

«ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИЙ СПІР» ТА «СПІР З ПРИВОДУ ЗВІЛЬНЕННЯ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ» ЯК ОБ'ЄКТИ ДОСЛІДЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ

“PUBLIC-LEGAL DISPUTE” AND “DISPUTE OVER DISMISSAL FROM THE PUBLIC SERVICE” AS OBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE RESEARCH

Задоя І.І., кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Національний університет «Одеська морська академія»

В статті здійснено аналіз публічно-правового спору та спору з приводу звільнення з публічної служби як об'єктів досліджень адміністративного права і процесу. З'ясовано, що публічно-правові спори за своєю правовою природою та способом вирішення поділяються на різні види. Наприклад, факт існування національних правових систем та наднаціонального права дозволяє поділяти публічно-правові спори на національні та міжнародні. В свою чергу, національні публічно-правові спори в залежності від галузевої приналежності поділяються на конституційні та адміністративні, а адміністративні за способом їх вирішення – на публічно-правові спори, які вирішуються в адміністративному чи судовому порядку. Доведено, що до основних рис, які притаманні публічно-правовим спорам, відносяться: 1) вони виникають у зв'язку з діяльністю суб'єкта наділеного владними повноваженнями як учасника адміністративних правовідносин (включаючи до їх складу і службові правовідносини); 2) їх сутність в адміністративних правовідносинах це конфлікт інтересів у сфері публічного управління та розбіжність поглядів приватних осіб та суб'єктів владних повноважень на законність і обґрунтованість рішень, дій та бездіяльність останніх; 3) підставою для їх виникнення є переконаність особи в тому, що її права, свободи або законні інтереси були порушені рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, а також в тому, що вона (особа) потребує судового захисту; 4) вони є підставою для відкриття процедурного чи процесуального (судового) провадження. Зроблено висновок, що публічно-правовий спір, з одного боку, це матеріальні адміністративні правовідносини, коли особа вважає, що її права і інтереси в публічно-правовій сфері були порушені конкретним суб'єктом владних повноважень, і вона має матеріальне право звернутися за захистом до суду, а, з іншого, це адміністративні процесуальні правовідносини, бо наявність публічно-правового спору між конкретними учасниками адміністративних правовідносин підтверджується фактом діяльності адміністративного суду щодо його розгляду та вирішення. Доведено, що класифікації публічно-правових спорів, які запропоновані в науковій літературі та чинному законодавстві, не завжди враховують специфіку спорів з приводу звільнення з публічної служби. Особливість проявляється в тому, що на момент звернення до адміністративного суду з позовом особа вже не перебуває в службових відносинах та не займає посаду державного службовця, втім предмет спору стосується рішення суб'єкта владних повноважень на момент перебування даної особи на посаді державного службовця.

Ключові слова: публічно-правовий спір, спір з приводу звільнення з публічної служби, державна служба, звільнення з посади, судове провадження, судовий захист, адміністративне судочинство.

The article analyzes the public-law dispute and the dispute over dismissal from public service as objects of administrative law and process research. It was found that public legal disputes are divided into different types according to their legal nature and method of resolution. For example, the existence of national legal systems and supranational law allows dividing public legal disputes into national and international. In turn, national public-law disputes are divided into constitutional and administrative disputes, depending on the branch, and administrative disputes are divided into public-law disputes, which are resolved administratively or judicially, according to the method of their resolution. It has been proven that the main features inherent in public legal disputes include: 1) they arise in connection with the activity of a subject endowed with authority as a participant in administrative legal relations (including official legal relations); 2) their essence in administrative legal relations is a conflict of interests in the field of public administration and a divergence of views of private individuals and subjects of authority on the legality and reasonableness of decisions, actions and inaction of the latter; 3) the basis for their occurrence is the conviction of the person that his rights, freedoms or legitimate interests have been violated by the decision, action or inaction of the subject of authority, as well as that he (the person) needs judicial protection; 4) they are grounds for opening procedural or procedural (court) proceedings. It was concluded that a public-law dispute, on the one hand, is a material administrative legal relationship, when a person believes that his rights and interests in the public-law sphere have been violated by a specific subject of authority, and he has the material right to seek protection from court, and, on the other hand, it is an administrative procedural legal relationship, because the existence of a public-law dispute between specific participants of administrative legal relations is confirmed by the fact of the activity of the administrative court regarding its consideration and resolution. It has been proven that the classifications of public legal disputes, which are proposed in scientific literature and current legislation, do not always take into account the specifics of disputes regarding dismissal from public service. The peculiarity is manifested in the fact that at the time of filing a claim with the administrative court, the person is no longer in official relations and does not hold the position of a civil servant, however, the subject of the dispute concerns the decision of the subject of authority at the time of the person's tenure as a civil servant.

