



нормы и их особенности / А.И. Ким, В.С. Основин. // Правоведение. – 1967. – № 4. – С. 40–47.

18. Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве / В.О. Лучин. – М.: Юридическая литература, 1976. – 168 с.

19. Курс конституционного права Украины. Том 1. Общая часть: Основы теории конституционного права: [учебник / под ред. М.А. Баймуратова и А.В. Батанова]. – Х.: Одиссей, 2008. – 672 с. – Серия: «Энциклопедия современного конституционализма».

20. Добровольский А.А. Исковая форма защиты права. Основные вопросы учения об иске / Добровольский А.А. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1965. – 190 с.

21. Добровольский А.А., Иванова С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права / Добровольский А.А., Иванова С.А. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 159 с.

22. Гражданский процесс. Учебник для вузов / Под ред. проф. М.К. Треушников. – 2-е изд. испр. и доп.- М.: Издательство «Спарк», Юридическое бюро «Городец», 1998. – 544 с.

23. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журн. рос. права. 1998. – №8. – С.66-77.

24. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 320 с.

25. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Советская Энциклопедия; Издание 10-е – 848 с.

26. Сапун В.А. Механизм реализации советского права / В.А. Сапун // Правоведение. 1988. – № 1. – С. 3-11.

27. Курс советского гражданского процессуального права: Теоретические основы правосудия по гражданским делам. В 2-х томах. Т. 1 / Абова Т.Е., Гуреев П.П., Добровольский А.А., Мельников А.А., и др.; Редкол.: Гуреев П.П., Добровольский А.А., Мельников А.А. (Отв. ред.), Тадевосян В.С., Трубников П.Я. – М.: Наука, 1981. – 464 с.

28. Рязановский В.А. Единство процесса / В. А. Рязановский. — М.: Юрид. бюро «Городец», 1996. – 75 с.

ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМИ СУДАМИ СПОРОВ ПО ПОВОДУ ПРИНЯТИЯ ГРАЖДАН НА ПУБЛИЧНУЮ СЛУЖБУ, ИХ ПРОХОЖДЕНИЯ, УВОЛЬНЕНИЯ С ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ

Андрей КОРОТКИХ,

судья Киевского апелляционного административного суда

Summary

The article reveals the essence of the disputes over the adoption of the citizens on public service, their passage, dismissal from the public service and determines the characteristics of their consideration by the administrative courts, in particular, attention is paid to the subject of the dispute, its subjective composition, the rules determining the jurisdiction and the timing of the case. Also in the article analyzed the scientific work of many scholars on the subject, thoroughly examined national law.

Key words: public service, the dispute on the adoption of the citizens on public service, their passage, dismissal from the public service.

Аннотация

В статье раскрывается сущность споров по поводу принятия граждан на публичную службу, их прохождения, увольнения с публичной службы и определяются особенности их рассмотрения административными судами. В частности, внимание уделяется предмету спора, его субъективному составу, правилам определения подсудности и срокам рассмотрения дела. Также в работе проанализированы научные работы многих ученых по этой тематике, основательно исследовано национальное законодательство.

Ключевые слова: публичная служба, споры по поводу принятия граждан на публичную службу, их прохождения, увольнения с публичной службы.

Постановка проблемы. Порядок принятия граждан на публичную службу, их прохождения, увольнения с публичной службы предусмотрены КЗоТ, КАСУ и Законом Украины «О государственной службе». Данные акты составляют основу правового регулирования порядка прохождения публичной службы, но, в зависимости от вида службы, существуют свои особенности правового регулирования, предусмотренные нормами специального законодательства, в частности Законами Украины «О прокуратуре», «О службе в органах местного самоуправления», «О судостроительстве и статусе судей», «О Конституционном Суде», «О государственной исполнительной службе», «О милиции» и другие. При этом положения Закона Украины «О государственной службе» применяются в той части, которые не урегулированы специальными законами.

Актуальность темы исследования связана, прежде всего, со спецификой категории «публичная служба», которая является достаточно разветвленной, что, в свою очередь, влияет на порядок рассмотрения исследуемой категории споров.

Состояние исследования. Вопрос рассмотрения споров по поводу принятия граждан на публичную службу, их прохождения, увольнения с публичной службы исследуется в многочисленных работах, в частности трудах Е.В.Лазнюка, А.Н. Литковской, А.Е. Мищенко, М.И.Цуркан, С.И. Нечипоренко и др.

Целью и задачей статьи является определение особенностей рассмотрения административными судами споров по поводу принятия граждан на публичную службу, их прохождения, увольнения с публичной службы. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: раскрыть сущность споров по поводу принятия граждан на публичную службу, их прохождения, увольнения с публичной службы и выделить особенности их рассмотрения административными судами.

