

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

УДК 342.951

СУЧАСНІ НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО КЛАСИФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена систематизації наявних наукових підходів до визначення класифікаційних критеріїв поділу державно-службових відносин на види. Така систематизація проводиться з метою її подальшого застосування під час опрацювання теоретичних засад публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, а також вироблення підґрунтя для пропозицій щодо вдосконалення адміністративного матеріального та процесуального законодавства.

Ключові слова: державна служба, державно-службові відносини, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, державний службовець, посада, адміністративна юрисдикція.

Стаття посвящена систематизации существующих подходов к определению классификационных критериев деления государственно-служебных отношений на виды. Такая систематизация проводится с целью ее дальнейшего применения при разработке теоретических основ публично-правовых споров в сфере государственно-служебных отношений, а также для выработки основ для предложений по совершенствованию административного материального и процессуального законодательства.

Ключевые слова: государственная служба, государственно-служебные отношения, административное судопроизводство, публично-правовой спор, государственный служащий, должность, административная юрисдикция.

The article deals with the systematization of existing approaches to the defining of the classification criteria of state service relations division on types. Such systematization is to further its application in the development of the theoretical foundations of public law disputes in the public-service relations, as well as the basis for elaboration of proposals on the administrative material and procedural legislation improvement.

Key words: public service, public service, administrative proceedings, public law dispute, civil servant, office, administrative jurisdiction.

Вступ. На сьогодні спостерігається неоднозначна практика адміністративних судів щодо вирішення публічно-правових спорів у сфері державної служби, що виявляється в різному вирішення подібних справ, відсутності однозначного формулювання позовних вимог позивачами. В окремих випадках спірним є вирішення законодавцем питань щодо юрисдикції окремих категорій таких спорів. На усунення вказаних недоліків і вирішення наявних проблем Вищим адміністративним судом України свого часу видавались як узагальнення судової практики щодо вирішення спорів у сфері публічної служби [1], так і відповідні роз'яснення [2]. Водночас повною мірою ці заходи не усунули зазначених вище проблем. Так, за даними Аналітичного огляду стану здійснення адміністративного судочинства в I півріччі 2014 р., що виконано Управлінням вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України, відмічається високий показник змінених чи скасованих постанов у справах зі спорів з відносин публічної служби. Апеляційними адміністративними судами з 1395 переглянутих постанов змінено чи ска-



совано 463 постанови, тобто кожне третє рішення. В інших категоріях справ переглянуто 1–2% постанов у загальній кількості переглянутих постанов усіх категорій [3, с. 32]. Значною мірою такі складнощі в судовій практиці спричинені відсутністю належного опрацювання теоретичних засад публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин. Це ускладнює вироблення роз'яснень належного рівня й усунення наявних проблем. Водночас вироблення таких теоретичних засад не видається можливим без урахування змісту державно-службових відносин, їх специфіки, сфери їх існування. Вирішенню цього завдання значною мірою сприяє опрацювання наявних на сьогодні наукових підходів щодо класифікації державно-службових відносин. Адже критерії класифікації відображають властивості того явища, яке є її предметом [4, с. 129].

Останнім часом питанням класифікації державно-службових відносин увагу приділяють лише окремі вчені. Слід відмітити роботи Л.Р. Білої-Тіунової та С.В. Ківалова [5, с. 189–191; 6, с. 49–50].

Основна увага дослідників зосереджена у сфері інших загальнотеоретичних питань державної служби: загальне поняття державної служби, правовий статус державного службовця, кадрове забезпечення державної служби, управління державною службою тощо [7; 8; 9; 10]. У контексті статті слід відмітити також окремі роботи стосовно близького, але не тотожного явища «публічна служба» [11; 12]. Але в указаних дослідженнях питання систематизації державно-службових відносин майже не висвітлюється.

Постановка завдання. Метою статті є систематизація наявних наукових підходів до визначення класифікаційних критеріїв поділу державно-службових відносин на види. Така систематизація проводиться з метою її подальшого застосування під час опрацювання теоретичних засад публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, а також вироблення підґрунтя для пропозицій щодо вдосконалення адміністративного матеріального та процесуального законодавства.

