

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

УДК 342.97

ПОПЛАВСЬКИЙ ВОЛОДИМИР ЮРІЙОВИЧ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИРІШЕННЯ  
ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ  
У ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИНАХ

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Київ – 2015

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі конституційного і адміністративного права  
Національного авіаційного університету

**Науковий керівник** доктор юридичних наук, професор  
**Рябченко Олена Петрівна,**  
Національний університет державної податкової служби України,  
начальник кафедри управління, адміністративного права і процесу та  
адміністративної діяльності

**Офіційні опоненти:**  
доктор юридичних наук, професор

кандидат юридичних наук, доцент

Захист відбудеться «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2015 року о «\_\_\_» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.062.16 Національного авіаційного університету за адресою: 03058, м. Київ, пр. Космонавта Комарова, 1.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного авіаційного університету за адресою: 03058, м. Київ, пр. Космонавта Комарова, 1.

Автореферат розіслано «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2015 р.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради

І.М. Сопілко

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Аналіз судової практики адміністративних судів свідчить про її неоднозначність, проявами якої є: неоднакове вирішення подібних справ, відсутність однозначного формулювання позовних вимог позивачами. Спірним є і регламентація законодавцем юрисдикції окремих категорій таких спорів. На усунення вказаних недоліків та вирішення наявних проблем Вищим адміністративним судом України свого часу видавались як узагальнення судової практики щодо вирішення спорів у сфері публічної служби, так і відповідні роз'яснення. Однак повною мірою ці заходи не усунули зазначених вище проблем. Зокрема у I півріччі 2014 року за даними Управління вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України відмічається високий показник змінених чи скасованих постанов у справах зі спорів з відносин публічної служби. Апеляційними адміністративними судами з 1395 переглянутих постанов змінено чи скасовано 463 постанови, тобто кожне третє рішення. В інших категоріях справ переглянуто 1–2 % постанов у загальній кількості переглянутих постанов усіх категорій.

Значною мірою такі складнощі у судовій практиці спричинені відсутністю належного опрацювання теоретичних засад публічно-правових спорів у сфері державно-службових відносин, що ускладнює формування роз'яснень належного рівня та усунення у такий спосіб існуючих проблем у правозастосуванні та гарантуванні єдності судової практики. Водночас, вироблення таких теоретичних засад не представляється можливим без врахування змісту державно-службових відносин, їх специфіки, сфери їх існування.

Звернення до наукових досліджень з адміністративного права дозволяє виділити роботи концептуального характеру, присвячені проблемі сутності державної служби, службової кар'єри. Вказане стосується монографічних досліджень Г.В. Атаманчука, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, М.І. Іншина, О.В. Петришина, Є.С. Чернонога та інших. Дослідники також приділили увагу проблемам визначення та характеристики особливостей судового розгляду спорів, що впливають з відносин публічної служби (М.І. Цуркан), врахування в Україні позитивного досвіду публічної служби в інших країнах (І.Б. Коліушко, А.В. Кірмач, В.П. Тимощук, М.В. Фігель, Ф.М. Школик, Н.В. Янюк). Також були піддані аналізу питання адміністративно-правового статусу суб'єктів правовідносин у сфері державної служби (С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Л.М. Корнута та інші). Участь державного службовця в адміністративному судочинстві висвітлюється в контексті дослідження загальних питань адміністративно-процесуального статусу суб'єкта владних повноважень в адміністративному судочинстві (К.Ю. Пуданс-Шушлебін) або в контексті загальних питань адміністративно-процесуального статусу (М.М. Стефанчук, О.М. Андруневчин, О.В. Бачун). Дослідники проблем судової адміністративної юрисдикції звертали увагу на відсутність чіткості

визначення змісту категорії «публічно-правовий спір» як ключової у дефініції «справа адміністративної юрисдикції» у п.1 ч.1 ст.3 КАС України (Л.В. Бринцева, Ю.С. Педько, Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна, О.П. Рябченко, Ю.С. Шемшученко та інші).

Разом з тим, наукове завдання встановлення особливостей правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах потребує окремого наукового опрацювання, що визначає актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано на кафедрі конституційного і адміністративного права Національного авіаційного університету. Дослідження спрямоване на виконання Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи №1179 (1999) щодо дотримання Україною зобов'язань перед Радою Європи, протоколу №14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який змінює контрольну систему Конвенції (ратифіковано Законом №3435-IV від 09.02.2006).

**Мета й завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб спираючись на досягнення сучасної юридичної науки, норми чинного законодавства і практику правозастосування, визначити особливості правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах і з урахуванням отриманих результатів надати науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

- встановити місце державної служби серед видів публічної служби;
- обґрунтувати ознаки та виділити види державно-службових відносин;
- на підставі критичного аналізу та узагальнення наукових підходів щодо сутності публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів визначити поняття та ознаки таких спорів;

- встановити особливості процесуальної форми розгляду справ щодо публічно-правових спорів у сфері державної служби у деяких зарубіжних країнах, які можуть бути враховані при вдосконаленні чинного вітчизняного адміністративного процесуального законодавства у сфері судової адміністративної юрисдикції;

- здійснити періодизацію вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах на теренах України;

- виділити умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах;

- систематизувати публічно-правові спори у державно-службових відносинах та виділити їх види;

- сформулювати особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів державно-службових відносин як учасників судового адміністративного процесу;

- визначити актуальні питання правового регулювання позовного провадження у адміністративних судах щодо вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах та запропонувати шляхи їх розв'язання.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері судової адміністративної юрисдикції.

