

УДК 342.925:316.48(477)

*С. В. Ківалов*

## **ПРАВОВА ПРИРОДА СПОРІВ ЩОДО ПРОХОДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

Конституція України [1] визначає Україну як правову державу, в якій єдина державна влада здійснюється за принципом поділу її на законодавчу, виконавчу та судову. Важливим чинником, який представляє єдину державну владу, незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, покликана забезпечувати реалізацію і захист прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у взаєминах з державою. Від її професійності і компетентності, авторитетності і стабільності, забезпеченості і захищеності залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства. Згідно з норми ч. 2 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судова система України складається з Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції. Система судів загальної юрисдикції очолюється Верховним Судом України. В системі судів загальної юрисдикції діють загальні та спеціалізовані (господарські та адміністративні) суди.

Суди, у тому числі й адміністративні, наділено відповідною компетенцією для здійснення правосуддя. Компетенція адміністративних судів не збігається і законодавчо відокремлена від компетенції судів, що реалізують конституційну, кримінальну, цивільну, господарську юрисдикції. Під компетенцією адміністративних судів у самому загальному вигляді розуміється сукупність їх повноважень. За своїм змістом такі повноваження поділяються на предметні та функціональні. Предметними є повноваження адміністративних судів розглядати певне коло (категорії) юридичних справ, що не розглядаються іншими судами. Справи, які уповноважені розглядати адміністративні суди, позначаються як справи адміністративної юрисдикції (адміністративні справи). Сукупність предметних повноважень адміністративних судів становить їх предметну компетенцію.

Функціональними є повноваження адміністративних судів вчиняти

різноманітні процесуальні дії при здійсненні правосуддя. Іншими словами, це повноваження суду при вирішенні адміністративної справи. Функціональні повноваження можна поділяти на окремі групи, зокрема повноваження по забезпеченню участі в процесі зацікавлених осіб, збиранню, дослідженню та оцінці доказів, по винесенню рішень, перевірці їх законності та обґрунтованості, зверненню судових рішень до виконання тощо. Сукупність функціональних повноважень — функціональна компетенція адміністративних судів — визначається з урахуванням їх предметної компетенції — особливостей юридичних справ, на які вона поширюється. Правосуддя, як діяльність адміністративних судів, здійснюється через реалізацію їх функціональних повноважень щодо вирішення справ, на які поширюється їхня предметна компетенція.

З поняттям компетенції тісно пов'язаний термін «юрисдикція». Під юрисдикцією розуміють «встановлену законом правомочність відповідних державних органів вирішувати правові спори та справи про правопорушення, оцінюючи дії суб'єктів з точки зору їх правомірності чи неправомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників; територію у підвідомчості певного органу влади; здійснення правосуддя, а також іншу діяльність по розгляду правових спорів, справ про правопорушення і застосуванню санкцій» [2, с. 696]. Незважаючи на багатозначність терміна «юрисдикція», він позначає, у першу чергу, повноваження певних органів щодо вирішення правових спорів, застосування юридичних санкцій та здійснення інших примусових заходів.

Отже, юрисдикція є компетенцією (частиною компетенції), але не будь-якого органу, а тільки органу, який має повноваження по вирішенню правових спорів, застосуванню заходів правового примусу. Таким чином, поняття «юрисдикція» застосовується відносно до повноважень органів судової влади, інших органів, що здійснюють правоохоронну функцію, замість поняття «компетенція». У більш вузькому значенні поняття «юрисдикція» застосовується для позначення тільки предметної компетенції судових або правоохоронних органів. Саме у цьому сенсі застосовується поняття «адміністративна юрисдикція» у Кодексі адміністративного судочинства України.

