

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.11>

І. Е. Черняхович

аспірант кафедри адміністративного права та процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

ВПЛИВ КОНЦЕПЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НА ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

Стаття присвячена визначенню специфічних ознак публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративних судів на основі опрацювання сучасних концепцій публічного адміністрування, обґрунтуванню пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування під час їх вирішення.

Виділено два об'єкти впливу публічного управління: організація або система суспільних відносин у певній сфері та її розвиток; забезпечення актуальності зазначеної системи на певному історичному етапі розвитку суспільства. Виходячи з вказаного, сформульовані методологічні основи для визначення сутності управлінського характеру діяльності суб'єкта публічної влади як сторони публічно-правового спору, а також предмету публічно-правового спору як предмету юрисдикції адміністративних судів.

Визначальною ознакою публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративного суду визнано сферу їх виникнення: правовідносини, спрямовані на розвиток системи публічної служби або ж на підтримання її в актуальному стані. Такий висновок впливає з наукового підходу щодо виділення двох об'єктів впливу, що здійснюється під час публічного адміністрування: організація або система суспільних відносин у певній сфері та її розвиток; забезпечення актуальності зазначеної системи на певному історичному періоді розвитку суспільства.

З метою закріплення публічного адміністрування як обов'язкового предмету державно-службових відносин, спори з яких підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, обґрунтовано необхідність доповнення частини статті КАС України пунктом 2-1, який слід викласти в такій редакції: «Публічно-правовий спір у сфері публічно-служби – спір, у якому хоча б одна сторона здійснює функції, спрямовані на організацію системи публічної служби або підтримання її в актуальному стані (публічно-владні управлінські функції), в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій».

Ключові слова: адміністративний суд, публічна служба, державно-службові відносини, юрисдикція, державний службовець, публічно-владні повноваження.

Постановка проблеми. Практика розгляду публічно-правових спорів, що виникають із відносин державної служби, свідчить про наявність численних проблем, що стосуються, зокрема: визначення юрисдикції окремих категорій зазначених спорів [1], належного визначення позивача в них та інших окремих питань [2; 3]. Причому щодо окремих питань наявні неоднакові позиції судів вищих інстанцій. Так, вирішуючи питання про ознаки управлінського характеру функцій, що виконуються суб'єктом владних повно-

важень у конкретних правовідносинах, Пленумом Вищого адміністративного суду України було висловлено позицію, згідно з якою такий характер притаманний діяльності всіх суб'єктів владних повноважень, які діють в межах завдань, покладених на них Конституцією чи законами України [4]. Тобто фактично реалізація будь-яких повноважень, якщо вона ґрунтується на приписах законодавства, що регламентує діяльність відповідного суб'єкта, має розглядатись як така, що має управлінський характер. Отже, ознакою управлінського характеру фактично визначається легітимність повноважень, що реалізуються.

Натомість Верховний Суд висловив позицію щодо ознак управлінського характеру реалізації відповідних повноважень: регуляторний характер відповідних повноважень; наявність прямої вказівки про управлінський характер його діяльності в положенні (іншому нормативно-правовому акті), що регламентує діяльність відповідного суб'єкта [5]. Зазначене питання має прямий зв'язок із вирішенням питання щодо юрисдикції конкретного публічно-правового спору – адміністративна чи юрисдикція загального суду.

Вироблення теоретичного підґрунтя стосовно уточнення змісту терміну «управлінський» у наведеному контексті має базуватись на існуючих концепціях публічного адміністрування, встановленні співвідношення між термінами «управління» та «адміністрування».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Удосконалення судової практики вирішення відповідних спорів безпосередньо пов'язане з формуванням належного теоретичного підґрунтя, основою якого виступає поняття публічно-правового спору. Попри зазначене, необхідно вказати про відсутність належної уваги науковців до формування поняття та ознак публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративного суду. Поширення отримали наукові дослідження щодо публічно-правових спорів, що виникають в інших сферах правовідносин: господарська діяльність (О.А. Веденяпін) [6], соціальні відносини (Н.М. Гладка) [7], державна реєстрація (О.С. Луніна) [8] та деякі інші. Необхідно вказати, окрім цього, на наукові підходи стосовно загальних питань визначення публічно-правового спору або його елементів: суб'єкт владних повноважень як сторона в такому спорі (К.Ю. Пуданс-Шушлебін) [9]; публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративного суду (К.О. Тимошенко) [10]; окремі аспекти визначення предмета публічно-правового спору (О.В. Рой) [11], а також роботи деяких інших учених. Окремо як теоретичну базу подальшого дослідження необхідно визначити роботи, присвячені сучасним концепціям публічного адміністру-