*Предметом дослідження* виступає правове регулювання вирішення публічно-правових спорів в адміністративних судах.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дослідження виступають сучасні прийоми і методи наукового пізнання, застосування яких здійснюється у рамках системного підходу, що дозволило встановити особливості правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах у взаємозв'язку їх соціального змісту і юридичної форми.

Серед методів наукового пізнання, які використовуються у юридичних наукових дослідженнях взагалі та представлений роботі, зокрема, застосовано: формально-догматичний – для формування понятійного апарату (Розділи 1, 2); методи класифікації та групування дозволили обґрунтувати види публічної служби, державно-службових відносин, публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, а також здійснити періодизацію вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах на теренах України (підрозділи 1.1, 1.3, 2.2); системно-структурний метод використовувався для встановлення місця державної служби серед видів публічної служби (підрозділ 1.1), визначення особливостей адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів державно-службових відносин як учасників судового адміністративного процесу (підрозділ 3.1); порівняльно-правовий та формально-логічний методи дозволили визначити умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах (підрозділ 2.1); методи правового моделювання, аналізу й синтезу стали у нагоді при визначенні актуальних питань правового регулювання позовного провадження у адміністративних судах щодо вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах та обґрунтувати шляхи їх вирішення (Розділ 2, підрозділ 3.2). Логіко-семантичний використовувався у необхідному для теоретико-правового аналізу обсязі при роботі майже над усіма підрозділами.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є однією з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексною науковою роботою з теоретичних і практичних питань правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, визначення умов виникнення та видів таких спорів. У

результаті проведеного дослідження сформульовано низку положень і висновків, що містять наукову новизну і виносяться на захист.

#### *Уперше*

- запропоновано універсальну юридичну конструкцію, що відображає правовий зв'язок матеріальних і процесуальних норм адміністративного права при порушенні справи адміністративної юрисдикції, її розгляді і вирішенні на прикладі справ, пов'язаних із вирішенням публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах;

- доведено доцільність характеристики публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин із врахуванням юридичних та фактичних умов його виникнення. Юридичними умовами постають недоліки правового регулювання державно-службових відносин, а також помилки у правозастосуванні при визначенні конфлікту як юридичного, в тому числі помилок у тлумаченні правових норм судами, зокрема - при визначенні правової природи відносин, що склались між сторонами конфлікту. Фактичними умовами визначено активні дії майбутніх сторін такого спору у межах існуючого між ними юридичного конфлікту у державно-службових відносинах;

- узагальнено положення щодо особливостей процесуального порядку розгляду публічно-правових спорів у державно-службових відносинах із врахуванням специфіки адміністративної процесуальної правосуб'єктності фізичної особи та суб'єкта владних повноважень як позивача та відповідача.

#### *Удосконалено*

- систематизацію видів публічної служби та запропоновано доповнити їх перелік таким видом як «інша публічна служба», а також доведено доцільність систематизації цивільної державної служби на такі підвиди: загальна, спеціальна і спеціалізована;

- групування наукових досліджень у напрямку визначення сутності публічно-правового спору у державно-службових відносинах та виділено чотири групи досліджень залежно від предмету та меж наукового пошуку;

- визначення поняття «суб'єкт владних повноважень», яке сформульовано із врахуванням предмету адміністративного права на підставі наукового підходу В.Б. Авер'янова та виду правовідносин у яких бере участь такий суб'єкт – публічно-правових відносин. Суб'єктом владних повноважень визначено учасника публічно-правових відносин, пов'язаного із функціонуванням управлінських інститутів публічної влади, який діє з метою створення умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян щодо яких така управлінська діяльність здійснюється;

- положення щодо систематизації публічно-правових спорів у державно-службових відносинах шляхом обґрунтування доцільності виділення єдиної категорії спорів - спори з приводу прийняття на державну службу, її проходження та звільнення з державної служби. Спираючись на існуючі теоретичні положення, аналіз судової практики, правові позиції вищих судів виділено вісім видів таких спорів.

### *Дістали подальшого розвитку*

- положення про сутність державно-службових відносин та їх ознаки, до яких віднесено: а) існують тільки як правовідносини; б) ці правовідносини стосуються професійної діяльності осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті; в) мають імперативний характер, для них характерні субординаційні зв'язки між суб'єктами; г) предмет відносин стосується практичного виконання завдань з реалізації функцій держави, крім політичної; д) суб'єктами відносин є службовці, які проходять державну службу в державних органах та їх апараті, а також державний орган чи його апарат; е) набуття і припинення статусу службовця державної служби, а також проходження державної служби здійснюється за процедурами, передбаченими законодавством;

- визначення ознак публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, наявність яких дозволяє виділити ці спори серед інших категорій публічно-правових спорів, що належать до юрисдикції адміністративних судів – загальних і спеціальних. Спеціальні ознаки відображають предмет спору та його зміст: а) предмет спору стосується реалізації права на державну службу, передбаченого Конституцією України; б) дії сторін спору є юридично значимими і такими, що породжують правові наслідки у сфері державно-службових відносин;

- характеристика особливостей адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивачів у публічно-правових спорах у державно-службових відносинах;

- положення щодо необхідності внесення змін до чинного адміністративного матеріального і процесуального законодавства з метою гарантування повноти, оперативності, об'єктивності розгляду і вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес. Зокрема, вони можуть бути застосовані:

- у науково-дослідницькій роботі – як загальнотеоретичне підґрунтя для вивчення сутності та особливостей процесуального порядку вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Крім того, в роботі порушено низку наукових проблем, що потребують подальшого окремого дослідження;

- у правотворчій діяльності – для усунення недоліків чинного та розроблення перспектив адміністративного матеріального і процесуального законодавства;

- у практичній діяльності адміністративних судів – використання отриманих результатів дозволить уникнути низки проблем і суперечностей у правозастосовній діяльності;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть стати в нагоді під час проведення занять з дисциплін «Адміністративне право»,

«Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», а також для написання підручників, посібників і конспектів лекцій зі згаданих дисциплін.