Результати дослідження. На сьогодні дослідники уникають надавати визначення державно-службових відносин, натомість воліючи перераховувати їх ознаки. Так, С.В. Ківалов і Л.Р. Біла-Тіунова вказують про притаманність відносинам державної служби загальних ознак адміністративних правовідносин та особливих, які відбивають специфіку саме цієї сфери суспільних відносин: а) до них застосовується виключно законодавче регулювання; б) їм завжди притаманна ієрархічність; в) переважне регулювання нормами публічного права; г) особливий зміст – специфічні права й обов'язки державних службовців; д) об'єктом є забезпечення виконання завдань і функцій держави; е) обов'язковою стороною є державний службовець [6, с. 47–49]. На сучасному етапі державно-службові відносини слід визначати як правовідносини у сфері державної служби, якою охоплено не тільки державну службу, урегульовану Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ (далі – Закон «Про державну службу») [13], а й службу в Збройних Силах України, Національній гвардії України, органах внутрішніх справ, Службі безпеки України, прокуратури та інших формуваннях, служба в яких передбачає отримання спеціальних звань і пов'язана із реалізацією правоохоронної функції держави, а також функції захисту національних інтересів від протиправних посягань [14, с. 135].

Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (далі – КАС України) [15], визначаючи юрисдикцію адміністративних судів, використовує поняття не «державна служба», а «публічна служба» (п. 2 ч. 2 ст. 17 КАС України). За результатами системного аналізу доктринальних положень щодо цих понять, відповідних положень чинного законодавства, насамперед Закону «Про державну службу», можна стверджувати про охоплення терміном «публічна служба» терміна «державна служба». Варто повністю погодитись із позицією О.П. Петрішина в тому, що до публічної служби належать державна служба, муніципальна служба та служба в недержавних організаціях [14, с. 135; 16, с. 139–140].

Вітчизняні дослідники в питаннях класифікації державно-службових відносин ґрунтуються на напрацюваннях учених Російської Федерації, зокрема наводяться наукові позиції О.П. Ноздрачова та Ю.М. Старілова [5, с. 189–191; 6, с. 49–50; 17, с. 24].

Так, О.П. Ноздрачов, залежно від конкретної мети виникнення державно-службових відносин, їх створення і регулювання, визначає два їх види: 1) відносини, пов'язані з організацією державної служби; 2) відносини, які виникають у процесі практичного здійснення державної служби [17, с. 24; 6, с. 47–48].



С.В. Ківалов і Л.Р. Біла-Тіунова наводять позицію Ю.М. Старілова щодо поділу відносин у сфері державної служби за критерієм структури цього правового інституту. Так, визначаються відносини щодо формування державно-службових відносин; практичного функціонування державної служби; реалізації принципів державної служби; формування й реалізації правового статусу державного службовця; проходження державної служби; управління державною службою; реформування державної служби, а також відносини у сфері кадрової політики [6, с. 50].

С.В. Ківалов і Л.Р. Біла-Тіунова доповнюють указані класифікації відносин у сфері державної служби власними критеріями. Зокрема, за критерієм існування управлінських відносин і зв'язків пропонується виділяти відносини, які виникають між різними ланками системи виконавчої влади; між виконавчими органами системи місцевого самоврядування, а також між ними й вищезазначеними суб'єктами; у процесі організації та функціонування органів законодавчої влади й судової влади (внутрішньоорганізаційні відносини) [6, с. 50]. За критерієм виду правових норм, які регулюють державно-службові відносини, їх класифікують на матеріальні та процесуальні. Матеріальні державно-службові відносини пов'язуються з принципами державної служби, правами й обов'язками державних службовців; способами заміщення посад; конкурсом; атестацією тощо. Процесуальні державно-службові відносини виникають під час вступу на державну службу; проходження державної служби; присвоєння категорій і рангів; проведення дисциплінарного провадження тощо. Крім того, ці вчені пропонують систематизувати відносини у сфері державної служби відповідно до належності норм права, що їх регулюють, до певної галузі суспільних відносин: адміністративні, конституційні, трудові, фінансові державно-службові відносини [6, с. 50–51].

У жодному випадку не оспоруючи підходи О.П. Ноздрачова та Ю.М. Старілова, визнаючи їх основоположне доктринальне значення, слід зазначити, що в аспекті статті значний інтерес становлять також наведені вище критерії, визначені С.В. Ківаловим і Л.Р. Білою-Тіуновою.

