

УДК 342.9

П. П. Марин*здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук
Науково-дослідного інституту публічного права***ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ,
ПОВ'ЯЗАНИХ З ПУБЛІЧНОЮ СЛУЖБОЮ**

Актуальність теми. Нині не вироблено єдиної адміністративної доктрини щодо врегулювання спорів, пов'язаних з публічною службою, при цьому, спори з відносин публічної служби – одні з найскладніших адміністративних справ, оскільки інститут публічної служби недостатньо розвинутий [4].

При цьому, науковою спільнотою взагалі не визначена загальна характеристика категорій адміністративних справ пов'язаних з публічною службою, що досить негативно впливає як на розбудову вітчизняної науки адміністративного права та процесу, так і судову практику.

Огляд останніх досліджень. Сфера публічної служби з позиції адміністративного судочинства є досить актуальним предметом дослідження, якій приділяли увагу у свої наукових працях В. Безенко, В. Васильківська, Н. Гладка, М. Іншин, І. Качур, В. Косик, Л. Кошелева, Р. Куйбіда, В. Поплавський, К. Тимошенко, Н. Хлібороб, Ю. Цвіркун, М. Цуркан та інші, однак, цілісних новітніх досліджень нині у науковій літературі обмаль, тому дана проблематика потребує сучасних наукових викликів.

Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження позицій вчених-юристів, нормативно-правової бази адміністративно-процесуального права, визначити загальну характеристику категорій адміністративних справ пов'язаних з публічною службою

Виклад основних положень. Адміністративна справа є багатоаспектним поняттям, яке підпадає під різновекторне дослідження. На неоднозначність його правової природи й хибне ототожнення з публічно-правовим спором впливають різні чинники, пов'язані з термінологічною невизначеністю в теорії та науці адміністративного процесу [2, с. 13].

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) адміністративна справа – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір. При цьому, публічно-правовий спір – спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке

уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [3].

Із практично-законотворчої позиції під адміністративною справою І. Качур розуміє сукупність матеріалів, фактів щодо публічно-правового спору, стосовно якого відкрито провадження в адміністративному судочинстві. При цьому, І. Качуром доведено приналежність адміністративної справи до правових інститутів адміністративного судочинства. У такому контексті цей інститут являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією суб'єктивного права особи на оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень та прийняттям публічно-правового спору до розгляду адміністративним судом за встановленою процедурою й характеризуються визначеними законами й обов'язками учасників судового процесу при встановленні обставин справи. Правовий інститут адміністративної справи містить матеріальну і процесуальну складові [2, с. 13].

Різновид адміністративної справи впливає на порядок її розгляду, застосування загальної (ординарної) чи диференційованої процесуальної форми. Роль класифікації полягає в установленні оптимального балансу між змістом публічно-правового спору і ступенем формалізації провадження, у якому він вирішується. «Адміністративна справа» розглядається у прив'язці і до «категорії», і до «виду». Однак види адміністративних справ і категорії адміністративних справ не видаються тотожними поняттями. Категорія спору відображає специфічні риси щодо його вирішення, притаманні лише такому спору, а вид справи вказує на процесуальні особливості її розгляду, пов'язані не тільки із видом провадження, а й із застосуванням інших процесуальних інститутів. До одного виду адміністративних справ належать різні їх категорії, залежно від тих чи інших чинників (ознак). Виключна приналежність справи до виду констатується лише законодавчою вказівкою, зокрема, на її складність і терміновість.

Не всі різновиди адміністративних справ мають законодавче визначення [2, с. 13-14].

Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р. затверджено Класифікатор категорій адміністративних справ, який має важливе значення для організації адміністративного судочинства. На його основі визначається спеціалізація суддів (судових палат) адміністративних судів із розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація та узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів із надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо [6].

В основу класифікації категорій адміністративних справ може бути покладено такі класифікаційні ознаки: предмет оскарження (індивідуальний акт, нормативний акт, адміністративний договір); зміст спірних відносин; вид суб'єкта владних повноважень – сторони судового процесу; предмет захисту. При цьому як головну може бути обрано і одну з наведених ознак, і одночасно декілька [6].

Таким чином, класифікація адміністративних справ пов'язаних з публічною службою є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предмету оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права та предмету захисту.

КАСУ визначено категорії справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Відповідно, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [3].

Як і КАСУ, Класифікатор категорій адміністративних справ, що затверджено Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р. визначає, що до справ зі спорів з відносин публічної служби, відносяться зокрема справи щодо: прийняття громадян на публічну службу; проходження служби; звільнення з публічної служби [6].

Категорія «спори щодо прийняття громадян на публічну службу» (пункт 12.1 Класифікатора категорій адміністративних справ), серед інших спорів, включає, зокрема, спори щодо: рішення конкурсної комісії за результатами конкурсу, бездіяльності у вигляді неприйняття жодного рішення за результатами розгляду пропозицій конкурсної комісії, рішення про відмову призначити громадянина на посаду [6].