**Апробація результатів дослідження.** Дисертацію виконано і обговорено на засіданнях кафедри конституційного і адміністративного права Національного авіаційного юридичного університету. Основні результати дослідження були оприлюднені на міжнародних науково-практичних конференціях «Актуальні питання права в контексті законодавчих реформ» (25 лютого 2015 р., м. Тернопіль) (тези опубліковані), «Шості економіко-правові дискусії» (3 березня 2015 р., м. Львів) (тези опубліковані).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки дисертаційного дослідження відображено у 9-ти наукових публікаціях, з яких 7 статей опубліковано в наукових фахових періодичних виданнях (в тому числі одна – у виданні, яке внесено до наукометричних баз Index Copernicus International (Польща)), а також тезах 2-х доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

**Структура дисертації.** Відповідно до мети, завдання, предмета і логіки дослідження дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які включають 8 підрозділів, висновку та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації - 214 сторінок, з них основний текст становить 192 сторінки. Список використаних джерел налічує 188 найменувань.

## **ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ**

У **вступі** наведено обґрунтування актуальності обраної теми дисертаційного дослідження, її зв'язок з науковими планами та програмами, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет наукового пошуку, його теоретичне та методологічне підґрунтя, сформульовано наукову новизну і практичне значення отриманих результатів, викладено інформацію щодо публікацій та апробації наукових висновків.

**Розділ 1 «Загальна характеристика публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів»** складається з трьох підрозділів і висновків до нього.

У *підрозділі 1.1 «Державна служба як вид публічної служби, ознаки та види державно-службових відносин»* спираючись на результати критичного аналізу існуючих наукових підходів щодо визначення сутності і змісту публічної служби (В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, М.І. Іншин, О.В. Петришин, Є.С. Черног та інші) доведено, що про публічну службу доцільно вказувати у разі спрямованості публічно-службової діяльності на реалізацію політичної та інших функції держави, а також функцій муніципальної влади. Така спрямованість забезпечена службою на державних політичних посадах, державною службою, службою в органах місцевого самоврядування (муніципальною службою), іншою



публічною службою. Категорією «державна служба» охоплено діяльність, спрямовану на реалізацію функцій держави, крім політичної. Науковий підхід щодо виділення видів державної служби – цивільної і мілітаризованої – можна вважати на цей час усталеним, оскільки відсутні принципові заперечення і критичні застереження вчених. Також виділено службу на державних політичних посадах.

Запропоновано класифікацію видів і підвидів публічної служби наступна: I) державна служба: 1) цивільна державна служба: а) загальна; б) спеціальна; в) спеціалізована; 2) мілітаризована державна служба; II) служба на державних політичних посадах; III) служба в органах місцевого самоврядування; IV) інша публічна служба.

Узагальнення існуючих теоретичних положень щодо сутності державної служби дозволило виділити такі ознаки державно-службових відносин: а) існують тільки як правовідносини; б) ці правовідносини стосуються професійної діяльності осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті; в) мають імперативний характер, для них характерні субординаційні зв'язки між суб'єктами; г) предмет відносин стосується практичного виконання завдань з реалізації функцій держави, крім політичної; д) суб'єктами відносин є службовці, які проходять державну службу в державних органах та їх апараті, а також державний орган чи його апарат; е) набуття і припинення статусу службовця державної служби, а також проходження державної служби здійснюється за процедурами, передбаченими законодавством. Зазначено, що правове регулювання державно-службових відносин характеризується наявністю широкого кола нормативно-правових актів, що визначає необхідність обґрунтування кодифікації законодавства про державну службу.

У підрозділі 1.2 «Аналіз наукових поглядів на сутність публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів» на підставі опрацювання теоретичних положень, обґрунтованих вченими, а також особливостей публічно-правового спору як правового явища сформульовані загальні ознаки публічно-правового спору: а) виникнення у публічно-правовій сфері та у зв'язку із реалізацією суб'єктами владних повноважень компетенції щодо реалізації функцій держави чи функцій муніципальної влади; б) однією із сторін спору завжди виступає суб'єкт владних повноважень; в) предмет спору стосується реалізації права у публічно-правових відносинах; г) умовою виникнення публічно-правового спору виступає порушення прав у публічно-правових відносинах, що потребує належного правового захисту; д) вирішення публічно-правового спору потребує специфічних, відмінних від розв'язання приватноправових спорів правових процедур; е) наявний адміністративно-правовий елемент (адміністративно-правова норма, адміністративно-правове відношення); ж) завершення у юридичний спосіб – шляхом прийняття адміністративним судом рішення або ухвали, залежно від категорії публічно-

правового спору; з) наявність процесуальної форми конфлікту – справи адміністративної юрисдикції.

Спеціальними ознаками публічно-правового спору у сфері державно-службових відносин названі: а) предмет спору стосується реалізації права на державну службу, передбаченого Конституцією України; б) дії сторін спору є юридично значимими і такими, що породжують правові наслідки у сфері державно-службових відносин.

Узагальнення загальних і спеціальних ознак дозволило виділити ознаки публічно-правового спору у державно-службових відносинах.