Необхідно зазначити, що поняття «адміністративна юрисдикція» є давно відомим адміністративному праву і стосується не лише адміністративних судів [3—6]. Адміністративна юрисдикція розглядається також як частина компетенції певних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування по розгляду справ по скаргах, застосуванню заходів адміністративного примусу, у тому числі й накладенню адміністративних стягнень. Відмінність між зазначеними видами адміністративної юрисдикції полягає у формі її реалізації. Юрисдикція адміністративних судів пов'язана із здійсненням правосуддя і реалізується у формі адміністративного судочинства, тоді як адміністративна юрисдикція інших органів є за своїм змістом проявом виконавчо-розпорядчої діяльності й реалізується в адміністративних процедурах. При цьому, зважаючи на поши-

рення судової юрисдикції на всі правовідносини, що виникають в Україні, вирішення зазначених справ органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою не виключає можливості їхнього наступного судового розгляду у формі адміністративного судочинства.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі — КАСУ) [7, ст. 4] визначає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори. Такі спори, передані на вирішення адміністративного суду, позначаються як справи адміністративної юрисдикції (далі — адміністративні справи) (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАСУ). При цьому у ст. 17 КАСУ наведено вичерпний перелік категорій публічно-правових спорів, які віднесено до адміністративної юрисдикції [7]. Отже, в контексті адміністративного судочинства під адміністративною юрисдикцією розуміються повноваження адміністративних судів щодо розгляду певних категорій публічно-правових спорів.

Законодавець не розшифровує зміст категорії «публічно-правовий спір». При цьому без її правильного розуміння у деяких випадках неможливо чітко встановити поширення адміністративної юрисдикції на певну юридичну справу. Окрім цього, у довідниках та енциклопедичних словниках є відсутнім як сам термін «публічно-правовий спір», так і його пояснення. З метою з'ясування його сутності та особливостей необхідно звернутися до теоретичних напрацювань у сфері соціальних конфліктів, до яких він відноситься, а точніше до різновиду останніх — юридичного конфлікту. У самому загальному плані соціальний конфлікт можна позначити як прояв об'єктивних чи суб'єктивних суперечностей, які виражаються у протиборстві сторін [8, с. 31], іншими словами, це така ситуація, коли сторони взаємодії переслідують будь-які свої цілі, які суперечать чи взаємно виключають одна одну.

Діалектика розвитку суспільства пов'язана із постійним виникненням та розв'язанням конфліктів на різних рівнях та у різних сферах функціонування суспільства. Конфлікт служить способом виявлення та розв'язання суперечностей, що виникають у суспільстві. Як відомо, найбільш важливі суспільні відносини та поведінка людей регламентовані нормами права. Природно, що конфлікти виникають і у цій сфері. У найбільш широкому значенні під юридичним конфліктом розуміють будь-який соціальний конфлікт, в якому протиборство так чи інакше пов'язано з правовими відносинами сторін (їх юридично значущими діями чи станами) і, таким чином, суб'єкти або мотивація їх поведінки, або об'єкт конфлікту мають правові ознаки, а конфлікт тягне юридичні наслідки [9, с. 15]. Виходячи з такого визначення юридичного конфлікту, можна стверджувати, що більшість соціальних конфліктів може бути трансформована в юридичні конфлікти. Іншими словами, за допомогою юридичних норм та інститутів можна втрутитися у розвиток майже будь-яких подій (лише за деякими виключеннями, наприклад когнітивний конфлікт). Таким чином, конфлікт виникає поза і незалежно від правових

норм і відносин і тільки потім набуває юридичного характеру (так звані змішані чи перехідні форми юридичного конфлікту [10, с. 126].

Власне юридичний конфлікт породжується юридичними ситуаціями і розв'язується юридичними засобами. Суперечності та інтереси сторін порівнюються відповідно до встановлених правових норм. Іншими словами, конфлікт тут пов'язано з реалізацією правових норм (їх диспозицій — закріплених у них суб'єктивних прав, юридичних обов'язків, повноважень чи їх санкцій) чи із самими правовими нормами (їх законністю чи тлумаченням). Такі юридичні конфлікти в юридичній літературі іменуються правовими спорами. Правовий спір являє собою обмін домаганнями і запереченнями, що мають юридичне значення, які висунуто й обгрунтовано відповідно до встановлених правових норм. Проходження юридичного конфлікту поза встановленим порядком розв'язання здатне призвести до негативних суспільних наслідків та не гарантує легітимності отриманих у такій спосіб результатів [11, с. 126]. Таким чином, можна визначити правовий спір як протиборство суб'єктів права у зв'язку з реалізацією норм права чи із самими нормами права, яке відбувається у юридичній формі.

