



УДК 342.95

ВИДЫ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО-СЛУЖЕБНЫХ ОТНОШЕНИЙ, КОТОРЫЕ СОСТАВЛЯЮТ ПРЕДМЕТ ЮРИСДИКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ

Ирина ЧЕРНЯХОВИЧ,

аспирант кафедры административного права и процесса и таможенной безопасности
Университета государственной фискальной службы Украины

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена систематизации публично-правовых споров в сфере государственно-служебных отношений, составляющих предмет юрисдикции административных судов, выработке на этой основе предложений по совершенствованию действующего административного законодательства. Проведенный анализ показал, что с учетом потребности устранения недостатков в правоприменении, изменений в действующем законодательстве можно выделить следующие критерии систематизации исследованных споров: специальный правовой статус сторон (обе стороны имеют статус государственного служащего или только одна); динамика статуса государственного служащего (принятие на государственную службу, прохождение государственной службы (восстановление на государственной службе), прекращение государственной службы).

Ключевые слова: государственно-служебные отношения, административный суд, публичная служба, административная юрисдикция, правонарушение, юридическая ответственность.

TYPES OF PUBLIC-LEGAL DISPUTES IN THE SPHERE OF PUBLIC-SERVICE RELATIONS, WHICH MAKE THE SUBJECT OF JURISDICTION OF ADMINISTRATIVE COURTS

Irina CHERNYAKHOVICH,

Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Process and Customs Security
of University of the State Fiscal Service of Ukraine

SUMMARY

The article is devoted to the systematization of public-legal disputes in the sphere of public service relations, which are subject to the jurisdiction of administrative courts, to develop on this basis proposals for the improvement of existing administrative legislation. The analysis showed that, taking into account the needs of eliminating deficiencies in law enforcement, changes in the current legislation, the following criteria for systematization of the disputes studied can be highlighted: special legal status of the parties (both parties have the status of a public servant or only one); the dynamics of the status of a civil servant (admission to the civil service, the passage of public service (restoration of public service), the termination of public service).

Key words: public-legal disputes, administrative court, public service, administrative jurisdiction, offense, legal liability.

Постановка проблемы. Судебной практике рассмотрения указанных споров сегодня не хватает однозначности и стабильности. Дела о спорах по отношениям публичной службы являются вторыми по распространенности делами после налоговых споров и споров в социальной сфере в практике кассационной инстанции [1, с. 25, 26, 28, 33]. В связи с вышесказанным издаются обобщения и рекомендации по применению действующего законодательства [2–4].

Актуальность темы. Существенной причиной такого положения является недостаточное внимание ученых к теоретическим основам сущности и признакам публично-правового спора в сфере государственно-служебных отношений, основных сфер их существования. Классификация таких споров способствует определению фун-

дамента основных свойств процесса возникновения таких споров, раскрытия их отличительных признаков, а также определению актуальных категорий дел. Это, в свою очередь, составит фундамент для определения направлений дальнейшего совершенствования действующего законодательства.

Состояние исследования. Проблематика систематизации публично-правовых споров, возникающих в сфере государственной службы, на сегодняшний день не получила должного внимания в работах ученых. Отдельные критерии такой классификации приведены С.В. Киваловым и Л.Р. Белой-Тиуновой [5, с. 49; 6, с. 189–191]. Значительно большее внимание получили касательные вопросы: определение собственно публично-правового спора (К.О. Тимошенко, А.В. Хоменко и другие [7; 8]). Значительное внима-

ние получила тематика определения сущности и содержания государственно-служебных отношений (А. Бедный, И. Симонова, В. Столбовой и другие [9–11]).

Цель статьи – систематизация публично-правовых споров в сфере государственно-служебных отношений, составляющих предмет юрисдикции административных судов, выработка на этой основе предложений по совершенствованию действующего административного законодательства.

Изложение основного материала. Исходными положениями по классификации публично-правовых споров в сфере государственно-служебных отношений можно считать положения Классификатора категорий административных дел, утвержденного решением Совета судей административных судов от 18.07.2014 г. № 36 [12].