Категорія «спори щодо проходження служби» (пункт 12.2 Класифікатора категорій адміністративних справ), серед інших спорів, включає, зокрема, спори щодо: незабезпечення службовця

житлом, порушень при нарахуванні та здійсненні виплат за проходження служби, рішення про застосування до службовця дисциплінарного стягнення, рішення атестаційної комісії за результатами атестації, результатів щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [6].

Категорія «спори щодо звільнення з публічної служби» (пункт 12.3 Класифікатора категорій адміністративних справ), серед інших спорів, включає, зокрема, спори щодо: поновлення на службі, стягнення на користь особи несплачених коштів, які належало їй виплатити при звільненні зі служби (військової служби) [6].

Тобто, категорії адміністративних справ пов'язаних з публічною службою включають в себе низку під категорій, в залежності від основної категорії прийняття, проходження чи припинення публічної служби.

Необхідно зазначити, що до аналізованих категорій справ слід віднести також справи у спорах щодо призначення, перерахунку пенсій державним службовцям, у тому числі прокурорам, суддям, військовослужбовцям, працівникам органів внутрішніх справ, податкової служби, місцевого самоврядування, прокуратури, інших органів, працівникам апаратів судів та науковим (науково-педагогічним) працівникам [5, с. 23-25].

Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що вимоги про стягнення моральної шкоди, завданої за місцем проходження публічної служби, заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, зокрема з вимогами про стягнення середнього заробітку за вимушений прогул за місцем проходження публічної служби, за затримку виплати такого заробітку, сум, пов'язаних з індексацією заробітної плати за час вимушеного прогулу, а також недоотриманих сум заробітної плати, мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства (постанова Великої Палати Верховного Суду від 17 жовтня 2018 року, справа № 661/3699/16-ц) [7; 1].

Спори з приводу виконання Державною фінансовою інспекцією України неосновних владних управлінських функцій доцільно визначити за загальним правилом – за змістом відносин. Наприклад, спори за позовами до Державної фінансової інспекцією України про поновлення на посаді державного службовця слід відносити до підкатегорії спорів щодо звільнення з публічної служби (ухвала Вищого адміністративного суду України від 10 листопада 2010 року, в ЄДРСР № 12493259) [6; 1].

Спори, пов'язані з визначенням розміру суддівської винагороди та щомісячного довічного грошового утримання і їх виплатою є такими, що пов'язані з проходженням та звільненням з публічної служби. А тому на них поширюється юрисдикція адміністративного суду. Якщо спір виник

після звільнення публічного службовця з посади, однак пов'язаний з вирішенням питань, які стосуються його діяльності на публічній службі, такий спір має розглядатися за правилами адміністративного судочинства, незважаючи на те, що спірні правовідносини фактично виникли після припинення публічної служби, а орган, в якому особа перебувала на цій службі, не здійснював щодо неї публічно-владні управлінські функції у спірних правовідносинах. Таку позицію висловила Великої Палати Верховного Суду у постанові від 14 листопада 2018 року, справа 757/70264/17-ц [7; 1].

Є також і категорії справ, які і повинні відноситися до спорів пов'язаних з публічною службою, але насправді є іншими категоріями. Наприклад, Положення статті 136 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції від 7 липня 2010 року) щодо встановлення для суддів у відставці пільги у вигляді звільнення від оподаткування вихідної допомоги є спеціальним стосовно загальних положень щодо оподаткування, визначених Податковим кодексом України. У зв'язку з цим та з урахуванням положення пункту 3 Методичних роз'яснень щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ, що затверджено Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р. спори, які виникли з приводу реалізацією цієї пільги, необхідно відносити до категорії «спори з приводу адміністрування податку з доходів фізичних осіб» (підпункт 8.3.2 Класифікатора категорій адміністративних справ) [6]. Ще одним прикладом виступає те, що навчання у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України є проходженням публічної служби (пункт 21 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»). Проте норми щодо отримання освіти у таких закладах є спеціальними стосовно загальних норм щодо отримання освіти, а тому з урахуванням положення пункту 3 Методичних роз'яснень щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ спори щодо стягнення вартості навчання у закладах Міністерства внутрішніх справ України необхідно відносити до спорів з приводу реалізації державної політики у сфері освіти, науки, культури та спорту (розділ 4 Класифікатора категорій адміністративних справ) [6].