Публічне право охоплює низку сфер життя суспільства, насамперед побудову держави і влади, сфери управління та організації самоврядування, тобто вираження публічного інтересу як сумарного, загального соціального інтересу у кожній із сфер суспільного життя. Специфіка публічно-правового спору базується на особливостях публічно-правової сфери, що обумовлюються, насамперед, впливом імперативного методу правового регулювання, який є визначальною, конститутивною ознакою публічного права [12, с. 230]. Цим, зокрема, визначаються особливості реалізації публічно-правових норм, специфіка суб'єктивних публічних прав та їх особливі правові засоби захисту тощо.

Отже, публічно-правовий спір пов'язаний з реалізацією норм публічного права (конституційного, адміністративного, фінансового тощо), а саме із суб'єктивними правами, законними інтересами, юридичними обов'язками, владними повноваженнями суб'єктів публічного права, застосуванням юридичних санкцій чи з самими публічно-правовими нормами. Публічно-правовий спір можна визначити як втілену в юридично значущих діях сторін суперечність з приводу реалізації норм публічного права чи із самими публічно-правовими нормами, що відбувається у юридичній формі.

Важливо зазначити, що публічно-правовий спір поєднує у своїй структурі такі елементи:

а) сторони. Специфікою суб'єктного складу публічно-правового спору є наявність у ньому, у більшості випадків, принаймні однієї сторони, що виконує публічно-владні функції. При цьому, якщо в регулятивному публічно-правовому відношенні сторони можуть бути нерівними, то при розгляді публічно-правового спору такі сторони виступають як рівні — суб'єкт владних повноважень не має можливості в односторонньому порядку

ліквідувати публічно-правовий спір, оскільки він реалізує у спорі не свої владні повноваження, натомість його наділено таким же обсягом прав і обов'язків для участі у розгляді конфлікту, як і іншу сторону;

б) предмет. Предметом публічно-правового спору є те, заради чого сторони вступають у протиборство. У залежності від предмета публічно-правові спори поділяються на різновиди, які розглянуто вище. Поряд із предметом, публічно-правовий спір іноді може мати також і об'єкт — ту чи іншу духовну чи матеріальну цінність, до володіння, розпорядження та до використання якої прагне сторона спору;

в) протиборство сторін. Протиборство сторін публічно-правового спору складатиметься із суб'єктивної оцінки спору сторонами та його об'єктивного зовнішнього вираження. Суб'єктивна оцінка сторонами публічно-правового спору пов'язана з оцінкою ними сутності самої суперечності, що виражається у їх вимогах, обґрунтованих відповідно до норм права. Може трапитися й так, що в дійсності причина спору (а часом і об'єкт) насправді не існують. Помилка в оцінці ситуації, з одного боку, не знижує гостроти конфлікту, а з іншого — усвідомлення і виправлення спору в юридичній формі припиняє його. Об'єктивного зовнішнього вираження публічно-правовий спір набуває у взаємодії сторін, відповідно до встановлених правових норм, щодо предмета спору. Публічно-правовий спір, як і будь-який конфлікт, є явищем динамічним. Виникненню конфліктної взаємодії сторін передують виникнення суперечності між ними (виникнення конфліктної ситуації) й усвідомлення цього сторонами. Безпосередньо початком публічно-правового спору буде вчинення сторонами юридично значущих дій задля реалізації своїх цілей щодо предмета спору, тобто це момент, з якого обидві сторони починають протидіяти одна одній. Протікання і розв'язання публічно-правових спорів відбувається в юридичній формі, що запобігає наданню такому конфлікту деструктивного характеру, спрямованого на порушення режиму законності при здійсненні публічної влади. Правова урегульованість розв'язання юридичних конфліктів може варіюватися. Вітчизняне і зарубіжне законодавство закріплює декілька форм вирішення публічно-правових спорів: а) узгоджувальні процедури; б) медіація; в) конституційна та адміністративна юрисдикція тощо. При цьому прийняття рішення по спору і його виконання ліквідує публічно-правовий спір.