Отдельного внимания заслуживает такая категория, как «спору о восстановлении на службе» (п. 12.3) Классификатора. Возникает вопрос о целесообразности размещения указанных споров именно в этой классификационной группе. Восстановление на государственной службе может носить реабилитирующий характер [13]. Соответствующими являются и правовые последствия: право на заработную плату за время вынужденного прогула, сохранение трудовых отношений во время вынужденного прогула, а следовательно – отсутствие прерывания стажа государственной службы (п. 9 ч. 2 ст. 46 Закона «О государственной службе») и др. Сохранение трудовых отношений между субъектом власти и государственным служащим в таких случаях обуславливает вывод о целесообразности отнесения дел о восстановлении на службе к пункту «Прохождение службы» (п. 12.2 Классификатора). Исходя из приведенного, по критерию динамики правового статуса государственного служащего целесообразно выделить следующие категории публично-правовых споров в этой сфере: принятие на государственную службу, прохождение государственной службы (восстановление на государственной службе), прекращение государственной службы.

Исследование практики административных судов по рассмотрению публично-правовых споров в исследуемой сфере свидетельствует о типичности ситуации, когда истцом в таких спорах выступает лицо, которое судится по поводу своего статуса как государственный служащий или работник. Другой стороной выступает или орган (учреждение), где работает или работало лицо-истец, или должностное лицо такого органа, уполномоченное на выполнение властных управленческих функций.

В юридической литературе говорится об обязательном признаке государственно-служебных отношений: одной из сторон всегда выступает государственный служащий [5, с. 47–49]. В связи с этим приобретает актуальность критерий специального правового статуса сторон. В частности, практика рассмотрения административными судами исследуемой категории споров показывает, что в качестве ответчика всегда участвует должностное лицо

органа или учреждения, где проходил или проходит службу истец. В связи с этим по указанному критерию целесообразно выделить две категории публично-правовых споров. В спорах первой категории истцом выступает лицо, не имеющее на момент возникновения спора статуса государственно-служащего вследствие своего увольнения с публичной службы. Указанный критерий имеет не только теоретическое, но и существенное практическое значение. В частности, как указал Верховный Суд в правовой позиции по делу 757/70264/17-ц от 14.11.2018 г., возникновение публично-правового спора после увольнения лица и потери им статуса государственного служащего не является препятствием для рассмотрения указанных дел административным судом, поскольку основания иска существовали на момент наличия у лица этого специального статуса [4].

Разработка указанного критерия позволяет выделить соответствующие проблемные категории споров в сфере государственно-служебных отношений, указать не только приведенные проблемы, но и на некоторые другие, в том числе теоретического характера. Так, Н.И. Иншин выделяет служебно-трудовые отношения, основанием возникновения которых называет контракт, заключаемый между государственным служащим и соответствующим субъектом власти. Предметом данного контракта определяется осуществление обязанностей государственной службы, в частности по выполнению функций государства [14, с. 336]. Итак, на сегодня не существует устоявшейся теоретической точки зрения относительно отдельных аспектов разграничения трудовых отношений и отношений государственной службы.

Возвращаясь к классификации публично-правовых споров в сфере государственной службы по критерию динамики правового статуса государственного служащего как стороны в таких спорах, необходимо указать на ее перспективность не только в совершенствовании Классификатора категорий административных дел, но и в ее возможности стать основой для дальнейшего осуществления систематизации указанных споров. Так, сегодня можно выделить отдельные проблем-

ные вопросы рассмотрения некоторых категорий указанных споров.

В обзорах судебной практики Верховный Суд в последнее время активно обращает внимание на отдельные вопросы, возникающие при решении споров в связи с привлечением государственного служащего к дисциплинарной ответственности: определение понятия «публичная служба»; сроки привлечения и юрисдикция споров о привлечении государственного служащего к дисциплинарной ответственности, некоторые другие [15; 16; 17].