Так, поділ державно-службових правовідносин за критерієм виду правових норм, якими вони регламентуються на матеріальні та процесуальні відносини, актуалізує питання форми спілкування сторін таких правовідносин, передусім процесуальних відносин. Процесуальними називають відносини, що виникають на підставі норм процесуального права [18, с. 386]. Об'єктом регулювання процесуального права визнається порядок реалізації норм матеріальних галузей права [19, с. 767]. Враховуючи наведені вище приклади випадків виникнення процесуальних відносин державної служби, увагу привертає до себе те, що така діяльність здійснюється в суворо регламентованому порядку й має як правило, документарний характер. Зазначене актуалізує питання щодо можливості розширення категорій справ, що розглядаються за правилами скороченого провадження (ч. 1 ст. 183-2 КАС України) за рахунок окремих спорів у сфері державної служби, які можливо розглянути в такому порядку. Такими є, наприклад, спори щодо присвоєння категорій і рангів. Водночас указане не єдиний випадок, коли публічно-правовий спір у сфері державної служби може бути рекомендований до розгляду в порядку скороченого провадження. Дослідження законодавства у сфері державної служби з метою виявлення таких категорій спорів є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

Значний інтерес становить також такий критерій, як належність норм права, що регулюють відносини державної служби, до певної галузі суспільних відносин: адміністративні, конституційні, трудові або фінансові. Цей критерій цікавий з огляду на перспективність наукових розробок у таких напрямах:

– розмежування сфер застосування норм трудового й адміністративного права як засобів регламентації державно-службових відносин;

– визначення співвідношення та правової природи відносин, що виникають у зв'язку із обійманням особою політичної, адміністративної чи патронатної посади, перебуванням на такій посаді, звільненням із таких посад;

– правова природа відносин, що виникають при реалізації ч. 4 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. № 5203-VI [20].

Вирішення вказаних проблем спроможне значно вплинути на судову практику розгляду спорів у сфері державної служби. Так, від вирішення питання щодо правової природи конкретних правовідносин у сфері державної служби безпосередньо залежить вирішення питання щодо належності до юрисдикції адміністративних судів спорів, що виникають з них.



Висновки. Розвиток правової доктрини щодо державної служби зумовив появу нових критеріїв поділу відносин у цій сфері: за наявністю управлінських відносин і зв'язків; за характером норм, які регламентують відносини у сфері державної служби (матеріальні чи процесуальні); за належністю вказаних норм до певної галузі права. Зазначені критерії виявляють істотні властивості державно-службових відносин, дають змогу виявити їх значні проблеми, а отже, і проблеми розгляду таких спорів судами. Тому вони мають важливе значення для опрацювання основних теоретичних засад вирішення публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації. За результатами наукових досліджень у вказаних вище напрямках можливими є значні зміни як у чинне матеріальне, так і в процесуальне адміністративне законодавство.

Список використаних джерел:

1. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби : Лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 р. № 753/11/13-10 // Кадровик. Трудове право і управління персоналом. – 2010. – 08. – № 8.
2. Аналітична довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби : довідка Вищого адміністративного суду України від 01.02.2009 р. // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2009. – 00. – № 11.
3. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства у I півріччі 2014 року / Вищий адміністративний суд України, Управління вивчення судової практики та судової статистики. – К., 2014. – 48 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/Analiz_I_2014/.
4. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 576 с.
5. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : [монографія] / Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса : Фенікс, 2011. – 540 с.
6. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : [підручник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса : Фенікс, 2011. – 688 с.
7. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / Битяк Ю.П. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
8. Ківалов С.В. Організація державної служби в Україні : [посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса : Юридична література, 2002. – 328 с.
9. Кравченко О.О. Управління державною службою в Україні: на шляху до вдосконалення : [монографія] / О.О. Кравченко ; ред. Н.П. Матюхіна. – Сімферополь : Кримський письменник, 2010. – 212 с.
10. Черноног Є.С. Державна служба: історія, теорія, практика : [навчальний посібник] / Є.С. Черноног. – К. : Знання, 2008. – 458 с.
11. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / ред. В.П. Тимошук, А.М. Школик. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
12. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : [монографія] / М.І. Цуркан. – Х. : Право, 2010. – 216 с.
13. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-ХІІ : за станом на 14 жовт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52 (28.12.93). – Ст. 490 (зі змінами).
14. Поплавський В.Ю. До питання про визначення ознак державно-службових відносин / Поплавський В.Ю. // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 4. – С. 135–137. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/32>.
15. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV: за станом на 15 квіт. 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32 (26.08.2005). – Ст. 1918 (зі змінами).
16. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ : [монография] / А.В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
17. Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : [учебник] / А.Ф. Ноздрачев. – М. : Статут, 1999. – 592 с.
18. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : [підручник] / О.Ф. Скакун. – К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
19. Великий енциклопедичний юридичний словник / ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с.
20. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI : за станом на 10 квіт. 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32 (09.08.2013). – Ст. 409 (зі змінами).