вання та поняттю соціального управління: Л.М. Кошелева, Ю.П. Сурмін, В.П. Нагребельний, В.Б. Авер'янов та інші.

Мета статті – визначення специфічних ознак публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративних судів на основі опрацювання сучасних концепцій публічного адміністрування, обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування під час їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Ключовими для подальшого наукового дослідження необхідно вважати напрацювання, присвячені проблемам запровадження і розвитку адміністративної юстиції. Доктрина адміністративного права і процесу збагачена базовими науковими напрацюваннями, в яких розкрито проблеми запровадження міжнародних стандартів адміністративної діяльності та адміністративного судочинства, висвітлено теоретико-правові засади адміністративного судочинства, окреслено положення доктрини адміністративної юрисдикції в теорії та практиці реалізації владних повноважень [12, с. 241–268, с. 328–360]. Розкриваючи проблеми запровадження міжнародних стандартів адміністративної діяльності та адміністративного судочинства, Є.Б. Кубко вказував на декілька таких стандартів, які є важливими орієнтирами для адміністративних судів: стандарт справедливого й однакового відношення (fair and equitable treatment), стандарт мінімального відношення, стандарт ефективності використання юридичних засобів захисту (effective legal means) і стандарт стабільності й визначеності юридичних зв'язків (res judicata). Розкриваючи зміст кожного з виділених стандартів, було наголошено фактично на зв'язку матеріальних і процесуальних норм, ролі адміністративних судів як інституції, що забезпечує права учасників певного правовідношення. Стандарт мінімального відношення означає відсутність переваг у наданні певного правового режиму, включаючи й міжнародні зобов'язання. Такий стандарт відображений фактично в рішеннях Європейського суду з прав людини. Стандарт ефективності

використання юридичних засобів захисту є відображенням стандарту «неприпустимості відмови у правосудді» (denial of justice) і пов'язаний із попередніми стандартами [12, с. 267].

Цінними і перспективними для подальших наукових розробок є положення, обґрунтовані Ю.С. Педьком, щодо теоретичних ознак адміністративної юстиції. Саме ці ознаки були виділені і П.В. Вовком у своїй дисертаційній роботі, присвяченій проблемам захисту прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції [13].

Тож серед ознак адміністративної юстиції Ю.С. Педько виділяв: спірний характер, зумовлений конфліктністю ситуацій, які складаються в управлінні, де суб'єктами виступають, з одного боку, громадяни, а з іншого – органи державної влади, органи місцевого самоврядування; являє собою форму, в межах якої здійснюється судовий захист порушених прав унаслідок дій, бездіяльності органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; існує судовий процесуальний порядок вирішення справ, який реалізується незалежним державним органом – адміністративним судом; захист в адміністративних судах супроводжується перевіркою на предмет дотримання законності прийняття управлінських актів, завдяки чому акти, які не відповідають вимогам законності, мають бути скасовані або замінені; предмет судової адміністративної юрисдикції стосується результатів реалізації управлінських повноважень, а порушення здійснюється в межах публічно-правових відносин [14, с. 7; 13, с. 74].