Изложение основного материала. Основы формирования института «публичной службы» определены в Законе Украины «О государственной службе» от 16.12.1993 № 3723-ХІІ. Ст.1 Закона Украины «О государственной службе» определяет государственную службу в



Украине как профессиональную деятельность лиц, занимающих должности в государственных органах и их аппарате по практическому выполнению задач и функций государства и получающих заработную плату за счет государственных средств [1]. При этом, уже с 2001 года, с принятием Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления», служба в органах местного самоуправления была определена как вид публичной службы. В статье 1 Закона Украины «О службе в органах местного самоуправления» служба в органах местного самоуправления определена как профессиональная, на постоянной основе деятельность граждан Украины, которые занимают должности в органах местного самоуправления, направленная на реализацию территориальной громадой своего права на местное самоуправление и отдельных полномочий органов исполнительной власти, предоставленных законом [2].

Целесообразно обратить внимание на понимание «государственной службы» В.Б. Аверьяновым и Ю.П. Бытьком, которые систематизируют структурные элементы государственной службы и относят к ней деятельность: а) службу во всех, без исключения, государственных органах (к ее содержанию включают и так называемую милитаризованную службу, которая охватывает службу во всех видах Вооруженных Сил, службу в Службе безопасности Украины, службу в вооруженных формированиях органов внутренних дел и т.п.); б) службу в государственных учреждениях и других организациях, не связанную с реализацией полномочий государственной власти (образование, здравоохранение, культура и т.д.) [3].

Кроме «государственной службы», с принятием КАСУ в законодательстве фигурирует термин «публичная служба». При этом акцентируется внимание на том, что публичная служба является понятием более широким, чем государственная служба. Следует обратить внимание, что КАСУ предусматривает перечень видов публичной службы и к ней относит деятельность на государственных политических должностях, профессиональную деятельность судей, прокуроров, военную службу, альтернативную (невоенную) службу, ди-

пломатическую службу, другую государственную службу, службу в органах власти Автономной Республики Крым, органах местного самоуправления [4].

В.М. Тымкив по этому поводу замечает о неоправданности поглощения «публичной службой» «государственного». Это обусловило исчезновение такого вида публичной службы, как «профессиональная деятельность в органах исполнительной власти» и обезличивание его в термине «другая государственная служба» [5, с.71].

Кроме того, считаем, что сама дефиниция «публичной службы» имеет немало недостатков, поскольку она, во-первых, не предусматривает никаких признаков публичной службы, во-вторых, не определяет полноту видов исследуемого института. Н. Янюк также замечает, что «законодатель объединил разные по содержанию виды служебной деятельности: политическую, которая зависит от расстановки политических сил в высших органах государственной власти, и профессиональную деятельность, которая обеспечивает ежедневную реализацию задач государств как результата деятельности первых» [6, с.165].

Для раскрытия сущности «публичной службы» целесообразно обратить внимание на доктринальные исследования. Ю. П. Бытьк считает, что публичной службой является государственная, а также служба в органах местного самоуправления (ее иногда называют муниципальной). При этом ученый акцентирует внимание на том, что указанные оба вида службы представлены системой правовых предписаний, регламентирующих государственно-служебные отношения [7, с.78].

В свою очередь, А.В. Петришин к публичной службе относит, кроме государственной службы и службы в органах местного самоуправления, также службу в негосударственных организациях – в общественных организациях, политических партиях, частных предприятиях и т.п. [8, с. 140]. Несколько сомнительной считаем позицию ученого относительно отнесения к публичной службе деятельности в негосударственных организациях, в том числе частных предприятиях. В таком случае теряется смысл «публичности», что, в свою очередь, делает невозмож-

ным различие частного и публичного секторов.

Наиболее приемлемой по раскрытию сущности «публичной службы» считаем позицию В.Б. Аверьянова, который к публичной службе относит деятельность: а) в управленческом государственном аппарате б) в органах местного самоуправления, в) в государственных учреждениях и предприятиях (таких как почта, железная дорога) [9, с. 8].

Таким образом, на сегодня как в законодательстве, так и в доктрине отсутствует единое четкое определение «публичной службы», что делает невозможным одинаковое понимание данного института.

Учитывая вышеизложенное, выделим характерные для «публичной службы» признаки. Во-первых, публичная служба осуществляется уполномоченными лицами, которым переданы управленческие функции. То есть к работникам публичной службы относятся лица, выполняющие функции публичной администрации. Во-вторых, деятельность работников публичной службы финансируется за счет государственного или местного бюджетов, в зависимости от категории службы. В-третьих, публичная служба осуществляется на основании и в пределах законодательно определенных норм, то есть законодательству, обеспечивающему правовое регулирование процедуры зачисления, прохождения и увольнения с государственной службы, присущ императивный характер норм. В-четвертых, деятельность работников публичной службы имеет постоянный и профессиональный характер, то есть подбор кадров на публичную службу осуществляется при наличии у лица специальных характеристик, необходимых для реализации функций государства и защиты публичного интереса.