У підрозділі 1.3 *«Історія та світовий досвід вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах»* проведено дослідження та узагальнення досвіду вирішення публічно-правових спорів, в тому числі - у сфері державної служби зарубіжних країн (зокрема Франції, Німеччини) дозволило стверджувати наступне. Стосовно процесуальної форми розгляду справ щодо публічно-правових спорів у сфері державної служби, пов'язаних із відшкодуванням шкоди, завданої рішеннями, діями (бездіяльністю) суб'єкта владних повноважень актуальною є дискусія з таких питань, як: уніфікація процесуальних строків стосовно основної та додаткової вимог; обов'язкової участі у розгляді справи представника позивача (починаючи з суду першої інстанції, або принаймні тільки в касаційному суді, за зразком Німеччини); повноважень адміністративного суду при винесенні постанови про задоволення позову, а також законна сила такого судового рішення. Перспективною до обговорення є також існуюча у Німеччині процедура внутрішньо адміністративного провадження за запереченням.

Розвиток адміністративної юстиції на території України як способу вирішення публічно-правових спорів, в тому числі і у державно-службових відносинах доцільно характеризувати з позиції умовного поділу його на чотири періоди.

Перший період починається з 1722 р., коли царем Петро I було створено прокуратуру як орган загального нагляду за додержанням законності адміністрацією. Окремими функціями наділялись також місцеві органи влади та відповідні посадові особи: «присутствія», повітові та міські управління, губернські управління, губернатори, генерал-губернатори. Вищим органом адміністративної юстиції в цей період можна вважати 1-й Департамент Сенату. Така система характеризувалась відсутністю: чіткого розподілу компетенції; належної розробленості процедур розгляду справ; основоположних принципів, таких як гласність, змагальність, незалежність та безсторонність посадової особи, яка розглядала справу.

Наступний період становлення адміністративної юстиції – період, пов'язаний із першим проголошенням самостійної Української держави, а також правлінням гетьмана П. Скоропадського та Директорії – до зміцнення радянської влади на території України (1917 – перша половина 1920-х рр.). Він характеризується піднесенням ідеї адміністративної юстиції,

законодавчим створенням її першої системи судових органів та основними кроками щодо її подальшого вдосконалення.

Третім періодом визнано період панування радянської влади на території України (друга половина 1920-х — 26 грудня 1996 р.). Стан адміністративної юстиції протягом цього періоду найкращим чином можна відобразити за допомогою умовного поділу його на три етапи. Перший етап - період нової економічної політики (НЕП) (друга половина 1920-х — початок 1930-х рр.) Протягом другого етапу - довоєнні, воєнні та найближчі повоєнні роки (1930-ті — кінець 1950-х р.р.). На третьому етапі - період від застою до розпаду СРСР (початок 1960-х — 26 грудня 1996 р.) спостерігається відновлення досліджень в цьому напрямку, аж до закріплення протягом 1978 – 1987 рр. на законодавчому рівні права судового оскарження дій адміністрації із подальшим визнанням ідеї адміністративної юстиції перспективною та пріоритетною.

Четвертим періодом визначено період існування України як незалежної держави, коли відбулося стрімке та остаточне становлення адміністративної юстиції на території України.

**Розділ 2 «Умови виникнення, зміст та види публічно-правових спорів у державно-службових відносинах»** складається з двох підрозділів і висновків до нього.

*У підрозділі 2.1 «Умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах»* на підставі застосування наукового підходу «від загального до конкретного» сформульовано загальне поняття умов виникнення публічно-правових спорів як обставин, що створюють можливість виникнення зазначених спорів. Такі обставини можуть бути пов'язані із порушенням норм публічних галузей права, правозастосовною діяльністю або діяльністю щодо тлумачення вказаних норм. Крім того, до зазначених обставин віднесено юридичну конфліктну ситуацію.

Обґрунтовано доцільність виділення юридичних і фактичних умов виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.

*У підрозділі 2.2 «Види публічно-правових спорів у державно-службових відносинах та їх зміст»* доведено недоцільність виокремлення спорів з приводу прийняття на державну службу, зважаючи на те, що такі справи є поодинокими, а їх предмет пов'язаний переважно із чинністю Закону України «Про очищення влади». Стосовно ж спорів щодо поновлення на державній службі – предмет таких спорів стосується визнання неправомірним рішення про припинення служби. Встановлено особливості публічно-правових спорів у державно-службових відносинах, пов'язаних із законністю притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, слід виділити: а) особливий предмет спору – законність притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення, чи законність притягнення до дисциплінарної або адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією; б) правова визначеність предмету спору Законом України «Про запобігання

корупції» із особливостями, передбаченими Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом України «Про державну службу», Кодексом законів про працю України, дисциплінарними статутами; в) визначення сторін спору залежно від предмету спору. Вказано про наявність проблемних питань розмежування дисциплінарної відповідальності за корупцію і за правопорушення, пов'язані з корупцією, враховуючи відсутність чіткого врегулювання складу дисциплінарного проступку, який містить відповідні ознаки (корупції чи правопорушення, пов'язаного з корупцією).

Зазначено про те, що забезпечення осіб публічної служби житлом розглядається ВАС України у взаємозв'язку із відносинами щодо проходження публічної служби. Така правова оцінка змісту правовідносин у сфері надання службового житла може сприйматись неоднозначно, оскільки такі питання доцільно віднести до соціально-побутових, ніж до державно-службових. Проте статус житла як службового визначається зв'язком із виконанням службовцем публічної служби обов'язків за посадою, а надання службового житла може розглядатись як гарантія належного виконання обов'язків службовцем, передбачена законом.

Виділено вісім видів публічно-правових спорів у державно-службових відносинах за критерієм предмету спору.

**Розділ 3 «Позовне провадження в адміністративних судах як спосіб вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах»** складається з двох підрозділів і висновків до нього.