Согласно ст. 65 Закона «О государственной службе» определены основания привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности, в том числе путем определения как общей дефиниции такого основания, так и перечня отдельных оснований. Необходимо указать на прогрессивность такого определения по сравнению с Законом Украины «О государственной службе» от 16.12.1993 г. № 3723-ХІІ [18], в котором приводился фактически открытый перечень оснований привлечения к указанной ответственности. В действующем Законе «О государственной службе» такой перечень является закрытым. Кроме того, дефиниция, приведенная в ч. 1 настоящей статьи, содержит отсылки к действующему законодательству, предусматривающему обязанности государственного служащего, нарушение которых и рассматривается как основание привлечения к дисциплинарной ответственности.

Несмотря на указанное, проблема осталась. Так, например, пунктом 4 части 2 указанной статьи предусмотрено такое основание, как действия, которые вредят авторитету государственной службы. Фактически указанная норма аналогична соответствующей норме ч. 1 ст. 14 Закона Украины «О государственной службе» от 16.12.1993 г., которая определяла таким основанием «иной поступок, порочащий государственного служащего или дискредитирующий орган, в котором он работает». В связи с приведенным необходимо указать на дифференциацию законодателем дисциплинарных взысканий в конкретных сферах государственной службы по сравнению с Законом «О государствен-



ной службе» (ст. 66) – например, в Вооруженных Силах Украины [19].

Следующая актуальная категория публично-правовых споров, которая касается увольнения с государственной службы, – это споры относительно применения такого основания, как аттестация государственного служащего. В связи с этим необходимо привести решение Конституционного Суда Украины от 08.07.2003 года № 15-рп / 2003. В этом решении Конституционный Суд Украины указал, что аттестация не может быть самостоятельным основанием увольнения государственного служащего. Непрохождение аттестации охватывается другим основанием освобождения государственного служащего – пунктом 2 части 1 статьи 40 Кодекса законов о труде Украины, а именно – несоответствие работника занимаемой должности [20]. В связи с приведенным необходимо указать на недавно принятое постановление Кабинета Министров Украины «Об организации проведения аттестации лиц, претендующих на вступление на государственную службу, относительно свободного владения государственным языком» от 26.04.2017 г. № 301 [21]. Это подтверждает актуальность рассмотрения законодательства о государственной службе как специального применительно к трудовому законодательству.

Вместе с тем необходимо указать, что специфика государственной службы требует специальной законодательной техники изложения соответствующих норм. Аттестация государственного служащего является специфическим правовым институтом, функционирует в отдельном предусмотренном законодательством порядке и существует с особой целью. Возникает вопрос о целесообразности охвата негативных результатов аттестации государственного служащего общими основаниями увольнения лица, предусмотренными Кодексом законов о труде. Целесообразным представляется урегулирование указанных результатов в специальном законодательстве, в частности в Законе «О государственной службе». Следовательно, с целью закрепления негативных результатов аттестации государственного служащего как основания прекращения государственной службы целесообразно

внести изменения в статью 83 Закона «О государственной службе», дополнив ее пунктом 9 следующего содержания: «При наличии негативных результатов аттестации государственного служащего».

Перспективной является категория публично-правовых споров в сфере государственно-служебных отношений, составляющая споры о законности привлечения к ответственности за совершение коррупционных правонарушений. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 84 Закона «О государственной службе» вступление в законную силу решения суда о привлечении государственного служащего к административной ответственности за коррупционное или связанное с коррупцией правонарушение является основанием для прекращения государственной службы. Необходимо указать, что в последнее время антикоррупционное законодательство достаточно интенсивно развивается. Так, в последние годы был принят Перечень должностей государственных служащих центрального аппарата Нацгосслужбы, где существует высокий риск проявления коррупции [22], утверждены Общие правила этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления [23], которые также в значительной мере регулируют вопросы коррупционных правонарушений. На уровне центральных органов исполнительной власти принимаются антикоррупционные программы. Высокие темпы нормотворчества обуславливают появление проблем в судебной практике применения норм антикоррупционного законодательства при рассмотрении дел по прекращению государственной службы на этих основаниях.