Указанные признаки раскрывают сущность «публичной службы», однако законодательная неопределенность данного института продолжает быть предпосылкой возникновения споров по поводу принятия, прохождения и увольнения с публичной службы, касающихся не только подсудности дела, решение которых, в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС Украины, отнесены к компетенции административных судов.



Неудивительным являются замечания Н.А. Берлач по поводу сложности определения исследуемых споров публично-правовыми, учитывая, что их подавляющая часть регламентирована гражданским и трудовым законодательством. Вместе с тем, подчеркивает ученый, несмотря на наличие трудовых правоотношений, которые непременно фигурируют в процессе решения судами споров по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы, такой иск в полном составе должен рассматриваться административным судом [10, с.168]. Действительно, трудовое законодательство параллельно регламентирует отношения по поводу принятия, прохождения и увольнения с публичной службы, но, несмотря на комплексность правового регулирования института государственной службы, и учитывая признаки публично-правового спора, споры по поводу публичной службы целесообразно решать административным судом.

В подтверждение этого Высший административный суд Украины в Аналитической справке об изучении и обобщении практики рассмотрения административными судами споров по поводу публичной службы, ее прохождения, увольнения с публичной службы от 01.02.2009 отметил, что предмет иска может касаться решения руководителя государственного органа, вынесенного по результатам проведения экзамена и отбора кандидатов на должность в государственной службе, взысканий заработной платы (денежного содержания), привлечения к ответственности, предоставления отпуска, результатов квалификационной аттестации, перевода на другую должность, обеспечения права человека на социальную защиту во время прохождения службы, увольнения, изменения формулировки оснований увольнения, восстановления в должности, взыскания заработной платы за время вынужденного прогула и возмещения вреда, причиненного неправомерным увольнением и т.д. [11].

КАСУ не регламентирует особенности определения юрисдикции спора по поводу публичной службы, однако ч.2 ст.21 КАСУ акцентирует внимание на условиях рассмотрения требований о возмещении вреда, причиненного

противоправными решениями, действиями или бездействием субъекта властных полномочий или другим нарушением прав, свобод и интересов субъектов публично-правовых отношений, которые могут рассматриваться административным судом, если они заявлены в одном производстве с требованием решить публично-правовой спор [4].

Анализ судебной практики свидетельствует о наличии достижений относительно определения подсудности дела. Критериями отнесения того или иного лица к лицам публичной службы Высшим административным судом Украины определено наличие записи в трудовой книжке лица о принесения Присяги государственного служащего и присвоением соответствующего ранга государственного служащего, наличие выплаты сумм за ранг в общей сумме заработной платы [11].

По нашему мнению, указанный порядок определения подсудности дела необходимо предусмотреть в КАСУ в виде императивной нормы, ведь суды, как правило, не всегда следуют достижениям судебной практики. Соблюдение подобного порядка определения статуса работника будет способствовать устранению ошибочно принятых решений и обеспечит единые правила установления подсудности.

Неотъемлемым признаком споров по поводу публичной службы является не только специфический предмет, но и его субъектный состав. Так, истцом может быть лицо, претендовавшее на принятие публичной службы, или уже проходившее публичную службу на время возникновения спорных вопросов, или которое было уволено с публичной службы. Ответчиком в данной категории споров выступает, соответственно, орган публичной службы, с которым истец находился в отношениях публичной службы или на условия которого претендовал.

Предметная подсудность споров по поводу принятия, прохождения и увольнения с публичной службы определяется по правилам КАСУ, в частности ст.18. Местным общим судам, как административным, подсудны дела, в которых одной из сторон является орган или должностное лицо местного самоуправления, должностное или служебное лицо органа местного само-

управления, кроме тех, которые подсудны окружным административным судам. Окружным административным судам подсудны административные дела, в которых одной из сторон является орган государственной власти, другой государственный орган, орган власти АР Крым, их должностное или служебное лицо. Дела по обжалованию действий или бездействия должностных или служебных лиц местных органов исполнительной власти рассматриваются и решаются местным общим судом как административным судом или окружным административным судом по выбору истца [4].

Учитывая то, что споры по поводу публичной службы касаются обжалования правового акта или действий (бездействия) субъектов властных полномочий, то, в соответствии с ч.2 ст.19 КАСУ, такие споры решаются по выбору истца административным судом по зарегистрированному в установленном законом порядке месту жительства (пребывания, нахождения) этого лица-истца, или административным судом по местонахождению ответчика [4].