У підрозділі 3.1 «Адміністративна процесуальна правосуб'єктність суб'єктів державно-службових відносин як учасників судового адміністративного процесу» зазначено, що характеристику сторін публічно-правового спору у державно-службових відносинах доцільно здійснювати, спираючись на конструкцію адміністративної процесуальної правосуб'єктності та враховуючи адміністративну правоздатність. Останнє слід розглядати як умову виникнення адміністративної процесуальної правосуб'єктності, визначену матеріальними нормами адміністративного права. Адміністративна правоздатність у державно-службових відносинах визначена як спеціальна, що обумовлене врегулюванням спеціальними законами правових вимог до осіб, як реалізують право рівного доступу до державної служби. Крім загальної і спеціальної правоздатності, виділено конкретну адміністративну процесуальну правоздатність у конкретній адміністративній справі адміністративної юрисдикції щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у державно-службових відносинах. Конкретна адміністративна процесуальна правоздатність визначається законодавчими і підзаконними нормативно-правовими актами, норми яких регулюють конкретні права і обов'язки позивача або відповідача, невиконання чи неналежне виконання яких призвело до виникнення публічно-правового спору у державно-службових відносинах.

Проведений аналіз існуючих окремих наукових напрацювань відносно конкретизації терміну «суб'єкт владних повноважень» не дозволяє зазначити про наявність усталеного підходу. Запропоновано в основу розкриття змісту зазначеного терміну покласти визначення В.Б. Авер'яновим предмету адміністративного права, який складають суспільні відносини у сфері функціонування управлінських інститутів публічної влади.

У справі адміністративної юрисдикції щодо розгляду публічно-правових спорів у державно-службових відносинах позивачем може бути тільки фізична особа – громадянин України, наділений спеціальною адміністративною правосуб'єктністю у державно-службових відносинах та який має конкретну адміністративну процесуальну правоздатність у судовому адміністративному процесі. Адміністративна правосуб'єктність у державно-службових відносинах відносно громадянина України стосується реалізації права доступу до державної служби, передбаченого ч.2 ст.38 Конституції України. До особливостей суб'єктів владних повноважень - органів державної виконавчої влади та інших державних органів, які не належать до органів виконавчої влади, але служба в цих органах урегульована переважно Законом України «Про державну службу» належить притаманність одночасно адміністративної процесуальної правоздатності і адміністративної процесуальної дієздатності. Таке положення ґрунтується на визнанні легалізації таких суб'єктів у чинному законодавстві як їх основної властивості та умови функціонування.

Прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може брати участь у судовому адміністративному процесі щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у державно-службових відносинах у таких формах: представництво інтересів громадянина або держави (прокурор); звернення з адміністративним позовом (прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини); вступ у справу на будь-якій стадії розгляду (прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини).

*У підрозділі 3.2 «Актуальні питання правового регулювання позовного провадження у адміністративних судах щодо вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах» сформульовано особливості процесуального порядку розгляду публічно-правових спорів у державно-службових відносинах.*

Серед пріоритетних питань наукового аналізу надана увага правовому регулюванню доказів і доказування у позовному провадженні щодо розгляду і вирішення справи адміністративної юрисдикції, предмет якої стосується правових вимог дотримання законності у державно-службових відносинах. Зазначено про те, що особливості державно-службових відносин та публічно-правових спорів, що у їх межах виникають, визначають необхідність переважного використання письмових доказів. Зазначену обставину віднесено до особливостей судового розгляду аналізованої категорії справ адміністративної юрисдикції. Використання тих чи інших засобів

доказування здатне значним чином вплинути на реальні строки розгляду адміністративної справи в кожному конкретному випадку. Вказане актуалізує розгляд питань доказування у справах щодо розгляду публічно-правових спорів у сфері державної служби з метою визначення особливостей цього процесу у таких справах для подальшого вироблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративного процесуального законодавства.

Встановлено, що особливості доказування у справах щодо притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності стосуються: 1) предмету доказування; 2) використання засобів доказування. Зокрема, в значній кількості випадків судом перевіряється наявність дисциплінарного проступку, для чого перевіряється існування обставин, на які відповідач посилається як на підставу застосування дисциплінарного стягнення.

Виділено два напрямки внесення змін до адміністративного законодавства: зміни до матеріального законодавства; зміни до процесуального законодавства.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертації наведене теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання щодо встановлення особливостей правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах, а також у виявленні недоліків у такому правовому регулюванні та обґрунтуванні на цій основі пропозицій щодо внесення змін до адміністративного матеріального і процесуального законодавства, у результаті чого отримані такі результати.

1. Запропоновано виділити чотири види публічної служби: 1) державна служба; 2) служба на державних політичних посадах; 3) служба в органах місцевого самоврядування; 4) інша публічна служба. Підтримано думку більшості вчених, які пропонували виокремити два види державної служби: цивільну і мілітаризовану. Також виділено три підвиди цивільної державної служби: а) загальна(урегульована Законом України «Про державну службу», стосується системи органів виконавчої влади, відсутнє врегулювання особливостей проходження служби спеціальними законодавчими актами); б) спеціальна державна служба (проходить в державних органах, які не належать до системи органів виконавчої влади); в) спеціалізована державна служба (стосується системи органів виконавчої влади, мають місце особливості врегулювання проходження служби спеціальними законодавчими актами).

2. Доведено, що категорія «державно-службові відносини» відтворює дві невід'ємні складові державної служби як правового явища – державне значення та службову діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави, крім політичної. Врахування наукових підходів вчених (Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, О.П. Ноздрачов, Ю.М. Старілов та інші) дозволило обрати

критеріями поділу державно-службових відносин: наявність управлінських відносин і зв'язків; характер норм, які регламентують відносини у сфері державної служби; належність вказаних норм до певної галузі права.