Наведений науковий підхід Ю.С. Педька можна назвати базовим, оскільки в подальших наукових напрацюваннях ці положення не були принципово змінені. Перспективним для дослідження проблеми сутності публічно-правового спору як предмету адміністративного судочинства є такі теоретичні положення, які сформульовані, спираючись на підхід Ю.С. Педька:

1) слід довести спірний характер правовідносин у сфері державної служби, витоки якого зумовлені конфліктністю державно-службових відносин;

2) необхідно виділити публічно-правові відносини серед усіх видів спірних правовідносин у сфері державної служби з метою формування підходу щодо характеристики публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин;

3) слід проаналізувати процедури судового розгляду справи адміністративної юрисдикції щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин на предмет нормативного закріплення і реального функціонування запобіжників порушення законності внаслідок прийняття суб'єктом владних повноважень – органом державної виконавчої влади (його посадовою особою), органом місцевого самоврядування (його посадовою особою) – рішень у формі актів нормативного чи індивідуального характеру. Дане положення свідчить про необхідність вирішення питання про дієвість судового контролю в державно-службових відносинах.

Інша група наукових досліджень, що мають принципове значення для окресленої проблематики, є роботами щодо проблем правового регулювання відносин щодо публічної служби

Питанням правового статусу державного службовця приділялася значна увага в юридичній науці і, насамперед, у теорії адміністративного права, в т.ч. на рівні дисертаційних (В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.П. Битяк, М.І. Іншин, Л.М. Корнута та ін.) та монографічних досліджень (В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, С.Д. Дубенко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, О.В. Петришин та ін.).

Слід виділити, насамперед, базові наукові напрацювання вітчизняних вчених: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, С.В. Ківалова, О.В. Петришина.

Ґрунтовне наукове осмислення сутності державної служби презентоване в монографії О.В. Петришина «Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ» (1998 р.) [15].

Звернення до дисертаційних робіт, підготовлених протягом останніх двох років, дозволяє виділити кандидатську дисертацію В.В. Васильківської, присвячену проблемам правового регулювання статусу

державного службовця в Україні [16]. Аналізуючи стан наукових досліджень правового регулювання статусу державного службовця, автор виділив три блоки наукових проблем, на вивчення яких спрямовано історіографічний пошук із цієї проблематики: державна служба як сфера правового регулювання статусу державного службовця; державний службовець як суб'єкт державної служби; правовий статус державного службовця [16, с. 11].

У межах виділених блоків наукових проблем дослідниця звертається до напрацювань В.Б. Авер'янова [17; 18], Л.Р. Білої-Тіунової [19], Ю.П. Битяка [20], С.Д. Дубенка [21], М.І. Іншина [22], С.В. Ківалова [23; 24; 25, с. 348–354], О.В. Петришина [26], В.М. Шаповала [27] та ін. Критичний аналіз робіт, виділених В.В. Васильківською, дозволив зазначити про відсутність єдиного, усталеного підходу до визначення цієї категорії. Дослідниця пропонує погодитись із запропонованою Л.Р. Білою-Тіуною точкою зору, відповідно до якої слід виокремити широке і вузьке розуміння поняття «публічна служба»: широке розуміння – державна політична служба (президентська, депутатська, урядова), державна служба (адміністративна, спеціалізована, мілітаризована), суддівська служба, служба в органах місцевого самоврядування; вузьке розуміння – державна служба (адміністративна, спеціалізована, мілітаризована) і служба в органах місцевого самоврядування [19, с. 57–70; 16, с. 11–13].

В.В. Васильківська пропонує визначити поняття «сфера державної служби» в контексті правового регулювання статусу державного службовця як систему правових, інституційних та організаційних засад реалізації права на державну службу; здійснювати характеристику державної служби як сфери правового регулювання статусу державного службовця у частині інституційного (система державних органів правового регулювання статусу державного службовця), функціонального (правові, організаційні, економічні засади статусу державного службовця) і структурного (сукупність видів державної служби: адміністративна, спеціалізована і мілітаризована) аспектів [16, с. 8].

Наведені наукові положення свідчать про потужний доробок вчених, присвячений переважно питанням сутності державної служби, особливостей державно-службових відносин. Проблематика публічної служби є достатньо широкою і складною, оскільки стосується всіх категорій службовців, діяльність яких на посадах пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

До наступної групи наукових досліджень віднесено роботи, присвячені розкриттю сутності і змісту публічно-правових спорів.