Актуальной проблемой на сегодня в таких спорах остается разграничение юридической ответственности за коррупционные правонарушения и за правонарушения, связанные с коррупцией, поскольку действующее антикоррупционное законодательство не содержит четких критериев их разграничения. В частности, отсутствует определение дисциплинарного проступка, содержащее признаки коррупции или которое является связанным с коррупцией.

20.05.2013 г. Пленумом Высшего административного суда Украины

(далее – ВАС Украины) принято Постановление № 8 «Об отдельных вопросах юрисдикции административных судов», в том числе – об установлении особого порядка реализации права отдельных категорий государственных служащих на получение жилья [24]. Указывается, что этот порядок обусловлен прохождением служащими публичной службы, а потому споры об обеспечении государственных служащих жильем относятся к юрисдикции административных судов.

Исходя из изложенного, целесообразно указать на методологические аспекты построения Пленумом высшей судебной инстанции своих разъяснений. При определении юрисдикции суд исходит не из отраслевой природы соответствующих правоотношений, а из их формальных признаков: связанности с основными отношениями в конкретном случае; соответствия другим формальным признакам [2, с. 24]. Однако и этот подход не является общепринятым, так как из положений, приведенных ВАС Украины по другим делам, можно указать на понимание им этих отношений как социальных [25].

Итак, подводя итог, целесообразно указать на необходимость поддержки позиции Пленума ВАС Украины о признании отношений по обеспечению жильем государственных служащих отношениями государственными службой и о рассмотрении соответствующих споров административными судами. Что касается вывода Пленума Верховного Суда о ключевом характере способа оформления отношений личности и органа власти (контракт или прохождения публичной службы), то его подтверждение или отрицание требует дальнейших научных поисков.

Проведенное исследование дает основания для следующих выводов.

С учетом потребностей устранения недостатков в правоприменении, внесения изменений в действующее законодательство выделены такие критерии систематизации исследованных споров:

1) специальный правовой статус сторон (обе стороны имеют статус государственного служащего или только одна);

2) динамика статуса государственного служащего (принятие на государ-



ственную службу, проходження государственной службы (восстановление на государственной службе), прекращение государственной службы).

В рамках второго критерия по признаку предмета спора выделены следующие споры. Во-первых, о прекращении государственной службы в связи с: привлечением к дисциплинарной ответственности, непрохождением государственным служащим аттестации, привлечением государственного служащего к юридической ответственности в связи с совершением коррупционных правонарушений. Во-вторых, в связи с прохождением государственной службы: обеспечение государственного служащего жильем.

Список использованной литературы:

1. Аналітичний огляд стану здійснення судочинства у першому півріччі 2018 року. *Судова влада України*. URL : <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pokazniki-diyalnosti/analiz/> (дата звернення : 15.05.2019).
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: правова позиція Верховного Суду у справі 757/70264/17-ц від 14.11.2018 р. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
4. Щодо застосування дисциплінарної відповідальності до працівників, що проходять публічну службу : Правова позиція Верховного Суду від 18.04.2018 р. у справі № 826/4225/15. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
5. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2011. 688 с.
6. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с.
7. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Б.в., 2012. 20 с.
8. Хоменко А.В. Розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів в порядку адміністративного судочинства : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2018. 205 с.
9. Сімонова І.П. Адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у контролюючих органах в сфері оподаткування : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь : Університет державної фіскальної служби України, 2017. 207 с.
10. Столбовий В. Актуальні питання службових правовідносин у сфері національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 150–154.
11. Бедний О. Публічно-службові відносини як складова предмету адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 4(24). С. 90–95.
12. Про внесення змін до Методичних роз'яснень щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ : Рішення Ради суддів адміністративних судів від 18.07.2014 р. № 36. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
13. Про поновлення на державній службі, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу: Ухвала Вищого адміністративного суду України від 30.08.2012 у справі № К/9991/86484/11. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
14. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України : навч. посібник. Харків : Вид-во «ФІНН», 2010. 672 с.
15. Дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду: лист від 18.03.2019 р. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
16. Дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду: лист від 02.02.2019 р. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
17. Зведений дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду: лист від 01.01.2019 р. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
18. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. *Голос України*. 1994. 01. 05.01.94. № 2.
19. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 № 551-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999 р. № 22. Ст. 197.
20. У справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» (справа про атестацію державних службовців) : Рішення Конституційного Суду України від 08.07.2003 № 15-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 29 (01.08.2003). Ст. 1487.
21. Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою : постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 301. *Офіційний вісник України*. 2017. № 38 (16.05.2017). Ст. 1208.
22. Про затвердження Переліку посад державних службовців центрального апарату Нацдержслужби, де існує високий ризик прояву корупції: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 28.01.2015 р. № 13. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
23. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74 (27.09.2016). Ст. 2493.
24. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2013. 00. № 2.
25. Про зобов'язання привести положення Інструкції про організацію забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями



у відповідність до вимог нормативно-правових актів вищої юридичної сили: Ухвала ВАС України від 05.02.2015 № К/800/15524/13. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Черняхович Ирина Эдуардовна – аспирант кафедры административного права и процесса и таможенной безопасности Университета государственной фискальной службы Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Chernyakhovich Irina Eduardovna – Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Process and Customs Security of University of the State Fiscal Service of Ukraine

0971713748@ukr.net

УДК 347.122

РЕШЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВА НА ЖИЗНЬ В УКРАИНЕ

Полина ЧИЖ,

аспирант кафедры гражданского права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

АННОТАЦИЯ

В статье охарактеризованы особенности практики Европейского суда по правам человека в системе правового регулирования права на жизнь в Украине. Делается вывод о базовой роли практики ЕСПЧ как регулятора права на жизнь, а также определяется актуальность дальнейших исследований в области указанной проблематики.

Ключевые слова: Европейский суд по правам человека, ЕСПЧ, право на жизнь, практика ЕСПЧ.

ROLE OF EUROPEAN COURT'S OF HUMAN RIGHTS DECISIONS IN THE SYSTEM OF RIGHT TO LIFE LEGAL FRAMEWORK IN UKRAINE

Polina CHIZH,

Postgraduate Student of the Department of Civil Law
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article deals with the peculiarities of the practice of the European Court of Human Rights in the system of legal framework concerning the right to life in Ukraine. It was concluded regarding basic role of the ECHR practice as a regulator of the right to life. It was also determined topicality and importance of further research in the field of right to life.

Key words: European Court of Human Rights, ECHR, right to life, ECHR practice.

Постановка проблемы. Право на жизнь, будучи ключевым субъективным правом человека и одновременно объектом правового регулирования, регулируется совокупностью положений национального и международного законодательства, а также другими источниками права. В Украине, кроме международных и национальных нормативно-правовых актов, источником правового регулирования права на жизнь признана практика Европейского суда по правам человека (далее – «ЕСПЧ»), поэтому целесообразно обратить внимание на роль практики ЕСПЧ в системе правового регулирования права на жизнь.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что недостаточного внимания уделено таким источникам правового регулирования, как практика ЕСПЧ, решения которого имеют не только индивидуальное зна-

чение в том или ином деле, но также прецедентный характер, характеризуются регулятивной ролью в правовой системе Украины.

Состояние исследования. Практически каждый из исследователей права на жизнь обращался к основам его правового регулирования и проблематике в этой сфере. Среди таких ученых можем назвать таких, как: С.Б. Булеца, А.С. Котуха, Л.О. Красавчикова, Л.В. Красицкая, М.Н. Малейна, Л.В. Малюга, М.М. Микулина, Т.В. Лисничая, А.О. Пунда, А.В. Соловьев и многие другие. Однако особенности практики ЕСПЧ в качестве регулятора права на жизнь в Украине требуют основательного актуального исследования.

Цель статьи – установить особенности роли практики ЕСПЧ в системе правового регулирования права на жизнь в Украине и определить актуальность