3. Наукові дослідження у напрямку визначення сутності публічно-правового спору у державно-службових відносинах згруповано у чотири групи: 1) присвячені загальним проблемам сутності публічно-правових спорів, адміністративно-правових спорів (Ю.С. Педько, Л.В. Бринцева, Н.Б. Писаренко, В.А. Сьоміна та інші); 2) в яких аналізуються проблеми сутності окремих категорій публічно-правових спорів, що є предметом юрисдикції адміністративних судів (М.І. Смокович, О.А. Веденяпін, М.Г. Кобилянський та інші); 3) в яких проблема сутності публічно-правових спорів аналізується у межах наукового пошуку, присвяченого проблемі адміністративної юстиції (В.Б. Авер'янов, Ю.С. Педько та інші); 4) в яких піддана аналізу проблема сутності спорів з відносин публічної служби (М.І. Цуркан, О.Г. Мовчун).

4. Публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносинах визначено як різновид юридичного конфлікту, що проявляється у протиборстві та взаємних претензіях сторін спору відносно одного предмету, що стосується встановлення законності поведінки сторін у державно-службових відносинах, причому однією із сторін завжди є державний орган (посадова особа), уповноважена приймати рішення, що мають юридичні наслідки, у зазначеній сфері, і проявляється у формі звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом.

Узагальнення загальних і спеціальних ознак дозволило виділити наступні ознаки публічно-правового спору у державно-службових відносинах: а) є різновидом юридичного конфлікту; б) стосується протиборства сторін спору відносно одного предмета; в) дії сторін спору є юридично значимими і такими, що породжують правові наслідки у сфері державно-службових відносин; г) предмет спору стосується реалізації права на державну службу, передбаченого Конституцією України, а правові вимоги спрямовані на відновлення законності поведінки сторін спору; д) однією із сторін спору завжди виступає державний орган (посадова особа), наділена компетенцією приймати юридично значимі рішення у державно-службових відносинах; е) проявляється у формі адміністративного позову як форми звернення до адміністративного суду; ж) передбачає встановлені законодавством процедури вирішення.

5. Дослідження досвіду правового регулювання відносин щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів у сфері державної служби у деяких зарубіжних країнах дозволило виділити перспективний напрямок вдосконалення чинного адміністративного процесуального законодавства - відшкодування шкоди, завданої рішеннями, діями (бездіяльністю) суб'єкта владних повноважень (на прикладі Франції, Німеччини).

6. Виділено чотири періоди розвитку адміністративної юстиції на теренах України як способу вирішення публічно-правових спорів, в тому числі і у державно-службових відносинах: 1) з 1722 р. по період існування

царату; 2) з 1917 р. по першу половину 1920-х рр.; 3) друга половина 1920-х років по 26 грудня 1996 р.; 4) з 26 грудня 1996 р. по теперішній час.

7. Умовами виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах названі обставини, що створюють можливість виникнення зазначених спорів і пов'язані із порушенням норм права, які регулюють державно-службові відносини, помилками у правозастосовній діяльності або у юридичній кваліфікації дій сторін спору. Загальними умовами як такими, що об'єднують юридичні і фактичні умови, названі: а) наявність юридичної конфліктної ситуації; б) недоліки правового регулювання; в) помилки у правозастосуванні, в тому числі внаслідок помилок у тлумаченні правових норм судами.

8. Виділено вісім видів публічно-правових спорів у державно-службових відносинах за критерієм предмету спору. Вказане стосується спорів з приводу: а) оскарження застосування заборон відповідно Закону України «Про очищення влади»; б) оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності (крім звільнення); в) звільнення з державної служби, в тому числі – поновлення на службі; г) оскарження законності притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційне правопорушення чи правопорушення, пов'язане з корупцією; д) оскарження законності притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією; е) забезпечення державних службовців житлом; ж) з приводу стягнення витрат, пов'язаних з утриманням особи у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України; з) невиконання компенсації замість речового майна та про стягнення з відповідача грошової компенсації замість речового майна.

9. Юридична конструкція – загальна і спеціальна адміністративна правоздатність та конкретна адміністративна процесуальна правоздатність у державно-службових відносинах – відтворює логічний зв'язок матеріальних і процесуальних норм адміністративного права, якими урегульовано підстави та порядок порушення справи адміністративної юрисдикції, її розгляду та вирішення щодо публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах.

10. Особливостями адміністративної процесуальної правосуб'єктності позивачів у публічно-правових спорах у державно-службових відносинах названо: а) наявність правосуб'єктності у вузького кола суб'єктів судового адміністративного процесу, передбаченого ч.2 ст.50 КАС України. До позивачів у таких справах належать громадяни України і суб'єкти владних повноважень (їх представники); б) відповідність громадянина України вимогам законодавства про державну службу, а також спеціального законодавства, яким урегульовано особливості вступу на державну службу та її проходження у разі, якщо громадянин України реалізує право на державну службу - цивільну або мілітаризовану; в) у випадку реалізації права на звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень як позивача таким суб'єктом завжди є фізична особа, яка набула статус



державного службовця (цивільної чи мілітаризованої державної служби), тобто є посадовою особою, а предмет позову пов'язаний із реалізацією компетенції, відповідної займаній посаді.

