

ЧЕРНЯХОВИЧ І. Е.,
аспірант кафедри адміністративного
права і процесу та митної безпеки
(Університет державної фіскальної
служби України)

УДК 347.95

КОНФЛІКТНІСТЬ ЯК ВЛАСТИВІСТЬ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН: ДО ПИТАННЯ РОЗКРИТТЯ ЗМІСТУ

Стаття присвячена розкриттю змісту конфліктності державно-службових відносин. Доведено, що властивість конфліктності об'єктивно притаманна державно-службовим відносинам. Для різних рівнів організації державної служби та видів державно-службових відносин характерні особливості змісту властивості конфліктності. Виділено «внутрішню» і «зовнішню» сторони конфліктності, які розкриваються у взаємозв'язку із межами державно-службових відносин.

Ключові слова: державно-службові відносини, конфліктність, властивість, цивільна державна служба, мілітаризована державна служба.

Стаття посвящена раскрытию содержания конфликтности государственно-служебных отношений. Доказано, что свойство конфликтности объективно присуще государственно-служебным отношениям. Для разных уровней организации государственной службы и видов государственно-служебных отношений характерны особенности содержания свойства конфликтности. Выделены «внутренняя» и «внешняя» стороны конфликтности, которые раскрываются во взаимосвязи с пределами государственно-служебных отношений.

Ключевые слова: государственно-служебные отношения, конфликтность, свойство, гражданская государственная служба, милитаризованная государственная служба.

The article is devoted to the disclosure of the content of state-service relations' conflicts. It is proved that the property of conflict is objectively inherent in state-service relations. For the different levels of civil service organization and types of state-service relations, features of the contents of the conflict of property characteristics are characteristic. The "internal" and "external" aspects of conflict are revealed, which are revealed in connection with the boundaries of state-service relations.

Key words: state-service relations, conflict, property, civil service, militarized civil service.

Вступ. Забезпечення спрямованості державної служби на виконання функції «служіння народу» потребує побудови науково-обґрунтованої моделі із урахуванням усіх чинників соціального, правового, політичного, економічного характеру. Застосування такого комплексного підходу до праворозуміння місця і ролі державної служби у суспільстві зумовлює пріоритет досліджень, присвячених сутності державно-службових відносин, розкриття їх змісту з позицій наявності властивості їх конфліктності як джерела та умови функціонування і подальшого розвитку.

Звернення до наукових публікацій і досліджень, присвячених проблемі державної служби, розвитку цього інституту адміністративного права дозволяє виявити потужний



науковий доробок вчених, практиків, що стосується аналізу правової природи, сутності і змісту державно-службових відносин. Така спрямованість характерна для робіт вітчизняних вчених В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, С.В. Ківалова, О.В. Петришина та інших, в яких обґрунтовано доктринальні підвалини сутності державної служби в Україні і світі. Окремі аспекти зазначеної проблеми знайшли висвітлення у роботах В.Ю. Поплавського, В.П. Тимошука, М.І. Цуркана, Ф.М. Школика та інших дослідників. Невичерпність та багатогранність проблеми сутності державної служби, її соціального та державного значення зумовлює необхідність подальшого пошуку у цьому напрямку, з одночасним виявленням та розкриттям нових аспектів цієї проблеми, зокрема – з позицій юридичної конфліктології. Доцільність і наукове значення саме такого підходу впливає з соціально-правової природи державно-службових відносин, що об'єктивно містять потенціал конфліктності. Наявність такого потенціалу визнається такими вченими у галузі державного управління, як Н.Р. Нижник, М.І. Пірен, В.Г. Тимофіїв та інші. Ґрунтовне дослідження стану наукової розробки проблеми конфліктів у сфері державного управління провела С.І. Івата.

Проведений огляд наукових робіт свідчить про необхідність подальшого аналізу проблеми сутності державно-службових відносин, яка розкривається у нових їх рисах, зважаючи на соціальне середовище існування та значення для функціонування і розвитку держави.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття сутності конфліктності державно-службових відносин.

Результати дослідження. Звернення до судової практики підкреслює актуальність наукового аналізу конфліктності державно-службових відносин, причини яких можуть бути зумовлені не тільки недоліками чинного законодавства (прогалинами і колізіями), але й конфліктністю правової природи цих відносин.

Так, Верховним Судом у мотивувальній частині постанови від 31 жовтня 2018 року у справі N 761/33941/16-ц (провадження N14-375цс18) вказано на те, що «публічна служба є різновидом трудової діяльності, відносини публічної служби як окремий різновид трудових відносин існують на стику двох галузей права – трудового та адміністративного, тому правовідносини, пов'язані з прийняттям на публічну службу, її проходженням та припиненням, регламентуються нормами як трудового, так і адміністративного законодавства, а спори, які виникають з таких правовідносин, підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства» [8]. Отже, Верховний Суд звернув увагу на дихотомію правової природи відносин публічної служби, проте зазначено про юрисдикцію лише адміністративних судів у відповідній категорії спорів.