Key words: public legal dispute, dispute over dismissal from public service, civil service, dismissal from office, court proceedings, court defense, administrative proceedings.

Постановка проблеми. Публічно-правові спори за своєю правовою природою та способом вирішення поділяються на різні види. Наприклад, факт існування національних правових систем та наднаціонального права дозволяє поділяти публічно-правові спори на національні та міжнародні. В свою чергу, національні публічно-правові спори в залежності від галузевої приналежності поділяються на конституційні та адміністративні, а адміністративні за способом їх вирішення – на публічно-правові спори, які вирішуються в адміністративному чи судовому порядку. Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), який закріплює підстави та порядок розгляду публічно-правових спорів в адміністративних судах, не зупиняється на цьому і поділяє публічно-правові спори: за суб'єктом звернення до суду (публічно-правові спори, розгляд яких ініціюється приватними особами та суб'єктами

владних повноважень); за предметною юрисдикцією (публічно-правові спори «щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби» [1, ст. 19] і ін.); за інстанційною та територіальною юрисдикцією (публічно-правові спори що розглядаються в місцевому адміністративному суді, апеляційному адміністративному суді і Верховному Суді як судах першої інстанції [1, ст. 22] і ін.) тощо.

Власне цим і обумовлено активізацію в останнє десятиліття досліджень публічно-правових спорів, які потребують розгляду в порядку адміністративного судочинства. У зв'язку із цим, особливої актуальності набуває дослідження наукових доробок стосовно визначення змісту поняття «публічно-правовий спір» та особливостей судового захисту прав особи в публічно-правовій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зміст поняття «публічно-правовий спір», а також особливості розгляду публічно-правових спорів в порядку адміністративного судочинства досліджувалась в працях таких вчених як М. Гаврильців, Ю. Лозинський, Г. Лук'янова, О. Миколенко, Я. Павлович-Сенета, О. Сковчиляс-Павлів, Ю. Цвіркун і ін.

Разом з тим, публічно-правовий спір як предмет судового розгляду в порядку адміністративного судочинства є новелою для науки адміністративного права, представники якої в середині 90-х років замислились над необхідністю створення адміністративних судів, а реально вони почали функціонувати приблизно з 2005 року. Не дивлячись на велику кількість досліджень, які присвячені предметній компетенції адміністративних судів та порядку розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів, «публічно-правовий спір» та «судовий захист прав особи в публічно-правовій сфері» залишаються феноменами адміністративного права, які потребують до себе постійної уваги з боку науковців.

Метою статті є аналіз публічно-правового спору та спору з приводу звільнення з публічної служби як об'єктів досліджень адміністративного права і процесу.

Виклад основного матеріалу. Основними причинами виникнення публічно-правових спорів в сфері адміністративних правовідносин, на думку Ю. Р. Лозинського і Я. П. Павлович-Сенети, є: 1) відсутність в адміністративних правовідносинах балансу дотримання інтересів публічного і приватного характеру; 2) недоліки законодавства, які в основному проявляються у недосконалості законодавчої техніки [2, с. 377].