У фундаментальній науковій роботі «Правова система України: історія, стан та перспективи», том 2 «Методологічні та історико-тематичні проблеми формування і розвитку правової системи України» (2008 р.) академік А.О. Селіванов підкреслює ширший, закріплений законодавством зміст цього терміну, погоджуючись при цьому із думкою В.Б. Авер'янова про неоднозначність відповіді на питання щодо розгляду за правилами КАС України всіх публічно-правових спорів за участю будь-якого державного органу, його посадової особи [28, с. 379].

На дисертаційному рівні проблемні питання розгляду публічно-правових спорів адміністративними судами аналізували, окрім наведених у вступі дослідників, такі, як: В.В. Горбалінський [29], М.Г. Кобилянський [30], Н.Є. Хлібороб [31], А.В. Хоменко [32] та інші.

Так, К.О. Тимошенко формулює важливі і перспективні положення щодо сутності публічно-правових спорів як предмету юрисдикції адміністративних судів. Такі спори повинні бути мати правозахисний характер у публічно-правовій сфері і стосуватись захисту від порушень прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними публічно-владних повноважень. Авторка пропонує визначення публічно-правового спору «як протиріччя (юридичного конфлікту) між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом якого є протиправна

поведінка (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, а підставою – факт порушення названим суб'єктом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб або факт незаконного втручання в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень» [10, с. 5]. Вчена також пропонує авторське визначення публічного інтересу, «під яким розуміється відображений у законі комплекс зумовлених об'єктивною дійсністю потреб соціально-політичної (держави) чи соціальної (народ, територіальна громада) спільноти, зафіксований у компетенції органів державної влади, органів місцевого самоврядування та спрямований на досягнення благ, які мають загальносуспільну вагу» [10, с. 5].

Наведені наукові положення, обґрунтовані К.О. Тимошенко, не беззаперечні. Так, виходячи зі змісту запропонованого визначення публічно-правового спору, його складно відмежувати від делікту, а формулювання поняття публічного інтересу на основі також загального поняття «потреби» свідчить про необхідність подальших наукових розвідок. Разом із тим авторські надбання К.О. Тимошенко, безумовно, є внеском у розвиток наукової думки щодо сутності публічно-правових спорів як предмету юрисдикції адміністративних судів.

Отже, наукова думка щодо сутності спірних правовідносин у публічно-правовій сфері, розв'язання яких здійснюється в порядку реалізації судової адміністративної юрисдикції, представлена надбаннями, в яких доводиться доцільність виділення адміністративно-правових спорів або публічно-правових спорів. У першому випадку вчені підкреслюють у такому понятті сферу виникнення спірних правовідносин – адміністративно-правову. У другому випадку, коли обґрунтовано поняття публічно-правового спору, вчені виходять із публічно-правової природи спірних правовідносин. Учені єдині у визначенні такого спору (адміністративно-правового чи публічно-правового) як юридичного конфлікту, а також у визнанні обов'язковим учасником такого спору органу державної влади, органу місцевого самоврядування як суб'єктів, наділених

владними повноваженнями. Слід підкреслити, що спори управлінського характеру можуть виникнути і поза межами адміністративно-правових відносин, проте мати публічно-правову природу, а тому потребувати особливого порядку вирішення. Саме тому вдається доцільним застосування терміна «публічно-правовий спір», однак із уточненням існуючих теоретико-правових положень і подальшим пошуком універсальної формули, що має відобразити його сутність і зміст.

Виділяючи останню групу наукових досліджень, присвячених проблемам правового регулювання розгляду і вирішення публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, слід зауважити про їх, на жаль, поодинокий характер. Так, на монографічному рівні та рівні дисертаційних досліджень спірні правовідносини у сфері державної служби були піддані аналізу М.І. Цурканом, В.Ю. Поплавським.

Так, М.І. Цуркан, підкреслюючи зв'язок спорів щодо публічної служби із владними управлінськими функціями та місцевим самоврядуванням, вказував про їх публічно-правовий характер та конфліктність (суперечність) у відносинах щодо вступу на публічну службу, її проходження та припинення [33, с. 135].