Якщо звернутись до узагальнення судової практики адміністративних судів, то можна зазначити окрему категорію публічно-правових спорів, наявність якої, серед іншого, зумовила необхідність надання правової позиції Вищим адміністративним судом України стосовно спору у сфері надання житла окремим категоріям службовців публічної служби у постанові Пленуму від 20.05.2013 №8 [10]. Необхідно також згадати про інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 N 753/11/13-10 «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби», в якому зазначено про розрізненість, відсутність уніфікованості законодавства про державну службу.

Слід виділити ще одну категорію конфліктних правовідносин, наявність яких у сфері державної служби прямо виділена у чинному законодавстві – Законі України «Про запобігання корупції» [4]. Вказане стосується вимоги недопущення конфлікту інтересів – потенційного або реального.

Властивість конфліктності відносин у сфері державної служби зумовлена декількома причинами. Насамперед слід виділити причини поширення вказаних відносин на ті сфери суспільної діяльності, які безпосередньо пов'язані із функціонуванням і розвитком держави, її інститутів. По-друге, ефективна реалізація повноважень державно-владного характеру потребує дієвих гарантій забезпечення її законності. По-третє, функціональне призначення державно-владних інститутів потребує зміни ідеології їх діяльності, визначаючи пріоритет інтересів конкретного громадянина, що потребує впровадження нових підходів до органі-



зації державної служби. По-четверте, розуміння соціального значення державної служби визначає необхідність сприйняття державного службовця як індивідуалізованого суб'єкта із відповідними гарантіями виконання ним повноважень.

У контексті пошуку причин конфліктності у виділених правовідносинах доцільно навести напрацювання О. Олешка, який виділяв такі специфічні для державних органів причини, які лежать в основі конфліктів на державній службі: пріоритет відомчих або особистих інтересів під час виконання обов'язків за посадою; відсутність раціональної кадрової політики, неефективна організація праці державних службовців; низький рівень заробітної плати; недосконалість нормативно-правової бази; диференціація управлінських ролей; нечіткий розподіл повноважень; відомча належність, ієрархічна побудова державної служби та інше [6, с. 257].

Аналізуючи сутність причин конфліктності у сфері державної служби, виділених О. Олешком, можна зауважити, що дослідник фактично вказав на недоліки правового регулювання та організації державної служби. Дійсно, наявність недоліків може бути джерелом конфліктності, однак виділену проблему доцільно аналізувати з позицій соціальних витоків конфліктності державно-службових відносин, розуміючи об'єктивний характер властивості конфліктності вказаних відносин. Будучи конфліктними за своєю правовою природою, державно-службові відносини пов'язані із діяльністю, яка своєю чергою породжує конфлікти. Вказане визначає доцільність виділення «внутрішньої» і «зовнішньої» сторони конфліктності у вказаній сфері. «Внутрішня» сторона конфліктності відображає відповідну характеристику (властивість) державно-службових відносин у їх межах, а «зовнішня» – поза межами цих відносин.

Розкриття змісту властивості конфліктності зумовлює необхідність звернення до положень юридичної конфліктології щодо сутності конфлікту. У цьому контексті привертають увагу напрацювання харківської юридичної школи. Вчені визначають конфлікт як найбільш гострий прояв різноманітних протиріч, який відображається у протиставленні їх носіїв (сторін). Соціальний зміст юридичного конфлікту проявляється у його суб'єктному складнику (певних соціальних групах, індивідах тощо) та меті (реалізація протилежних інтересів в умовах взаємної протидії) [5, с. 18]. Відповідно конфліктність державно-службових відносин як властивість означає, що таким відносинам об'єктивно притаманні протиріччя, що можуть існувати як у межах, так і поза межами цих відносин. Соціальна природа конфліктності визначає її безпосередню зумовленість суб'єктним складом державно-службових відносин та зв'язком із рівнями організації державної служби. Відповідно, має бути визнано існування певної різниці у проявах властивості конфліктності на різних організаційних рівнях.

Підґрунтям такого підходу є загальновідомі положення про основні рівні організації соціуму – починаючи з міжособистісного і завершуючи світовим [1, с. 81]. Зрозуміло, що такий широкий підхід потребує адаптації залежно від предмета дослідження, проте дозволяє врахувати специфіку прояву властивості конфліктності, розкривши її зміст залежно від рівня організації державної служби та існування окремих видів державно-службових відносин. Саме такий підхід впливає з положень правової доктрини і не суперечить чинному законодавству.

Поплавський В.Ю., посилаючись на В.Б. Авер'янова, зазначає про виділення видів державно-службових відносин, виходячи з розуміння державної служби у значеннях: а) «служби у державі», яка стосується служби у мілітаризованих формуваннях, органах державної виконавчої влади та інших органах, які наділені державно-владними повноваженнями; б) як інституту публічної служби [7, с. 14]. Виходячи з наведеного підходу, можна вказувати на особливості конфліктності державної служби у мілітаризованих формуваннях («зовнішньому» і «внутрішньому») та конфліктності цивільної державної служби (також «зовнішньої» і «внутрішньої»).

