влади, та деякі інші. Отже, проблематика цієї статті має не тільки практичне, але й важливе теоретичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед останніх наукових досліджень найближчою тематикою слід вказати напрацювання, присвячені тематиці визначення сутності, ознак державно-службових відносин (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова [4], М.І. Іншин [5]). Втім зазначені дослідники не приділили достатньої уваги визначенню юрисдикції публічно-правових спорів, що виникають з таких відносин. Іншою максимально наближеною тематикою слід вказати опрацювання категорії «публічна служба». В цьому контексті слід вказати на напрацювання О.В. Петрішина [6; 7], Ю.П. Битяка [8], О.О. Кравченко [9], С.С. Черноног [10] та інших.

Постановка завдання. Метою зазначеної статті є визначення кола державно-службових відносин як предмета публічно-правового спору, вироблення на цій основі окремих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування.

Виклад основного матеріалу. Досягнення метистатті передбачає врахування теоретичних положень науковців щодо сутності та ознак відносин державної служби. Втім, вжиття на сьогоднішній день законодавцем поняття «публічна служба», а не «державна служба» зумовлює необхідність розмежування цих понять. Поняття «державна служба» можна вважати вихідним стосовно з'ясування сутності державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративних судів.

Відповідно до положень п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України, ключовими ознаками публічної служби можна визначити наступні: суб'єктом здійснення є особа, яка займає певну посаду; входження посади до структури органів державної або муніципальної влади. Окремими випадками публічної служби є діяльність на державних політичних посадах та патронатну службу в державних органах.

О.В. Петрішин з-поміж визначає таку ознаку публічної служби, як спрямованість на обслуговування «чужих» інтересів; зайняття посад у органах і організаціях [7, с. 11].

З положень чинного Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 року № 889-VIII (далі – Закон «Про державну службу») [11] впливає така ознака державної служби, як спрямованість на виконання завдань і функцій держави. Щодо ж до служби в органах місцевого самоврядування, то однією з визначальних ознак є її спрямованість на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування [12].

З наведених положень випливає висновок щодо широкого характеру публічної служби, об'єднання нею як державної служби, так і служби в органах місцевого самоврядування. З огляду на вихід за межі цього дослідження, у подальшому необхідно зосередитись на категорії державної служби.

В юридичній літературі наводяться наступні ознаки відносин державної служби: врегулювання виключно актами законодавства; ієрархічність; є публічно-правовими з своєю природою; змістом є права та обов'язки державного службовця; об'єкт – забезпечення виконання завдань і функцій держави; державний службовець є обов'язковою стороною цих відносин. Поряд із цим вказується на притаманність цим відносинам й інших ознак, що характеризують адміністративно-правові відносини [4, с. 47–49].

На сьогодні не склалось вичерпної класифікації державно-службових відносин. Окремі дослідники виділяють близьку категорію – службово-трудова відносини. З положень, що наводяться вченим, можна вказати на основну відмінність службово-трудова відносин від державно-службових: трудовий контракт (контракт) між громадянином та державою України як підстава їх виникнення [5, с. 336–337]. Втім, зазначене складає тільки один з окремих випадків державно-службових відносин.

В юридичній літературі відсутня усталена класифікація державно-службових відносин. При визначенні предмету юрисдикції адміністративних судів необхідно виходити з призначення наукового методу класифікації: конкретні критерії відображають значні властивості явища, предмета, процесу [13, с. 129]. Тому з урахуванням спрямованості цього дослідження, критерії мають враховувати не тільки правову природу зазначених відносин, але й мають надавати змогу вирішувати конкретні практичні проблеми, що постають сьогодні перед правозастосувачем.

Наведені вище ознаки державно-службових відносин, виділені в юридичній літературі, надають підґрунтя для визначення відповідних критеріїв. Необ-

хідно вказати про перспективність такого критерію, як об'єкт державно-службових відносин – виконання державних функцій [4, с. 47–49]. Такий висновок впливає з відомого положення про цільове призначення явищ, предметів, процесів, що мають штучне походження. Зазначений критерій відображає мету існування відповідних відносин.

Класифікація державно-службових відносин за їх об'єктом вимагає відповіді на питання: на забезпечення якої саме діяльності вони спрямовані? На виконання яких саме завдань та функцій держави спрямована ця діяльність?

В юридичній літературі виокремлюють наступний перелік функцій держави: забезпечення функціонування та розвитку економіки (економічна функція); забезпечення миру та стабільності суспільних відносин (громадська безпека, охорона суверенітету) – політична функція; забезпечення існування ідеології, культури, функціонування освіти, науки (ідеологічна функція); підтримання навколишнього природного середовища (екологічна функція); охорона та захист приватних інтересів (охоронна функція) [14, с. 73].

Визнаючи основоположний характер зазначеної позиції, необхідно визнати, що вирішення практичних завдань, зокрема вироблення пропозицій щодо окреслених вище та інших проблемних питань правозастосовної діяльності, вимагає уточнення його в межах цього дослідження. Крім того, зазначені функції не складають об'єкта відносин державної служби, а є об'єктом відповідної діяльності, яка і складає об'єкт цих відносин. Тому подальшу класифікацію необхідно проводити з урахуванням виділених у юридичній науці видів державної служби.