З цим твердженням можна погодитись, адже адміністративні суди розглядають не правопорушення, які мають чітко визначену внутрішню структуру у вигляді складу правопорушення – суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт, об'єктивна сторона, а публічно-правові спори, які позбавлені чіткої внутрішньої структури. Стаття 5 КАС України наділяє правом звернення до адміністративного суду особу, яка має адміністративну процесуальну правосуб'єктність (ст. 43 КАС України) і яка «вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси» [1, ст. 5]. Частина перша ст. 170 КАС України дає адміністративному суду невеликий перелік підстав для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, а це означає, що конфлікт (публічно-правовий спір), який на думку позивача існує, буде в обов'язковому порядку вирішуватись адміністративним судом. На стадії відкриття провадження у справі адміністративний суд має в наявності лише позовну заяву, яка була оформлена та подана до суду у відповідності до вимог національного законодавства, та правовий конфлікт (публічно-правовий спір), який:

по-перше, обгрунтований тільки з боку позивача;

по-друге, потребує вирішення з боку адміністративного суду на підставі дотримання принципів змагальності сторін, диспозитивності і офіційного з'ясування всіх обставин у справі;

по-третє, який може бути вирішений не на користь позивача, наприклад, у вигляді залишення позовної заяви без розгляду чи закриття провадження у справі на стадії підготовчого провадження (ст. 183 КАС України), у вигляді відмови в задоволенні позову повністю (ст. 245 КАС України).

Особливість публічно-правового спору проявляється в тому, що особа, яка звернулася до адміністративного суду, могла вважати, що її права і інтереси в публічно-правовій сфері були порушені з боку суб'єкта владних повноважень, тоді як адміністративний суд у остаточному рішенні по справі вирішив, що дії суб'єкта владних повноважень були законними і він своїм рішенням, дією чи бездіяльністю жодним чином не порушив права і інтереси особи (тобто баланс між публічними і приватними інтер-

есами було дотримано в публічно-правових відносинах, а також ці відносини виникли, розвивались і припинились на законних підставах).

Ю. Р. Лозинський і Я. П. Павлович-Сенета запропонували перелік основних рис, які характеризують публічно-правові спори (в даному випадку автори ведуть мову не тільки про спори, які розглядаються в адміністративних судах, а про всі можливі публічно-правові спори в адміністративно-правових відносинах):

1. «Публічно-правовий спір виникає у зв'язку з діяльністю держави у межах адміністративно-правових відносин» [2, с. 378]. На нашу думку, використано некоректне формулювання, адже при характеристиці учасників адміністративних або адміністративних процесуальних правовідносин слід виходити:

– із загально визнаної системи суб'єктів адміністративного права, яка поділяє їх на дві групи – приватні особи та суб'єкти публічного адміністрування, де серед останніх називає державні органи, органи місцевого самоврядування, їх публічних службовців і суб'єктів, яким таке право було делеговано державою (тобто діяльність органів місцевого самоврядування чи дії окремих муніципальних службовців не можливо охарактеризувати терміном «державна діяльність»);

– із термінології адміністративного процесуального законодавства, яке при характеристиці адміністративних правовідносин оперує поняттям «суб'єкт владних повноважень».

В даному контексті більш вдалою з науково-методологічної точки зору є позиція представників адміністративного процесуального права, адже термін «суб'єкт наділений владними повноваженнями» можна використовувати як по відношенню до державних органів, так і інших суб'єктів, які за національним законодавством вповноважені здійснювати публічно-владні повноваження. Вважаємо, що ознакою публічно-правового спору є те, що він виникає у зв'язку з діяльністю суб'єкта наділеного владними повноваженнями як учасника адміністративних правовідносин (включаючи до їх складу і службові правовідносини).