Характеризуючи зміст властивості конфліктності, слід врахувати думку С.В. Бобровника стосовно її подвійного значення, що проявляється у поєднанні позитивних і негативних сторін конфлікту. Вчений визначає такі ознаки категорії «конфлікт»: порушення інтересів



суб'єктів або перешкодження реалізації інтересів; двосторонній характер конфлікту (наявність домінуючої і підпорядкованої сторін); наявність соціальних протиріч як передумови виникнення конфлікту; залежність від походження (еволюційної або радикальної концепції конфлікту) та змістовно-функціональних особливостей (сприяння стабілізації суспільства або дестабілізації, деструкції); суб'єктивно-об'єктивний характер конфлікту (суб'єктивна сторона – поведінка суб'єктів, об'єктивна – соціальні суперечності) [1, с. 80].

З огляду на положення, сформульовані С.В. Бобровником, можна вказати на «зовнішню» сторону конфліктності у значенні наявних соціальних протиріч, які стосуються державної служби певного виду.

На захист вказаної тези можна навести норму ч. 4 ст. 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», де зазначено про їх формування у населених пунктах з: військово-службовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, працівників, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України (у разі утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або з Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України (у разі утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) трудовий договір [2]. Наявність «зовнішньої» сторони конфліктності зумовлена не тільки розширенням кола тих осіб, які реалізують свої публічно-владні повноваження у військово-цивільних адміністраціях, але й особливостями проходження служби вказаними категоріями службовців. Зокрема, такі особливості стосуються осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, щодо яких передбачено відрадження для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки. Такі особи залишаються на відповідній мілітаризованій службі і не виключаються зі списків особового складу (ч.4 ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»).

Якщо вказувати на «внутрішню» сторону конфліктності державно-службових відносин у мілітаризованій державній службі (у широкому розумінні її змісту як «служіння державі»), то для неї характерні насамперед змістовно-функціональні особливості, які зумовлюють порядок вступу на службу, її проходження, звільнення зі служби, соціальні гарантії.

Проведений аналіз загальних питань характеристики властивості конфліктності державно-службових відносин у мілітаризованій службі доводить необхідність проведення подальшого аналізу впливу цієї властивості на специфіку відповідного виду державної служби.

Визнання особливостей властивості конфліктності залежно від рівня організації державної служби визначає звернення до норм Закону України «Про державну службу» [3], які стосуються управління державною службою. Статтею 12 зазначеного Закону встановлено перелік суб'єктів, які становлять систему управління державною службою і розташовані від вищестоящого до нижчого за рівнем управління: Кабінет Міністрів України; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби (Національне агентство з питань державної служби, статус якого визначено постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 №500 «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» [9]); Комісія з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії; керівники державної служби; служби управління персоналом. Принагідно слід передбачити, що конфліктність державно-службових відносин на рівні Кабінету Міністрів України буде мати особливості порівняно із такими відносинами на інших рівнях системи управління державною службою. Так, говорячи про конфліктність на вищому рівні управління державною службою, можна відзначити її зумовленість насамперед тими завданнями і функціями, які виконує Кабінет Міністрів України, що позначається на організаційних питаннях кадрового забезпечення, встановлення відповідних категорій посад державної служби; застосування заходів дисциплінарного впливу та інші. Конфліктність на виділеному рівні може проявлятися у протиріччях внутрішнього і зовнішнього характеру. Стосовно останніх має йтися про державно-правові конфлікти, одним із суб'єктів яких виступає Кабінет Міністрів України.



Висновки. Таким чином, конфліктність у сфері державно-службових відносин слід розглядати з позицій їх властивості, яка набуває специфіки залежно від рівня організації державної служби та виду державно-службових відносин. Визнання наявності властивості конфліктності державно-службових відносин зумовлює необхідність виділення «внутрішньої» і «зовнішньої» її сторін, які розкриваються у взаємозв'язку із межами державно-службових відносин – усередині них («внутрішня конфліктність») або поза її межами («зовнішня» конфліктність).

Список використаних джерел:

1. Бобровник С.В. Компромiс i конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу: монографія. Київ : Юридична думка. 2011. 384 с.
2. Закон ВР України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 № 141-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 17 (10.03.2015). ст. 444.
3. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4 (22.01.2016). ст. 43.
4. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49 (05.12.2014). ст. 2056.
5. Конфліктологія: навч. посіб. / Л.М. Герасіна, М.П. Требін, В.Д. Воднік та ін. Х.: Право. 2012. 128с.
6. Олешко Олексій. Особливості управління конфліктом інтересів у сфері державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. вип.1 (24). С. 254–265.
7. Поплавський В.Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Поплавський Володимир Юрійович; Нац. авіац. ун-т. Київ, 2015. 214 с.
8. Постанова Верховного Суду від 31 жовтня 2018 року у справі № 761/33941/16-ц (провадження N 14-375цс18) «Про стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу». URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77586810> (дата звернення 15.02.2019).
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби» від 01.10.2014 № 500. *Офіційний вісник України*. 2014. № 81 (17.10.2014). ст. 2288.
10. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13> (дата звернення 15.02.2019).