Функції держави як критерій класифікації зазначених видів не дістали широкої уваги в юридичній літературі. Натомість дослідники проводять її систематизацію за такими критеріями: 1) організація [15, с. 202–205]; суб'єкт публічної влади, в структурі якого особа проходить службу [16, с. 47; 17, с. 394–397]. Так, за першим критерієм виділяють цивільну та мілітаризовану службу [15, с. 202–205].

За другим критерієм виокремлюється служба у державних органах; у юридичних особах публічного права (установах) та органах управління ними. Окремо необхідно згадати виділення служби на державних політичних посадах, альтернативну (невійськову) службу, службу в органах місцевого самоврядування [16, с. 47].

Класичною вважається служба у державних органах. Її характеристика зумовлює звернення до наведених вище функцій держави, реалізація яких є її призначенням. В цьому контексті доцільно навести позицію Л.Р. Білої-Тіунової щодо виокремлення основних ознак державного службовця: заміщення посад; професійний характер діяльності; реалізація основних завдань і функцій держави; наявність у державного службовця повноважень, якими він наділяється державною і які можуть мати владний характер; публічний характер інтересів, які забезпечуються; державна служба здійснюється від іме-

ні держави і забезпечується державою; кар'єрний характер проходження державної служби; державний бюджет як єдине джерело заробітної плати державного службовця [18, с. 205–207].

Не піддаючи сумніву обґрунтованість положень вченої та повноту наданої характеристики, необхідно вказати на певну обмеженість її висновків на сьогодні, що зумовлюється втратою чинності законодавством про державну службу, що є її базою. Саме нестачу оновлених теоретичних здобутків і можна розглядати як причину деяких наведених вище питань, що виникають у правозастосовній діяльності (наприклад щодо оцінювання юридичних наслідків контракту як підстави виникнення відносин державної служби).

Виходячи з наведеного, необхідно вказати на неприпустимість охоплення терміном «державна служба» служби в органах місцевого самоврядування.

Відповідно п. 2 ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикцією адміністративних судів охоплюються публічно-правові спори, предметом яких є відносини з приводу: прийняття на державну службу, її проходження, звільнення з державної служби.

Необхідно вказати про забезпечувальний характер державно-службових відносин. Це виражається в тому, що відносини, які складаються безпосередньо у зв'язку із реалізацією посадовими особами завдань і функцій держави (реалізація повноважень), є відносинами, що хоча й мають безпосереднє відношення до державної служби, але не є державно-службовими як предмет юрисдикції адміністративних судів. Публічно-правові спори, що виникають у таких випадках, необхідно відносити до юрисдикції адміністративних судів відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України.

Пунктом 17 частини 1 статті 4 КАС України достатньо чітко окреслені рамки публічної служби як критерію віднесення досліджуваних правовідносин до юрисдикції адміністративних судів.

Так, наприклад, вказується щодо зайняття особою державної політичної посади як структурної одиниці державного апарату, за якою законодавством закріплено певні повноваження владного характеру. Аналогічно – щодо державних колегіальних органів, а також посад судді, прокурора.

Щодо ж до інших видів публічної діяльності, то вказується лише її вид (військова, альтернативна служба), патронатна служба тощо. При цьому, відсутня прив'язка до характеру місця роботи та повноважень, обов'язків, що за ним закріплені – владний чи невідладний. Тому можна зробити висновок, що у випадку охоплення певного місця роботи певним правовим режимом (військова служба, альтернативна (невійськова) служба, патронатна служба) – відповідні відносини у зв'язку із прийняттям на таку роботу, перебування на такій роботі, звільнення з неї необхідно вважати відносинами, на які поширюється юрисдикція адміністративного суду незалежно від владного характеру виконуваних повноважень.

Таким чином, прийняття на державну службу, проходження, звільнення з державної служби,

може бути об'єктом державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративних судів у випадках, якщо це стосується: державних політичних посад та посад у державних колегіальних органах; посад судді та прокурора; місць роботи у рамках військової, альтернативної невійськової служби (невладний характер функцій, які виконуються особою за даним місцем роботи).

Пунктом 17 ч. 1 ст. 4 КАС України як відповідна діяльність передбачається й «інша державна служба», без вказівки на характер місця роботи особи – посада, тобто пов'язаність із виконанням владних функцій, або ж місце роботи, що не передбачає виконання обов'язків владного характеру.

В контексті викладеного це означає керівний характер відповідності такої діяльності іншим ознакам державної служби, викладеним у Законі «Про державну службу» (ч. 1 ст. 1). При цьому ключовим з позиції застосування його при практичному розгляді відповідних спорів необхідно вважати критерій спрямованості відповідної діяльності: безпосереднє виконання завдань і функцій держави.

