

АНОТАЦІЯ

Черняхів І.Е. Публічно-правові спори у сфері державно-службових відносин як предмет адміністративного судочинства. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (081 – право). – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020.

У дисертаційному дослідженні обґрунтовано науковий підхід щодо виокремлення серед публічно-правових спорів тих, які виникають у сфері державно-службових відносин, здійснено їх юридичну характеристику та виявлено особливості провадження у відповідній категорії справ адміністративної юрисдикції.

Вказано, що наукова проблема захисту прав шляхом вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин у своєму сучасному вигляді сформувалась із становленням в Україні інституту адміністративної юстиції.

Охарактеризовано ступінь наукової розробленості проблеми сутності публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин та способів їх вирішення. Виділено чотири групи наукових досліджень, предмет яких становлять проблемні питання правового регулювання державно-службових та пов'язаних із ними відносин: а) дослідження, присвячені запровадженню і розвитку адміністративної юстиції; б) наукові роботи, в яких аналізуються проблеми правового регулювання відносин щодо публічної служби; в) аналітичні роботи, присвячені визначенню сутності і змісту публічно-правових спорів; г) роботи, в яких піддані аналізу проблеми правового регулювання розгляду і вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин.

Визначено зміст державно-службових відносин та спірні відносини у їх межах, що набувають ознаки публічно-правового спору. Обґрунтовано, що коло державно-службових відносин, які становлять предмет публічно-правового спору як предмету адміністративного судочинства становлять адміністративні правовідносини, що виникають у зв'язку із: виконанням посадовими особами органів державної влади функцій держави; набуття, припинення статусу посадової особи органу державної влади (державного службовця); проходження державної служби. Доведено, що аналогічні види відносин можуть бути виділені у зв'язку із діяльністю осіб на політичних посадах мають. Вони мають бути включені до кола державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративних судів, за винятками, передбаченими законом. Обґрунтовано недоцільність віднесення подібних відносин, що виникають у зв'язку із зайняттям особою посад в органах місцевого самоврядування, до предмету адміністративного судочинства, оскільки вони стосуються іншого виду публічної служби.

Визначено поняття та охарактеризовано структуру публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмету адміністративного судочинства. Публічно-правовим спором у сфері державно-службових відносин як предметом юрисдикції адміністративного суду визначається правовий конфлікт, спрямований на внесення визначеності у взаємні права та обов'язки сторін публічно-правового державно-службового правовідношення, за умови виконання хоча б однією із цих сторін публічно-владних управлінських функцій у такому правовідношенні. Конфліктність у сфері державно-службових відносин досліджено з позицій їх властивості, яка набуває специфіку залежно від рівня організації державної служби та виду державно-службових відносин. Виходячи з властивості конфліктності державно-службових відносин обґрунтовано необхідність виділення «внутрішньої» і «зовнішньої» її сторін, які розкриваються у взаємозв'язку із межами державно-службових відносин – усередині них («внутрішня конфліктність») або поза її межами («зовнішня» конфліктність).

Сутність публічно-правового спору пов'язується із конфліктним станом спірних правовідносин державної служби та виражена у критеріях віднесення конкретних державно-службових відносин до юрисдикції адміністративного суду. Такими критеріями визначено: виникнення з них спору як обов'язкової умови віднесення їх до спірної судової юрисдикції; такі спори виникають стосовно передбачених законом питань державної служби; адміністративний характер прав та обов'язків, що складають їх предмет; права як мінімум однієї сторони таких відносин перебувають у стані порушення; обов'язковою стороною правовідношення є суб'єкт владних повноважень, що виконує владні управлінські функції у такому правовідношенні.

Здійснено класифікацію публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів. Обґрунтовано, що спори про стягнення заробітної плати державного службовця за час вимушеного прогулу мають трудовий (приватний) характер, а тому мають бути виключені з юрисдикції адміністративних судів, за винятком випадків, коли такі вимоги є похідними від вимог з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Здійснено класифікацію способів вирішення досліджуваних спорів за критерієм суб'єкта вирішення та виділено дві їх групи: судові та позасудові. Перша група включає розгляд зазначених спорів адміністративними судами. Обґрунтовано необхідність віднесення до цієї групи діяльності судів загальної юрисдикції як способу вирішення окремих категорій публічно-правових спорів, що виникають з державно-службових відносин.