Публічно-правовий спір безпосередньо пов'язаний з публічним правом, як ціле і частина. Тому для з'ясування сутності цього поняття необхідно звернутися до публічного права як системи правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади. Враховуючи зазначене та положення ст. ст. 17–21 КАСУ [7], стає зрозумілим, що для публічно-правового спору є характерним:

а) суб'єктний склад. Характеризуючи суб'єктів даних правовідносин, слід зазначити, що поняття «індивід», «людина», «особа», «особистість», «громадянин», які використовуються у різних правових актах, а також у юридичній літературі як синонімічні не є тотожними. Питання про

співвідношення зазначених понять висвітлювалося в юридичній літературі. Не вдаючись до докладного аналізу поглядів, що висловлювалися, необхідно все ж таки чітко розмежувати кожне із цих понять, щоб запобігти термінологічним неточностям при їхньому застосуванні. Застосовуючи у цій роботі категорію «громадянин», слід зазначити, що, крім громадян України, стороною адміністративно-правового спору може бути й іноземець чи особа без громадянства. Поряд із зазначеними категоріями вживаються й інші поняття, такі як «особа», «суб'єкт права» тощо. Стосовно цих понять необхідно зазначити, що вживаються вони у різноманітних аспектах та будь-якого разу потребують конкретного підходу. Так, наприклад, як особа, якій адміністративним правопорушенням завдано майнової чи фізичної шкоди (ст. 268 КУпАП), може бути душевнохворою людиною і тому її не можна визнати особистістю, а як особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, можуть бути як іноземні громадяни, так і особи без громадянства; дитина є суб'єктом права, але ще не є особистістю, іноземці є суб'єктами права, але не є громадянами України. У публічно-правовому спорі хоча б одною із сторін є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій (суб'єкт владних повноважень). У порівнянні з конфліктами, які виникають у приватноправовій сфері, саме наявність публічного органу як носія державно-владних повноважень, обумовлює специфіку публічно-правового спору. Характеризуючи суб'єкт владних повноважень при виокремленні його видів важливо зазначити, що в основу такого поділу покладено поняття «здійснення владних управлінських функцій». Ключовим у цьому випадку є саме владні управлінські функції, які дозволяють відмежовувати їх від внутрішньоорганізаційних (внутрішньо апаратних) управлінських функцій. Із точки зору адміністративного судочинства можна виокремити такі види суб'єктів владних повноважень:

1) органи виконавчої влади: КМУ, центральні органи виконавчої влади, органи виконавчої влади в АРК, місцеві державні адміністрації, місцеві органи центральних органів виконавчої влади;

2) органи місцевого самоврядування (виборні та інші органи територіальних громад, які наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення);

3) інші державні органи: Президент України, Національний банк України; Центральна виборча комісія; Рада національної безпеки і оборони України; Рахункова палата; комунальні підприємства, яким делеговані владні управлінські функції (МБТІ) та ін. Указану категорію об'єднує те, що їх не наділено чітко вираженими управлінськими функціями. Водночас, забезпечуючи реалізацію своїх безпосередніх повноважень, цим органам у ряді випадків необхідно здійснювати окремі владні управлінські функції, які тягнуть за собою правові наслідки і, як результат, можливість виникнення публічно-правового спору. Зокрема, відповідно до Конституції України Президент України не належить до вико-

навчої гілки влади і не здійснює державного управління. Водночас як глава держави він наділений повноваженнями щодо призначення на державні посади та звільнення з державних посад окремих категорій політичних і державних службовців. Таким чином, він здійснює державне керівництво відповідно до своїх конституційних повноважень;

б) підстави виникнення спору;

в) визначення меж повноважень адміністративного суду.