В.Ю. Поплавський називає публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин різновидом юридичного конфлікту, зазначає про предмет такого конфлікту – законність поведінки в державно-службових відносинах, а також про спосіб його вирішення шляхом реалізації права на звернення до адміністративного суду [34, с. 57].

Виходячи з наведеного, можливо погодитись із В.Ю. Поплавським щодо визначення ознак публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин, зокрема предмету такого спору: стосується реалізації права на державну службу, спрямований на відновлення законності взаємовідносин між сторонами [35, с. 13].

Л.М. Кошелева вказує на визначення публічного адміністрування, що подане в Енциклопедичному словнику з державного управління: це є теорія та практика

державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян, а також зазначено, що в Україні воно набуло офіційного визнання як освітня спеціальність [36, с. 14; 37, с. 605]. Із наведеного визначення можна дійти висновків щодо визначальних ознак публічного адміністрування: мета – впорядкування суспільної діяльності, специфічні засоби здійснення, зумовлені публічним характером такої діяльності.

Дослідниця вказує на виділення в сучасній теорії державного управління трьох теоретичних підходів до визначення публічного адміністрування за критеріями засобів впливу: ринково-ліберальний (інноваційність засобів його здійснення, орієнтація на засоби регулювання ринкових відносин під час його здійснення; питання забезпечення реалізації інтересів учасників певної системи має другорядне значення); ліберально-комунітаристський (реалізується в межах концепції політичних систем; передбачає договірні засоби взаємовідносин між учасниками); демократичне громадянство (базовими принципами при обранні засобів впливу є: загальна цілісність політики, що проводиться; активна участь громадян у публічному адмініструванні; оптимальне поєднання централізації та децентралізації; прозорий характер управління; значна вага норм етики під час прийняття рішень; гнучкість публічної адміністрації відповідно до запиту, що ставить сьогодення перед методами та засобами управління [36, с. 14; 38, с. 5]. Положення, що наводяться Л.М. Кошелевою не суперечать усталеному в доктрині публічного права поняттю «управління», зокрема щодо його об'єкта: збереження структури конкретної системи, її впорядкування на основі закономірностей її функціонування. Щодо соціального управління, то однією з основних відається організуюча функція, що спрямована на, зокрема, організацію влади [39, с. 947].

Застосовуючи зазначені положення до проблематики цієї статті, можливо вка-

зати, що вчені виділяють усталеною такою ознакою управління, як організаційний, впорядковувачий характер відповідної діяльності. Разом із тим вирішення поставленого щодо цієї статті завдання передбачає застосування не цілеорієнтованого наукового підходу, а врахування об'єкта впливу публічного управління. У цьому зв'язку необхідно вказати на наукові напрацювання В.Б. Авер'янова, який, характеризує предмет адміністративного права, наголошував на спрямованості адміністративно-правового регулювання: забезпечення організації та впорядкованості дій складових частин системи публічного управління, створення умов для реалізації прав і свобод громадян [40, с. 109].

Виходячи з наведеного наукового підходу, можливо виділити два об'єкти впливу публічного управління: організація або система суспільних відносин у певній сфері та її розвиток; забезпечення актуальності зазначеної системи на певному історичному періоді розвитку суспільства. Зазначене утворює методологічні основи для визначення сутності управлінського характеру діяльності суб'єкта публічної влади як сторони публічно-правового спору, а також – предмету публічно-правового спору як предмету юрисдикції адміністративних судів.

Ураховуючи наведене, основною ознакою публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин має визнаватись сфера їх виникнення: правовідносини, спрямовані на розвиток системи публічної служби або ж на підтримання її в актуальному стані. У зв'язку з наведеним рішенням про затвердження, зокрема, штатного розпису певного органу влади без сумнівів має визнаватись таким, спори щодо якого підлягають вирішенню в порядку адміністративного судочинства, оскільки вони безпосередньо стосуються організації відповідного органу влади. А такі рішення, як, наприклад, щодо припинення державної служби щодо конкретного державного службовця або накладення на нього дисциплінарного стягнення, хоча й не мають безпосереднього організаційного значення, втім, є спрямованими на підтримання організації управління, оскільки від виконання

відповідних функцій усувається особа, яка не відповідає вимогам закону.