Таким чином, єдиним критерієм щодо віднесення відносин до державно-службових та таких, що належать до юрисдикції адміністративного суду має виступати характер роботи, виконання якої передбачає відповідна посада або місце роботи. Слід погодитись із наведеним вище узагальненням Львівського апеляційного адміністративного суду, який вказав на неприпустимість розмежування юрисдикцій адміністративних та загальних судів щодо конкретних справ залежно від підстави виникнення трудових відносин: контракт чи інші підстави, а пріоритетне значення такого критерію, як характер виконуваної роботи, зокрема чи здійснюються безпосередньо в ході її виконання завдання і функції держави [2].

Останнє, на що необхідно звернути увагу – неповнота визначення у п. 17 ч. 1 ст. 4 КАС України переліку установ, робота в яких може вважатись державною службою в аспекті визначення адміністративної юрисдикції. Так, О.Ф. Скакун виділяє такий вид суб'єктів, робота у складі яких може вважатись державною службою, як державні установи [16, с. 47]. Робота в таких установах часто пов'язана із безпосереднім здійсненням завдань та функцій держави, але реалізація трудових обов'язків не має владного характеру. Закон «Про державну службу» оперує лише поняттям «державний службовець», іманентною ознакою якого є наявність повноважень владного характеру.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави для таких висновків.

1. Предметом публічно-правового спору є адміністративно-правові відносини, об'єктом яких є: прийняття, проходження, звільнення з державної служби. Зазначене стосується: 1) державних політичних посад та посад у державних колегіальних органах; 2) посад судді та прокурора; 3) місць роботи у рамках військової, альтернативної невійськової служби незалежно від владного характеру прав та обов'язків, що передбачаються відповідним місцем роботи; 4) місць роботи у рамках іншої державної служби.

2. Додатковими критеріями визначення адміністративної юрисдикції публічно-правового спору виступають:

1) безпосереднє практичне виконання завдань і функцій держави;

2) наявність трудових відносин між державним службовцем та органом, установою, в якій він працює.

3. До юрисдикції адміністративних судів мають відноситись публічно-правові спори, що виникають з відносин щодо прийняття, роботи, звільнення з роботи у державних установах, за умови відповідності зазначеним у пункті 2 критеріям.

4. Такі критерії як наявність в межах трудових обов'язків повноважень владного характеру або підстава виникнення відповідних трудових відносин (контракт чи присяга державного службовця) не повинні бути визначальними при віднесенні розглядуваних публічно-правових спорів до юрисдикції адміністративних судів.

5. Доцільним є видання Пленумом Верховного Суду роз'яснень стосовно виділення та необхідності застосування зазначених положень та критеріїв.

6. Зазначені види відносин у зв'язку із діяльністю осіб на політичних посадах мають бути включені до кола державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративних судів, за винятками, передбаченими законом. Подібні види відносин, які виникають у зв'язку із зайняттям особою посад в органах місцевого самоврядування недоцільно відносити до кола зазначених відносин як предмету адміністративного судочинства, оскільки вони складають інший вид відносин публічної служби.

7. Пріоритетним напрямом подальших досліджень необхідно вважати уточнення такого критерію як безпосередність здійснення завдань та функцій держави при виконанні трудових обов'язків за певним місцем роботи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32 (26.08.2005), ст. 1918.
2. Узагальнення щодо виявлення проблем, які виникають під час застосування положень Закону «Про державну службу», іншого спеціального законодавства, що регулює питання прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення із публічної служби: лист Львівського апеляційного адміністративного суду від 01.02.2014 р. *Закон і Бізнес*. 2014. 02. 15. № 07.
3. Щодо юрисдикції спорів з приводу прийняття громадянина на публічну службу, її проходження чи звільнення [Електронний ресурс]: правова позиція Верховного Суду у справі 757/70264/17-ц від 14.11.2018. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
4. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні: підруч. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. Одеса : Фенікс, 2011. 688 с.
5. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудої діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України: навч. посібник. Харків : Вид-во «ФІНН», 2010. 672 с.

6. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харьков : Факт, 1998. 168 с.
7. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг.ред. Тимощука В.П., Школик А.М. Конус-Ю, 2007. 735 с.
8. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків : Право, 2005. 304с.
9. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: на шляху до вдосконалення: моногр. / за ред. Н.П. Матюхіної. Сімферополь : Кримський письменник, 2010. 212 с.
10. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія, практика: навч. посіб. / Черноног Є.С. Київ : Знання, 2008. 458 с.
11. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3 (15.01.2016), ст. 149.
12. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 26 (13.07.2001), ст. 1151.
13. Философский энциклопедический словарь. Москва : ИНФРА-М, 2003. 576 с.
14. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
15. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
16. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия) / Скакун О.Ф., Бондаренко Д.А. / Под общ. ред. Скакун О.Ф. Харьков : Эспада, 2007. 488 с.
17. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відп. ред. М.О. Баймуратов. Київ : Видництво «Юридична думка», 2010. 656 с.
18. Біла-Гіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с.