Категорія «публічно-правовий спір» не охоплюється повністю діяльністю адміністративних судів — юрисдикція адміністративних судів поширюється лише на частину публічно-правових спорів, що виникають у сфері управлінської діяльності з боку державних органів і органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (публічне управління). Публічно-правові спори, які віднесено до юрисдикції адміністративних судів, у науковій літературі іноді позначаються також як «адміністративно-правові спори». Спори, які передано на вирішення адміністративного суду (адміністративні справи), є предметом адміністративного судочинства.

Згідно з ч. 1 ст. 17 КАСУ [7] юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі категорії публічно-правових спорів: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; 4) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; 5) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ за правилами адміністративного судочинства суди розглядають справи за адміністративними позовами фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [7]. Зазначеною нормою до юрисдикції адміністративних судів віднесено у тому числі розгляд справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності судів, їхніх посадових та службових осіб, що не пов'язані із здійсненням судочинства (і, виходячи із цього, оскарження яких не віднесено до відповідних судових юрисдикцій).

Оскарження означає звернення за захистом прав, свобод та інтересів до вповноваженого органу (суду), якщо особа вважає, що їх порушено суб'єктом владних повноважень. Отже, рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень у випадках, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ, перевіряються судом тільки у зв'язку з порушенням конкретного права, свободи чи інтересу особи [7].

Найчастіше права особи порушуються рішеннями суб'єкта владних повноважень. Під рішеннями суб'єкта владних повноважень, згідно з КАСУ, розуміються його нормативно-правові та індивідуальні акти. До нормативно-правових належать акти, що містять норми права (встановлюють, змінюють чи скасовують їх), не адресовані конкретним особам і розраховані на багаторазове застосування. Правові акти індивідуальної дії є результатом правозастосовної діяльності, містять приписи з конкретних питань щодо конкретних осіб (особи), їхня дія вичерпується, як правило, одноразовим виконанням. Такі акти є юридичними фактами, що встановлюють, змінюють чи припиняють правовідносини.

Права осіб можуть бути порушені і діями суб'єкта владних повноважень (посадової чи службової особи) виданням правового акта, а також у результаті його бездіяльності, у тому числі й у мовчазній відмові видати відповідний акт. Дією є активна форма поведінки, зовнішній прояв волевиявлення суб'єкта, що породжує, змінює або припиняє правовідносини, впливаючи таким чином на права й обов'язки суб'єктів правових відносин, які не оформлюються відповідними актами (наприклад, неправильне нарахування пенсії). Бездіяльністю є форма поведінки суб'єкта владних повноважень (його посадової чи службової особи), яка пов'язана з не вчиненням дій, які він повинен вчинити на підставі закону, що призводить до порушення прав, свобод чи інтересів особи. Йдеться про зволікання, часто свідоме, з вирішенням певного питання (індивідуальної справи), віднесеного до компетенції суб'єкта владних повноважень.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 17 за правилами адміністративного судочинства суди розглядають спори, що виникають з відносин публічної служби [7]. Згідно з п. 15 ч. 1 ст. 3 КАСУ під публічною службою розуміється діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [7]. При цьому необхідно мати на увазі, що наведене визначення охоплює не тільки два основні різновиди публічної служби: державну службу та службу в органах місцевого самоврядування, як вони розуміються у Законі України «Про державну службу» [13] та Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [14].

Слід зазначити, що категорія «державні політичні посади» сьогодні не віднайшла свого легального тлумачення. Розмежування політичних та адміністративних посад (які обіймають особи, що є державними службовцями) відбувається з урахуванням відмінностей характеру повноважень і відповідальності осіб на таких посадах, порядку призначення на ці посади та звільнення з них тощо. Особи, які займають політичні посади, здійснюють визначення урядової політики, розв'язання стратегічних проблем економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління. На виконання вимог Конституції України, за якими органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти



лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, вичерпний перелік посад, які належать до політичних, потребує визначення у законі. На даний час чинним законодавством до політичних віднесено посади Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів [15].