11. До особливостей розгляду публічно-правових спорів у державно-службових відносинах належать: а) предмет спору стосується взаємних претензій сторін щодо невиконання чи неналежного виконання службових повноважень; б) позивачем може бути фізична особа – громадянин України, який не наділений владними повноваженнями і реалізує право рівного доступу до державної служби або фізична особа – суб'єкт владних повноважень, який має статус посадової особи; в) у разі, коли позивачем у справі є посадова особа як суб'єкт владних повноважень, предмет спору завжди стосується порушень у реалізації компетенції, встановленій законодавством відповідно займаній посаді, а позовна заява до адміністративного суду подається на виконання його повноважень, відповідно п.8 ч.1 ст.3 КАС України; г) позивач у справі наділений загальною і спеціальною правосуб'єктністю, а також конкретною адміністративною процесуальною правосуб'єктністю у конкретній справі адміністративної юрисдикції щодо розгляду і вирішення публічно-правового спору у державно-службових відносинах; д) відповідачем у справі завжди є суб'єкт владних повноважень; е) стосовно фізичної особи – позивача у справах адміністративної юрисдикції у державно-службових відносинах адміністративна процесуальна дієздатність визначається віком та осудністю; ж) щодо суб'єктів владних повноважень - органів державної виконавчої влади та інших державних органів, які не належать до органів виконавчої влади, але служба в цих органах урегульована переважно Законом України «Про державну службу», для них притаманна одночасна адміністративна процесуальна правоздатність і адміністративна процесуальна дієздатність; з) заміна неналежної сторони практично не застосовується; к) правонаступництво обов'язково передбачене у разі зменшення обсягу компетенції суб'єкта владних повноважень, не пов'язаного з припиненням його діяльності. У випадку відсутності правонаступників суду необхідно залучити до участі у справі орган, до компетенції якого належить вирішення питання про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача; л) серед органів та осіб, яким законом надано право захищати права і свободи інших осіб законодавство передбачає реалізацію відповідної адміністративної процесуальної правосуб'єктності переважно прокурором та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Однак справи аналізованої категорії за участі Уповноваженого Верховної Ради України не виявлені, а участь прокурора обмежена переважно справами, пов'язаними із відшкодуванням шкоди чи стягненням коштів за період вимушених прогулів; м) як представники можуть бути залучені адвокати, законні представники підприємств, установ, організацій або може здійснюватись безоплатна вторинна правова допомога. Остання може надаватись тільки громадянами України як позивачам у справах, пов'язаних із прийняттям на державну

службу (цивільну або мілітаризовану); н) переважне використання письмових доказів при вирішенні виділеної категорії справ адміністративної юрисдикції.

12. Виділено два напрямки внесення змін до адміністративного законодавства: зміни до матеріального законодавства; зміни до процесуального законодавства.

Зміни до матеріального законодавства передбачають кодифікацію законодавства про державну службу, новелізація якого із прийняттям за основу проекту Закону про державну службу не вирішує, а, інколи, і ускладнює правове регулювання матеріальних відносин, пов'язаних із прийняттям на державну службу, її проходженням і звільненням зі служби.

Доведено, що застосування терміну «державна служба» у широкому значенні обумовлює необхідність впровадження терміну «службовці державної служби», ширшого за значенням, порівняно із терміном «державний службовець», враховуючи виділений підвид державної служби – спеціалізована державна служба.

Доведено доцільність позбавлення патронатної служби ознак державної служби, внаслідок чого розгляд спорів у цій сфері мають бути віднесені до юрисдикції загальних судів, судді яких мають більший досвід застосування трудового законодавства.

Запропоновано закріпити в законі про державну службу перелік типових правових вимог щодо службовців мілітаризованої державної служби: щодо досягнення певного віку, підвищені вимоги до фізичного і психічного здоров'я, а для деяких категорій таких службовців виникає необхідність встановлення вимог щодо освітнього рівня.

Вдосконалення процесуального законодавства передбачають внесення змін до КАС України у частинах, що стосуються:

- викладення у новій редакції норму п.7 ч.1 ст.3 КАС України щодо дефініції «суб'єкт владних повноважень»;

- закріплення типового переліку правових вимог щодо службовців мілітаризованої державної служби у рамковому законі про державну службу із певними застереженнями, що стосуються чіткого визначення видів державної служби, кандидати до вступу до якої мають відповідати таким вимогам;

- викладення у новій редакції норми п.2 ч.3 ст.2 КАС України, яка стосується визначення обставин, що мають перевірятися судом:

- «2) з використанням повноваження у межах завдань, покладених на суб'єкт владних повноважень чинним законодавством»;

- поширення скороченого провадження на справи щодо стягнення виплат соціального забезпечення, які мають отримуватись особою у зв'язку із проходженням державної служби, а також на справи щодо законності притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, що передбачає внесення змін до ч. 1 ст. 183-2 КАС України.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Поплавський В. Ю. До питання про визначення ознак державно-службових відносин [Електронний ресурс] / Поплавський В.Ю. // Порівняльно-аналітичне право. — 2014. — № 4. — С. 132-134. — Режим доступу до док.: <http://www.pap.in.ua/index.php/arhiv-vidannja/32>. — Назва з екрану.
2. Поплавський В. Ю. Публічно-правовий спір у сфері державно-службових відносин як предмет юрисдикції адміністративного суду: сутність, особливості / В. Ю. Поплавський // Науковий вісник Херсонського державного університету. — Серія «Юридичні науки». — 2014. — Вип. 4. — Т. 2. — с. 104–107
3. Поплавський В.Ю. Сучасні наукові підходи щодо класифікації державно-службових відносин / Поплавський В.Ю. //Право і суспільство. — 2015. Частина №2. - № 3. — с.133-136
4. Поплавський В.Ю. Проблемні питання, пов'язані із участю державного службовця в адміністративному судочинстві в окремих категоріях спорів [Електронний ресурс] / Поплавський В.Ю. // Журнал східноєвропейського права. — 2015. — № 13. — с. 194-198. - Режим доступу до док.: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/poplavskiy\\_13.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/poplavskiy_13.pdf)
5. Поплавський В.Ю. Застосування скороченого провадження при вирішенні публічно-правових спорів у сфері державної служби [Електронний ресурс] / Поплавський В.Ю. // Право і суспільство. — 2015. - № 4. — с. \_\_\_\_\_
6. Поплавський В.Ю. Аналіз та систематизація наукових поглядів на сутність публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів: окремі проблемні питання/ Поплавський В.Ю.// Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». — 2015. — № 2. — с. \_\_\_\_\_
7. Поплавський В.Ю. Умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах/ Поплавський В.Ю.// Право і суспільство 2015. — № 5. — с. \_\_\_\_\_
8. Поплавський В.Ю. Дихотомія правового статусу державного службовця як суб'єкта звернення до адміністративного суду/ В.Ю. Поплавський// Шості економіко-правові дискусії: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (3 березня 2015 р.). — Львів,2015. - с.97-99
9. Поплавський В.Ю. Доказування у справах, що виникають з відносин державної служби та розглядаються (на прикладі справ щодо притягнення службовців до дисциплінарної відповідальності)/ Поплавський В.Ю. // Актуальні питання права в контексті законодавчих реформ: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (25 лютого 2015 р.). — Тернопіль,2015. — с.59-61