Зазначене надає підстави для формування окремих рекомендацій щодо вирішення судами досліджуваних видів спорів. Зокрема, необхідно визнати юрисдикцію адміністративного суду стосовно спорів за позовами осіб, які працюють в органах державної влади, місцевого самоврядування на підставі контракту, якщо виконувана ними робота полягає у виконанні завдань та функцій держави. Предметом таких позовів виступає, як правило, поновлення на роботі, виплата заробітної плати за час вимушеного прогулу. Такий висновок зумовлений значенням рішення про звільнення відповідних осіб – такі рішення спрямовані на підтримання в актуальному стані системи державного управління, оскільки усувають можливість виконання завдань і функцій держави особами, які не відповідають вимогам закону. Необхідно вказати, що судова практика на сьогодні йде за протилежним підходом, відповідно до якого такі справи не мають входити до юрисдикції адміністративних судів [1].

Іншою рекомендацією, що впливає із зазначених положень, необхідно вказати внесення змін до чинного КАС України в напрямі уточнення визначення публічно-правового спору як предмету юрисдикції адміністративного суду.

Необхідно визнати, що особливості визначення усіх публічно-правових спорів, їх управлінський характер виходить за межі цього дослідження, а отже, неможливим є обґрунтування внесення змін щодо закріплення загальної категорії «публічно-правовий спір». З огляду на викладене з метою закріплення публічного адміністрування як обов'язкового предмету державно-службових відносин, спори з яких підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, необхідно доповнити частину статті КАС України пунктом 2-1, який слід викласти в такій редакції: «Публічно-правовий спір у сфері публічно-служби – спір, у якому хоча б одна сторона здійснює функції, спрямовані на організацію системи публічної служби або підтримання її в актуальному стані (публічно-владні управлінські функції), у тому числі на виконання делегова-

них повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій».

Висновки і пропозиції. Визначальною ознакою публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин як предмету юрисдикції адміністративного суду має визнаватись сфера їх виникнення: правовідносини, спрямовані на розвиток системи публічної служби або ж на підтримання її в актуальному стані. Такий висновок впливає з наукового підходу щодо виділення двох об'єктів впливу, що здійснюється під час публічного адміністрування: організація або система суспільних відносин у певній сфері та її розвиток; забезпечення актуальності зазначеної системи на певному історичному етапі розвитку суспільства.

З метою закріплення публічного адміністрування як обов'язкового предмету державно-службових відносин, спори з яких підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, необхідно доповнити частину статті КАС України пунктом 2-1, який викласти в такій редакції: «Публічно-правовий спір у сфері публічно-служби – спір, у якому хоча б одна сторона здійснює функції, спрямовані на організацію системи публічної служби або підтримання її в актуальному стані (публічно-владні управлінські функції), в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій».

Список використаної літератури:

1. 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.
2. Щодо юрисдикції спорів з приводу прийняття громадянина на публічну службу, її проходження чи звільнення [Електронний ресурс]: правова позиція Верховного Суду у справі 757/70264/17-ц від 14.11.2018. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».