Висловлювалася пропозиція вилучити з предмета адміністративної юрисдикції спори з приводу прийняття громадян на державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, її проходження та звільнення. Обґрунтовувалася вона тим, що ця сфера трудових відносин охоплюється цивільною юрисдикцією. Однак ці відносини публічної служби (діяльність на державних політичних засадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим) і трудове законодавство застосовується до них лише субсидіарно [3, с. 135–136].

Інша позиція зводиться до того, що хоч державний службовець і спрямовує свою діяльність на виконання функцій держави, однак державна служба є професійною оплачуваною діяльністю, яка здійснюється відповідно до встановлених трудовим договором прав та обов'язків і з додержанням правил внутрішнього трудового розпорядку. Тому правовідносини, що виникають під час здійснення державним службовцем трудових обов'язків і самим органом чи посадовими особами цього органу, не можна розглядати як публічні адміністративні правовідносини [16, с. 157–158].

При поглибленому аналізі публічно-правового спору можна виокремити такі його риси: 1) він тісно пов'язаний із владними управлінськими функціями, тобто державним управлінням у широкому розумінні. Разом із тим він пов'язаний із місцевим самоврядуванням, оскільки виникає у сфері управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, яка є цариною публічно-правових відносин. Однак ці відносини мають управлінський, а не державний характер; 2) він є, переважно, адміністративно-правовим (за виключенням спорів, пов'язаних з виборами і референдумом, та тих спорів, стороною яких є орган місцевого самоврядування при виконанні ним своїх власних, а не делегованих, повноважень). Однак слід зазначити, що публічно-правовими спорами є і кримінально-правові, і конституційно-правові спори. Зв'язок актів, дій, бездіяльності, які оскаржуються, з управлінською діяльністю указує на адміністративний елемент такого спору, який відрізняє адміністративний спір від інших публічно-правових спорів; 3) він спрямований, як правило, на захист особи (юридичної чи фізичної) від свавілля держави та на забезпечення законності саме у державному управлінні за винятком тих спорів, в яких сторонами є суб'єкти владних повноважень щодо розмежування компетенції; 4) специфічний склад учасників публічно-правового спору. Обов'язковою стороною є орган, посадова особа, уповноважена здійснювати владні управлінські функції (державного управління чи місцевого само-

врядування) та приймати обов'язкові (тобто забезпечені примусовою силою держави) для об'єктів управління рішення, а іншою стороною, як правило, є юридична чи фізична особа.

Суттєве теоретичне і практичне значення для з'ясування сутності поняття «публічно-правовий спір» має розмежування цього поняття з поняттями: «адміністративно-правовий спір», «спір про право адміністративне», «адміністративний спір», «управлінський спір» [5, с. 46]. У контексті КАСУ слід зазначити, що перші три поняття можна вважати синонімами, оскільки основним їх змістом є суперечності з питань, які регулюються нормами адміністративного права [7]. Стосовно співвідношення понять «адміністративно-правовий спір» і «управлінський спір» слід зазначити, що їх слід розглядати з огляду на співвідношення понять «державне управління» і «управління». Безперечно, що останнє поняття є набагато ширшим, оскільки включає в себе всі види управління, у тому числі й державне управління. Водночас поняття «управлінський спір» не може бути застосоване щодо адміністративного судочинства, оскільки воно: по-перше, передбачає як зовнішнє управління, так і внутрішньо-організаційне (внутрішньоапаратне) управління, спори щодо якого не належать до юрисдикції адміністративних судів; по-друге, поняття «управлінський спір» може мати місце у громадських організаціях, політичних партіях, інших об'єднаннях громадян і тому не належить до юрисдикції адміністративних судів.