Таким чином, категорії адміністративних справ пов'язаних з публічною службою мають такі характерні особливості: 1) при віднесенні справи до аналізованої категорії важливу роль відіграє спеціалізоване законодавство, що відповідно визначає спеціальні норми щодо віднесення певних категорій адміністративних справ до справ, пов'язаних з публічною службою; 2) категорії адміністративних справ пов'язаних з

публічною службою включають в себе низку підкатегорій, в залежності від основної категорії прийняття, проходження чи припинення публічної служби; 3) підкатегорії справ пов'язаних з публічною службою є досить різноманітними; 4) відносини з приводу публічної служби мають триваючу дію, тому спори можуть виникати і після припинення публічної служби та відноситися не до трудових спорів, а до адміністративних, що виникає з класифікаційних особливостей адміністративних справ; 5) класифікація адміністративних справ пов'язаних з публічною службою є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предмету оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права та предмету захисту, при цьому в більшості випадків враховуються усі класифікаційні ознаки справи.

Література

1. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
2. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Державний науковий дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2018. 24 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446.
4. Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. Центр політико-правових реформ: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622->
5. Муза О. В. Підвідомчість справ адміністративної юрисдикції. Судова апеляція. 2009. № 1(14). С. 22–27.
6. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування : Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>.
7. Проблемні питання юрисдикції під час вирішення цивільних справ. Судова влада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: https://hra.court.gov.ua/sud4818/inshe/inf_court/uzag19c9.

Анотація

Марин П. П. Загальна характеристика категорій адміністративних справ пов'язаних з публічною службою. – Стаття.

У статті визначено, що категорії адміністративних справ пов'язаних з публічною службою мають такі характерні особливості: 1) при віднесенні справи до аналізованої категорії важливу роль відіграє спеціалізоване законодавство, що відповідно визначає спеціальні норми щодо віднесення певних категорій адміністративних справ до справ, пов'язаних з публічною службою; 2) категорії адміністративних справ пов'язаних з публічною службою включають в себе низку підкатегорій, в залежності від основної категорії прийняття, проходження чи припинення публічної служби; 3) підкатегорії справ пов'язаних з публічною службою є

досить різноманітними; 4) відносини з приводу публічної служби мають триваючу дію, тому спори можуть виникати і після припинення публічної служби та відноситися не до трудових спорів, а до адміністративних, що виникає з класифікаційних особливостей адміністративних справ; 5) класифікація адміністративних справ пов'язаних з публічною службою є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предмету оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права та предмету захисту, при цьому в більшості випадків враховуються усі класифікаційні ознаки справи.

Ключові слова: адміністративне судочинство, докази, звільнення, публічна служба, публічний службовець, публічно-правовий спір, справи пов'язані з публічною службою, суб'єкт владних повноважень.

Аннотация

Марин П. П. Общая характеристика категорий административных дел связанных с публичной службой. – Статья.

В статье определено, что категории административных дел связанных с публичной службой имеют следующие характерные особенности: 1) при отнесении дела к рассматриваемой категории важную роль играет специализированное законодательство, соответственно определяет специальные нормы об отнесении определенных категорий административных дел к делам, связанным с публичной службой; 2) категории административных дел связанных с публичной службой включают в себя ряд подкатегорий, в зависимости от основной категории принятия, прохождения или прекращения публичной службы; 3) подкатегории дел связанных с публичной службой достаточно разнообразны; 4) отношения по поводу публичной службы имеют продолжающуюся действие, поэтому споры могут возникать и после прекращения публичной службы и относиться не к трудовым спорам, а к административным, возникающее из классификационных особенностей административных дел; 5) классификация административных дел связанных с публичной службой является несколько Характерологические,

ведь построена на разных классификационным признакам – предмета обжалования (деятельности в сфере публичной службы), содержания спорных отношений, видов сторон судебного процесса, являющихся субъектами публичного права и предмета защиты, при этом в большинстве случаев учитываются все классификационные признаки дела.

Ключевые слова: административное судопроизводство, доказательства, освобождение, публичная служба, публичный служащий, публично-правовой спор, дела связанные с публичной службой, субъект властных полномочий.

Summary

Maryn P. P. General description of categories of administrative cases related to the public service. – Article.

The article determines that the categories of administrative cases related to the public service have the following characteristic features: 1) when referring a case to the analyzed category, specialized legislation plays an important role, which accordingly defines special rules on the classification of certain categories of administrative cases in cases related to with public service; 2) categories of administrative cases related to the public service include a number of subcategories, depending on the main category of acceptance, passage or termination of public service; 3) the subcategories of cases related to the public service are quite diverse; 4) relations concerning public service have a lasting effect, therefore disputes can arise even after the termination of public service and do not refer to labor disputes, but to administrative, arising from the classification features of administrative cases; 5) the classification of administrative cases related to public service is somewhat characterological, because it is based on different classification features – the subject of appeal (activities in the field of public service), the content of disputed relations, types of parties to the litigation, which are subjects of public law and subject In most cases, all classification features of the case are taken into account.

Key words: administrative proceedings, evidence, dismissal, public service, public servant, public-law dispute, public service cases, subject of authority.