Охарактеризовано процесуальний статус суб'єктів та учасників позовного провадження в адміністративних судах щодо вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин та їх процесуальну правосуб'єктність. Доведено доцільність виділення загальної та спеціальної адміністративної процесуальної правосуб'єктності сторони. Загальна

складається із загальної адміністративної правоздатності та дієздатності. Спеціальна адміністративна правоздатність зумовлюється адміністративним матеріальним статусом особи як державного службовця конкретного виду державної служби, зокрема – висуванням до неї додаткових вимог, зумовлених характером конкретного виду державної служби. Умовою наявності у суб'єкта владних повноважень адміністративної процесуальної правоздатності визначено організаційний характер виконуваних ним повноважень у спірних правовідносинах, що можуть носити характер; безпосередньої організації певної підсистеми в системі державної служби; підтримання зазначеної підсистеми в актуальному стані.

Визначено структуру спеціальної адміністративної процесуальної правосуб'єктності сторони, у складі якої виділено спеціальну адміністративну процесуальну правоздатність та дієздатність.

Обґрунтовано, що категорія «суб'єкт» має ширший зміст порівняно із категорією «учасник» - стосовно позовного провадження щодо вирішення досліджуваних спорів. Вказано на необхідність підтримання наукового підходу, відповідно до якого категорія «суб'єкт» охоплює не тільки реальних, але й потенційних учасників позовного провадження (О.В. Бачун). Застосування такого підходу створило теоретичне підґрунтя для характеристики адміністративної процесуальної правосуб'єктності сторони публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, що розглядається з позиції загальної та спеціальної.

Вказано, що адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єкта публічної влади як відповідача при розгляді справи щодо державно-службових відносин може бути охарактеризована виключно в межах спірних правовідносин. Визначено умови такої правосуб'єктності: організаційний характер виконуваних повноважень у спірних правовідносинах, виконання таких повноважень у суворій відповідності із завданнями та функціями суб'єкта публічної влади.

Розкрито порядок вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин та визначено шляхи його вдосконалення із врахуванням позицій Європейського суду з прав людини. Обґрунтовано необхідність підтримання практики Європейського суду з прав людини, викладеної у його рішеннях, з яких випливає, що спори про стягнення заробітної плати державного службовця за час вимушеного прогулу мають розглядатись у порядку цивільного судочинства як такі, що засновані на приватному інтересі. Такий висновок зроблено виходячи з підтримання позиції зазначеного Суду щодо характеру відносин колишнього державного службовця та суб'єкта публічної влади, в якому він працював, зокрема – втрати довіри та лояльності як невідємних ознак відносин державної служби, нерозривності відповідних відносин із реалізацією державних інтересів.

Обґрунтовано, що позовному провадженню у справах про вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин притаманні наступні особливості: наявність пріоритету швидкого вирішення справи; відсутність істотного суспільного інтересу (за винятком оскарження нормативно-правових актів у сфері державної служби); наявність офіційної позиції суб'єкта публічної влади – відповідача та стандартизованої доказової бази, що визначається законодавством про конкретний вид державної служби, і у зв'язку із цим – неприцяманність досліджуваним спорам змін підстави або предмета позову; використання, здебільшого, письмових доказів.

На основі отриманих результатів сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного адміністративного матеріального та процесуального законодавства. Основними напрямками визначено: закріплення негативних результатів атестації державного службовця як підстави припинення державної служби; поширення на особу, що проходить службу за контрактом та виконує завдання держави гарантій, передбачених законодавством про державну службу, зокрема права на судовий захист права на державну службу; вдосконалення процесуальної форми вирішення звернень до

адміністративного суду центрів зайнятості населення щодо відшкодування сум виплаченої допомоги по безробіттю в разі поновлення на службі державного службовця; уточнення меж юрисдикції адміністративних судів, виключення з неї спорів про стягнення заробітної плати, що носять трудовий характер та належать до загальної юрисдикції.

Ключові слова: державна служба, державно-службові відносини, державний службовець, публічно-правовий спір, правовий конфлікт, адміністративна процесуальна правосуб'єктність, адміністративний суд, правосуддя.