Особливе значення має розмежування понять «публічно-правовий спір» та «адміністративно-правовий спір». Як уже зазначалося, перше поняття є набагато ширшим, оскільки окрім адміністративно-правового спору включає в себе й інші види: конституційно-правовий спір, фінансово-правовий спір, кримінально-правовий спір та ін. Зазначене підтверджується особливостями тих спорів, які належать до юрисдикції адміністративних судів:

спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності — адміністративно-правовий спір;

спори із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби — адміністративно-правовий спір;

спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів — адміністративно-правовий спір з особливостями конституційно-правового спору;

спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом — як правило, адміністративно-правовий спір;

спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму — конституційно-правовий спір.

Формула «спори з приводу прийняття громадянина на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» охоплює весь спектр спорів, що виникають у відносинах публічної служби. Водночас до цієї категорії не належать трудові спори: а) керівників та інших працівників державних та комунальних підприємств, установ та організацій; б) працівників, які працюють за трудовим договором у державних органах і органах місцевого самоврядування; в) працівників бюджетних установ та ін.

### Л і т е р а т у р а

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. — М. : Инфра-М, 2001.
3. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи : монографія / Р. О. Куйбіда. — К. : Атіка, 2004.
4. Осадчий А. Ю. Публічно-правовий спір / А. Ю. Осадчий // Право України. — 2005. — № 3. — С. 22.
5. Осадчий А. Ю. Публічно-правовий спір як предмет адміністративного судочинства / А. Ю. Осадчий // Актуальні проблеми держави і права. — 2007. — Вип. 32. — С. 46.
6. Стефанюк В. Адміністративний процесуальний кодекс України. Яким йому бути? / В. Стефанюк // Право України. — 1999. — № 12. — С. 17.
7. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонові. — Х., 2005.
8. Дмитриев Л. И. Введение в общую теорию конфликтов / Л. И. Дмитриев, В. Н. Кудрявцев, Н. В. Кудрявцев. — М., 1993.
9. Юридическая конфликтология / РАН, Центр конфликтол. исслед. — М., 1995.
10. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право : учеб. пособие / Ю. А. Тихомиров. — М., 2000.
11. Кудрявцев С. В. Конфликт и насильственное преступление / С. В. Кудрявцев. — М. : Наука, 1991.
12. Харитонova О. І. Адміністративне право як прояв публічного права / О. І. Харитонova // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — О., 2002. — Т. 1.
13. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. — Режим доступу : [//www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
14. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. // Офіційний вісник України. — 2001. — № 26. — Ст. 1151.
15. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 29.05.2001 р. — Режим доступу : [// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
16. Савенко М. Проблеми встановлення юрисдикції адміністративних судів / М. Савенко // Українське право. — 2003. — № 1. — С. 157–158.

### А н о т а ц і я

**Ківалов С. В.** Правова природа спорів щодо проходження публічної служби в Україні. — Стаття.

У статті проаналізовано основні погляди на категорію «публічна служба» та «публічно-правовий спір». Зроблено висновок, що важливим чинником, який представляє

єдину державну владу, незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, покликана забезпечувати реалізацію і захист прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у взаєминах з державою. Від її професійності і компетентності, авторитетності і стабільності, забезпеченості і захищеності залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства.

*Ключові слова:* адміністративний процес, адміністративне судочинство, публічно-правовий спір, публічна служба.

### S u m m a r y

**Kivalov S. V. Legal Nature of the Public Service Passing.** — Article.

In the article basic looks are analysed to the category «public service» and in «public legal dispute». A conclusion is done, that an important factor which presents the unique state power regardless of its kind is public service as social-legal institution, called to provide realization and defence of rights, freedoms and legal interests of physical and legal persons, in mutual relations with the state. From its professionalness and competence, authoritativeness and stability, material well-being and protected, depends functioning of the legal state and civil society.

*Keywords:* administrative procedure, administrative justice, pulic legal dispute, public service.