3. Щодо застосування дисциплінарної відповідальності до працівників, що проходять публічну службу [Електронний ресурс]: Правова позиція Верховного Суду від 18.04.2018 р. у справі № 826/4225/15. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
4. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 р. № 8. *Закон і Бізнес*. 2013. 07. 20. № 29.
5. Дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду [Електронний ресурс]: лист Верховного суду від 01.05.19 р. № 2019/квітень. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА-ЗАКОН».
6. Веденягін О.А. Публічно-правові спори у сфері господарської діяльності як предмет адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2014. 19 с.
7. Гладка Н.М. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів, що впливають із соціальних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2014. 19 с.
8. Луніна О.С. Публічно-правові спори у сфері державної реєстрації як предмет адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2015. 20 с.
9. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 212 с.
10. 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.
11. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київський університет права, 2019. 257 с.
12. Правова доктрина України: у 5 т. Харків : Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка. 864 с.
13. Вовк П.В. Захист прав, свобод та інтересів громадян у адміністративних судах першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2009. 202 с.
14. Педько Ю.С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Київ, 2004. 17 с.
15. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харків : Факт, 1998. 168 с.
16. Васильківська В.В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2018. 235 с.
17. Авер'янов В.Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог. *Право України*. 2003. № 9. С. 24–30.
18. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 1999. 272 с.
19. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 540 с.
20. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2005. 304 с.
21. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. Київ : Ін-Юре, 1999. 244 с.
22. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 40 с.
23. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. коментар. 2-е вид., змін. Одеса : Фенікс, 2009. 692 с.
24. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник. 2-ге вид. Одеса : Фенікс, 2011. 688 с.
25. Ківалов С.В. Теоретичні основи посадової особи у державній службі. Вибрані праці. Одеса : Фенікс, 2014. 1088 с.
26. Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ: монография. Харків : Факт, 1998. 168 с.
27. Шаповал В.М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспекти). Київ : Москаленко О.М., 2016. 80 с.

28. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. Харків : Право, 2008. Т. 2: Методологічні та історико-тематичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2008. 728 с.
29. Горбалінський В.В. Судова помилка в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2015. 19 с.
30. Кобилянський М.Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Державний науководослідний інститут МВС України. Київ, 2014. 19 с.
31. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2012. 22 с.
32. Хоменко А.В. Розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 205 с.
33. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
34. Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний авіаційний університет. Київ, 2015. 214 с.
35. Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. авіац. ун-т, 2015. 21 с.
36. Кошелева Л.М. Основні теоретичні підходи до визначення публічного адміністрування. *Державне управління та місце самоврядування*. 2018. Вип. 2(37). С. 13–19.
37. Сурмін Ю.П., Трощинський В.П. Публічне адміністрування. Енциклопед. слов. з держ. упр. / за ред. Ю.В. Ковбасюка та ін. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
38. Публічне адміністрування : навч. посіб. / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
39. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2012. 1020 с.
40. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / голов. редкол. : Авер'янов В.Б. та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1. 2007. 592 с.

Cherniakhovych I. The influence of the concept of public administration on definition of the nature of the legal dispute in the field of public-service relations

The article is devoted to the definition of specific features of public-law disputes in the field of state service relations as a subject of jurisdiction of administrative courts on the basis of working out modern concepts of public administration, substantiation of proposals on improvement of the current legislation and practice of its application in their resolution.

Two objects of influence of public administration are distinguished: organization or system of social relations in a certain sphere and its development; ensuring the relevance of the system at a certain historical period of development of society. Proceeding from the specified methodological basis for determining the essence of the administrative nature of the activity of the public authority as a party to the public-legal dispute, as well as – the subject of public-law disputes as subjects of jurisdiction of administrative courts.

The defining feature of the public legal dispute in the field of state service relations as the subject of the jurisdiction of the administrative court is recognized as the sphere of their emergence: the legal relationship aimed at developing the system of public service, or to maintain it in its current state. This conclusion follows from a scientific approach to the allocation of two objects of influence that is carried out under public administration: an organization or system of social relations in a certain area and its development; ensuring the relevance of the system at a certain historical period of development of society.

In order to consolidate public administration as a compulsory subject of state-service relations, disputes of which are subject to consideration in the procedure of administrative legal proceedings, the necessity to add a part of Article CAS Ukraine to item 2-1,

which should be set forth in the following wording, is substantiated: "Public legal dispute in public service sphere – a dispute in which at least one party carries out functions aimed at the organization or maintenance of the public service system in its current state (public-management functions), including the performance of delegated authority, and the dispute arose in connection with the execution or non-execution by such party of the specified functions".

Key words: *administrative court, public service, state service relations, jurisdiction, civil servant, public authority.*