## АНОТАЦІЇ

**Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. – На правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний авіаційний університет, Міністерство освіти і науки України, Київ, 2015.

Дисертація є одним з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень, в яких із врахуванням сучасних тенденцій розвитку доктрини адміністративного права і процесу, а також законодавчих новел, визначено особливості правового регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах в адміністративних судах. З урахуванням отриманих результатів надано науково обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення чинного адміністративного матеріального і процесуального законодавства. В дисертації доведено, що державна служба є видом публічної служби. Обґрунтовано ознаки та виділено види державно-службових відносин. На підставі критичного аналізу та узагальнення наукових підходів щодо сутності публічно-правових спорів у державно-службових відносинах як предмету юрисдикції адміністративних судів визначено поняття та ознаки таких спорів. Встановлено особливості процесуальної форми розгляду справ щодо публічно-правових спорів у сфері державної служби у деяких зарубіжних країнах, які можуть бути враховані при вдосконаленні чинного вітчизняного адміністративного процесуального законодавства у сфері судової адміністративної юрисдикції. Здійснено періодизацію вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах на теренах України. Виділено умови виникнення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах. Систематизовано публічно-правові спори у державно-службових відносинах та виділено їх види. Сформульовано особливості адміністративної процесуальної правосуб'єктності суб'єктів державно-службових відносин як учасників судового адміністративного процесу. Визначено актуальні питання правового регулювання позовного провадження у адміністративних судах щодо вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах та запропоновано шляхи їх розв'язання.

*Ключові слова:* адміністративний суд, публічно-правовий спір, державно-службові відносини, адміністративна процесуальна правосуб'єктність.

**Поплавский В.Ю. Правовое регулирование решения публично-правовых споров в государственно-служебных отношениях. – На правах рукописи.**

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс;

финансовое право; информационное право. – Национальный авиационный университет, Министерство образования и науки Украины, Киев, 2015.

Диссертация является одним из первых в отечественной административно-правовой науке комплексным исследованием, в котором с учётом современных тенденций развития доктрины административного права и процесса, а также законодательных новелл сформулированы особенности правового регулирования решения публично-правовых споров в государственно-служебных отношениях в административных судах. С учётом полученных результатов представлены научно обоснованные рекомендации по совершенствованию действующего административного материального и процессуального законодательства.

В диссертации доказано, что государственная служба является видом публичной службы. Предложено выделить четыре вида публичной службы: 1) государственная служба; 2) служба на государственных политических должностях; 3) служба в органах местного самоуправления; 4) иная публичная служба.

Обоснованы признаки и выделены виды государственно-служебных отношений. На основе критического анализа и обобщения научных подходов к содержанию публично-правовых споров в государственно-служебных отношениях как предмета юрисдикции административных судов определены понятие и признаки таких споров.

Установлены особенности процессуальной формы рассмотрения дел в отношении публично-правовых споров в сфере государственной службы в отдельных зарубежных странах, которые могут быть учтены при совершенствовании законодательства в сфере судебной административной юрисдикции.

Осуществлена периодизация решения публично-правовых споров в государственно-служебных отношениях на территории Украины. Выделены четыре периода развития административной юстиции на территории Украины как способа разрешения публично-правовых споров, в том числе – в государственно-служебных отношениях.

Сформулированы условия возникновения публично-правовых споров в государственно-служебных отношениях. Доказана целесообразность характеристики публично-правового спора в государственно-служебных отношениях с учётом юридических и фактических условий возникновения. Условиями возникновения публично-правовых споров в государственно-служебных отношениях названы: а) наличие юридической конфликтной ситуации; б) недостатки правового регулирования; в) ошибки в правоприменении, в том числе – в следствие ошибок толкования правовых норм судами.

Систематизированы публично-правовые споры в государственно-служебных отношениях и выделены их виды. Сформулированы особенности административной процессуальной правосубъектности субъектов государственно-служебных отношений как участников судебного

административного процесса. Предложена универсальная юридическая конструкция, отражающая правовую связь материальных и процессуальных норм административного права при возбуждении дела административной юрисдикции, его рассмотрении и решении на примере публично-правовых споров в государственно-служебных отношениях в административных судах.

Определены актуальные вопросы правового регулирования искового производства в административных судах по поводу решения публично-правовых споров в государственно-служебных отношениях и предложены пути их решения.

*Ключевые слова:* административный суд, публично-правовой спор, государственно-служебные отношения, административная процессуальная правосубъектность.