2. «Публічно-правовий спір має підставою правові наслідки, які витікають щодо застосування, реалізації чи порушення правових норм» [2, с. 378]. З цією ознакою публічно правового спору, що запропонували Ю. Р. Лозинський та Я. П. Павлович-Сенета, не погоджуємось. Норми КАС України сформульовані таким чином, що важко сказати, що покладено в основу його розуміння – суб'єктивне сприйняття особою факту порушення її прав і інтересів (суб'єктивне сприйняття факту наявності правового конфлікту) чи офіційна оцінка з боку адміністративного суду у вигляді судового рішення про наявність чи відсутність такого правового конфлікту. Навіть визначення публічно-правового спору, яке закріплено в ст. 4 КАС України, не дає чіткої відповіді на цю проблему. Наприклад, коли у визначенні публічно правового спору робиться акцент на словах «спір виник у зв'язку із невиконанням суб'єктом покладених на нього публічно-владних управлінських функцій» [1, ст. 4], то можна стверджувати, що публічно-правовий спір супроводжується наявністю правових наслідків (в нашому випадку у вигляді невиконанням публічно-владних управлінських функцій). Але, коли у визначенні публічно-правового спору наголошується на тому, що «спір виник у зв'язку із виконанням суб'єктом покладених на нього публічно-владних управлінських функцій», то про які правові наслідки в даному випадку йде мова?

Знову ж таки наголошуємо, що підставою для публічно-правового спору є переконаність особи в тому, що її права, свободи або законні інтереси були порушені рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, а також в тому, що вона потребує судового захисту.

3. «Публічно-правовий спір має визначену законом процедуру вирішення» [2, с. 378]. Так сталося, що публічно-правові спори, які виникають в сфері адміністративних

правовідносин, вирішуються або в адміністративному, або в судовому порядку. Публічно-правовий спір власне і називається «правовим», бо є підставою для початку відповідного адміністративного провадження – процедурного (позасудового) чи процесуального (судового).

Дану ознаку, на нашу думку, слід назвати наступним чином: «Публічно-правовий спір виступає підставою для відкриття процедурного чи процесуального (судового) провадження».

Також Ю. Р. Лозинський і Я. П. Павлович-Сенета пропонують наступне визначення адміністративно-правового спору: «Адміністративно-правовий спір – це адміністративно-правове ставлення комплексного матеріально-правового та процесуального характеру, що виражається в наявності протиріч сторін, викликаних конфліктом інтересів у сфері публічного управління або розбіжністю поглядів на законність та обґрунтованість дій органів та осіб, наділених публічно-владними повноваженнями» [2, с. 379]. Напевно, вчені замість слів «адміністративно-правове ставлення» хотіли написати «адміністративно-правові відносини», інакше втрачається логічний зв'язок між першою та другою частинами запропонованого визначення.

Погоджуємось із тим, що публічно-правовий спір, з одного боку, це матеріальні адміністративні правовідносини, коли особа вважає, що її права і інтереси в публічно-правовій сфері були порушені конкретним суб'єктом владних повноважень, і має матеріальне право звернутися за захистом до суду, а, з іншого, це адміністративні процесуальні правовідносини, бо наявність публічно-правового спору між конкретними учасниками адміністративних правовідносин підтверджується фактом діяльності адміністративного суду щодо його розгляду та вирішення.

Також погоджуємось із тим, що сутність публічно-правового спору в адміністративних правовідносинах це конфлікт інтересів у сфері публічного управління та розбіжність поглядів приватних осіб та суб'єктів владних повноважень на законність і обґрунтованість рішень, дій та бездіяльність останніх.

КАС України класифікує публічно-правові спори за трьома критеріями – предметна, інстанційна і територіальна компетенція. В предметній компетенції, на нашу думку, найбільше враховано специфіку окремих груп адміністративних правовідносин та спорів, що в них виникають. Слід зазначити, що перелік публічно-правових спорів, що закріплені в ст. 19 КАС України, є сумбурним (безсистемним). На нашу думку, це обумовлено потребами судової практики. Якщо на практиці виникли певні проблеми судового захисту в конкретній сфері адміністративних правовідносин – їх законодавець вніс в перелік публічно-правових спорів, що розглядають адміністративні суди. Ґрунтовної загально-аналітичної характеристики категорій публічно-правових спорів та їх законодавчої класифікації в спеціальній літературі не представлено, а тому ст. 19 КАС України виглядає саме так «розбалансовано» і «несистемно». Втім, публічно-правові спори можна поділити:

1) в залежності від ініціатора судового провадження на ті, що розглядаються за ініціативою суб'єкта владних повноважень чи за ініціативою приватної особи. Ця класифікація специфічно проявляє себе стосовно спорів «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» [1, ст. 19]. Наприклад, якщо публічно-правовий спір виник під час проходження особою публічної служби, то в даному випадку мова йде про спір між двома суб'єктами, які наділені владними повноваженнями. З одного боку, це керівник,

а з іншого підлегла особа. В даному випадку ініціатором судового розгляду публічно-правового спору буде виступати суб'єкт владних повноважень, але який перебуває у відносинах підлеглих зі своїм керівництвом. Якщо ж публічно-правовий спір виник між колишнім керівником та особою, яка вважає, що була незаконно звільнена ним з посади державної служби, то ініціатором судового вирішення публічно-правового спору буде вважатись приватна особа, яка нещодавно (до рішення про її звільнення) перебувала в службових відносинах із своїм керівником. В даному випадку, до суду звертається приватна особа, але суд розглядає законність припинення її службових відносин, тобто момент, коли дана особа перебувала в службових відносинах із своїм безпосереднім керівником;

2) в залежності від сторін в адміністративному процесі на ті, що виникають між приватними особами та суб'єктами владних повноважень (наприклад, спори із розпорядником публічної інформації у частині доступу до публічної інформації), і ті, що виникають між суб'єктами владних повноважень (наприклад, спори з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері публічного управління). Більшість спорів у сфері проходження публічної служби відносяться до спорів, які виникають між суб'єктами владних повноважень та які перебувають між собою у службових відносинах. У спорах же з приводу звільнення з публічної служби, як попередньо зазначалося, такі відносини виникають між приватною особою, яка колись перебувала в службових відносинах, та суб'єктом владних повноважень, який прийняв рішення про звільнення особи з посади державної служби

Висновки. На підставі проведеного дослідження були зроблені наступні висновки.

До основних рис, які притаманні публічно-правовим спорам, відносяться: 1) вони виникають у зв'язку з діяльністю суб'єкта наділеного владними повноваженнями як учасника адміністративних правовідносин (включаючи до їх складу і службові правовідносини); 2) їх сутність в адміністративних правовідносинах це конфлікт інтересів у сфері публічного управління та розбіжність поглядів приватних осіб та суб'єктів владних повноважень на законність і обґрунтованість рішень, дій та бездіяльність останніх; 3) підставою для їх виникнення є переконаність особи в тому, що її права, свободи або законні інтереси були порушені рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, а також в тому, що вона (особа) потребує судового захисту; 4) вони є підставою для відкриття процедурного чи процесуального (судового) провадження.

Публічно-правовий спір, з одного боку, це матеріальні адміністративні правовідносини, коли особа вважає, що її права і інтереси в публічно-правовій сфері були порушені конкретним суб'єктом владних повноважень, і вона має матеріальне право звернутися за захистом до суду, а, з іншого, це адміністративні процесуальні правовідносини, бо наявність публічно-правового спору між конкретними учасниками адміністративних правовідносин підтверджується фактом діяльності адміністративного суду щодо його розгляду та вирішення.

Класифікації публічно-правових спорів, які запропоновані в науковій літературі та чинному законодавстві, не завжди враховують специфіку спорів з приводу звільнення з публічної служби. Особливість проявляється в тому, що на момент звернення до адміністративного суду з позовом особа вже не перебуває в службових відносинах та не займає посаду державного службовця, втім предмет спору стосується рішення суб'єкта владних повноважень на момент перебування даної особи на посаді державного службовця.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
2. Лозинський Ю.Р., Павлович-Сенета Я.П. Публічно-правовий спір і його значення для вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 377-379.