Кроме того, КАСУ определяет и другие особенности производства исследуемой категории дел. Так, ч.3 ст.99 КАСУ предусматривает «... месячный срок, который исчисляется со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав, свобод или интересов, кроме случаев, если для защиты прав, свобод и интересов лица настоящим Кодексом и другими законами не установлены иные сроки для обращения в административный суд» [4].

По сравнению с общими сроками обращения в административный суд за защитой прав, свобод и интересов лица, составляющими шесть месяцев, сроки обращения в суд по делам о принятии граждан на публичную службу, ее прохождении, увольнении с публичной службы – значительно меньше.

Положения ст.233 КЗоТ предусматривают более длительные сроки обращения – трехмесячный, а по делам об увольнении – месячный срок [12]. Целесообразно все же увеличить сроки обращения для работника публичной службы. Не следует забывать, что для работников публичной службы могут применяться положения КЗоТ в случаях отсутствия регламентации тех или



иных правоотношений специальным законодательством, поэтому, соответственно, уравнивание сроков обращения работников публичной службы в административный суд является дополнительной гарантией защиты нарушенных прав и законных интересов.

Часть 1 статьи 122 КАСУ предусматривает также особенности сроков рассмотрения дел о принятии граждан на публичную службу, ее прохождении, увольнении с публичной службы. По общему правилу, административное дело должно быть рассмотрено и решено в течение разумного срока, но не более месяца со дня открытия производства по делу, если иное не установлено КАСУ. Дела о принятии граждан на публичную службу, ее прохождении, увольнении с публичной службы рассматриваются и решаются в течение разумного срока, но не более двадцати дней со дня открытия производства по делу [4].

Как видим, сроки рассмотрения споров по поводу отношений прохождения публичной службы значительно меньше общих сроков установленных КАСУ. По нашему мнению, уменьшенные сроки обращения в административный суд и сроки рассмотрения исследуемой категории дел являются необоснованными. Прежде всего, институт публичной службы только развивается и требует особого внимания со стороны судебной системы, учитывая закреплены КАСУ особенности рассмотрения споров по поводу принятия граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы, и взяты ко вниманию все особенности дела и решить его в срок 20 дней является априори невозможным, в ином случае это приведет к принятию необоснованных поспешных решений и нарушению прав заявителя.

Выводы. Учитывая вышеизложенное, уверенно можно говорить о необходимости дальнейшего исследования такой категории публично-правовых споров, как споры, возникающие по поводу принятия граждан на публичную службу, их прохождения, увольнения с публичной службы. Прежде всего, внимание необходимо уделить не только особенностям рассмотрения таких споров административными судами, но и, в частности, институту публичной службы в целом. Именно

нечеткость законодательной регламентации публичной службы порождает возникновение споров по поводу принятия граждан на публичную службу, их прохождения, увольнения с публичной службы. Учитывая это, предлагаем: 1) законодательно устранить отождествление публичной и государственной службы, определить критерии их разграничения; 2) уравнять сроки обращения в суд, предусмотренные КАСУ и КЗоТ; 3) установить общие сроки рассмотрения споров по поводу принятия, прохождения и увольнения с публичной службы.

Список использованной литературы:

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ// Відомості Верховної Ради України. – 1993.- N 52. – ст.490.
2. Про державну службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-ІІІ// Відомості Верховної Ради України. – 2001. – N 33. – ст. 175
3. Авер'янов В.Б. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні/В.Б. Авер'янов //Юридичний журнал.-№8.-2005.- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1843>.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-ІV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
5. Тимків В. М. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні/В.М.Тимків// Інвестиції:практика та досвід. – № 3. – 2012. – С.70-73.
6. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк //Вісник Львівськ. ун-ту. Серія «Юридична». – 2010. – Вип. 51. – С. 162–167.
7. Битяк Ю. Конституційно-правові засади становлення та розвитку державної служби в Україні / Ю. Битяк // Вісник Академії правових наук України. — 1998. — № 6. — С. 75-82.
8. Петришин А. В. Государственная служба: историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ

[монографія] / А. В.Петришин. — Х. : Факт, 1998. — 167 с.

9. Авер'янов В., Андрійко О. Дискусійні питання законодавчого регулювання державної служби в Україні // Вісник державної служби України – 2005. – № 3. – С. 7-11.

10. Берлач Н.А. Проблеми визначення юрисдикції адміністративних судів при вирішенні спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її припинення та звільнення з неї/ Н.А.Берлач//Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1. – С. 166-169.

11. Про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її припинення, звільнення з публічної служби: Аналітична довідка Вищого адміністративного суду України від 01.02.2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0006760-09/page>.

12. Кодекс законів про працю від 10.12.1971 № 322-VІІІ//Відомості Верховної Ради. – 1971. – додаток до № 50. – ст. 375.