СЕРІЯ «Адміністративне право»

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-8\(14\)-249-256](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-8(14)-249-256)

УДК 342.9

Столбовий Володимир Миколайович доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільно-правових дисциплін Національної академії Служби безпеки України, вул. М.Максимовича, 22, м. Київ, 03022, тел.: 0961967411, e-mail: v_stolbovoy@ukr.net, <http://orcid.org/0000-0002-4095-2570>

ЮРИДИЧНІ ФАКТИ У СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Анотація. У положеннях наукової статті проводиться аналіз думок вчених-правознавців щодо сучасного розуміння юридичних фактів у службових правовідносинах. Наголошено, що службові правовідносини у публічному праві відіграють надважливу роль у регулюванні питань, пов'язаних із нормативним закріпленням положень щодо проходження публічної служби. З'ясовано, що юридичні факти у службових правовідносинах необхідно розглядати через призму структури таких правових відносин. Зважаючи на те, що юридичні факти в адміністративному праві та під час виникнення і функціонування службових правовідносин досліджувались фрагментарно, зазначені у дослідженні положення є актуальними. Мета статті полягає у дослідженні правової природи юридичних фактів у службових правовідносинах публічної служби. Визначено, що в основному, науковці притримуються однакової позиції щодо сутності юридичних фактів, які є підставою для виникнення, зміни або припинення правових відносин. Звертається увага на те, що юридичні факти у службових правовідносинах мають адміністративно-правовий характер та розглядаються в рамках публічної служби, як інституту адміністративного права. Установлено, що службові правовідносини складаються під час вступу, проходження та припинення публічної служби і мають складну, несистематизовану структуру, що потребує законодавчого удосконалення. Автором виділено та обґрунтовано різновиди юридичних фактів, які притаманні службовим правовідносинам публічної служби. Зроблено висновок про те, що до юридичних фактів у службових правовідносинах відносяться дії та події, які є підставами виникнення, зміни або припинення правових відносин під час вступу, проходження та припинення публічної служби.

Ключові слова: юридичні факти, службові правовідносини, публічна служба, нормативно-правове регулювання.

Stolboviy Volodymyr Mykolajovych Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Civil and Legal Disciplines of the National Academy of Security Service of Ukraine, str. M. Maksimovich, 22, Kiev, 03022, tel. : 0961967411, e-mail: v_stolbovoy@ukr.net, <http://orcid.org/0000-0002-4095-2570>

LEGAL FACTS AT OFFICIAL LEGAL FACTS

Abstract. The provisions of the scientific article analyze the opinions of legal scholars on the modern understanding of legal facts in official legal relations. It is emphasized that official legal relations in public law play a crucial role in regulating issues related to the normative enshrinement of the provisions on public service. It was found that legal facts in official legal relations should be considered through the prism of the structure of such legal relations. Given that the legal facts in administrative law and during the emergence and functioning of official legal relations were studied in fragments, the provisions mentioned in the study are relevant. The purpose of the article is to study the legal nature of legal facts in the service of public service. It is determined that, in general, scholars hold the same position on the essence of legal facts that are the basis for the emergence, change or termination of legal relations. Attention is drawn to the fact that legal facts in official legal relations have an administrative-legal nature and are considered within the public service as an institution of administrative law. It is established that official legal relations are formed during the entry, passage and termination of public service and have a complex, unsystematized structure that requires legislative improvement. The author singles out and substantiates the types of legal facts that are inherent in the official legal relations of public service. It is concluded that legal facts in official legal relations include actions and events that are grounds for the emergence, change or termination of legal relations during the entry, passage and termination of public service.

Key words: legal facts, official legal relations, public service, regulatory and legal regulation.

Постановка проблеми. Службові правовідносини у публічному праві відіграють надважливу роль у регулюванні питань, пов'язаних із нормативним закріпленням положень щодо проходження публічної служби. На сьогодні, дослідження юридичних фактів у службових правовідносинах є досить актуальним, зважаючи на несистематизованість законодавства про публічну службу, наявність прогалин у законодавстві, що потребує наукового і практичного розгляду даного питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням юридичних фактів у правовій науці займалися такі вчені-правознавці як С. Алексєєв, В. Ісаков, В. Гордєєв, В. Колпаков, О. Красавчиков, Г. Кикоть, Я. Сімутіна та ін. Але, в юридичній літературі не в повній мірі дослідженим залишилися питання визначення юридичних фактів у службових правовідносинах.

Метою статті є дослідження правової природи юридичних фактів у службових правовідносинах.

Виклад основного матеріалу. Якщо, в загальному, говорити про юридичні факти, то науковці під цим терміном розуміють конкретні життєві обставини, з якими пов'язано виникнення, зміна або припинення конкретних правовідносин. Так, З. Іванова притримується позиції про те, що юридичні факти виступають безпосередньою підставою виникнення суб'єктивних прав громадян у конкретних правовідносинах та займають самостійне місце в механізмі правового регулювання, а тому вони є необхідною ланкою у переході від державного нормативного регулювання суспільних відносин до індивідуального, піднормативного регулювання через передбачені в нормах права суб'єктивні права та юридичні обов'язки, які їм кореспондуються [1, с. 32].

О. Батанов, досліджуючи класифікацію юридичних фактів у муніципальному праві, зазначає, що основним видом юридичних фактів є дія, тобто результат свідомої, цілеспрямованої діяльності людей та інших суб'єктів права у сфері відносин, які утворюють предмет правового регулювання [2, с. 31].

Я. Сімутіна розглядає юридичні факти через динаміку їх впливу на правовідносини, зазначаючи про те, що такий вплив передбачає не тільки зміну та припинення правовідносин, як традиційно вважається в загальній теорії права, а й здатність юридичного факту зумовити інші правові наслідки, наприклад, обмежити, призупинити чи відновити правовідносини [3, с. 25].

М. Бородкін, розглядаючи юридичні факти як підстави виникнення соціально-забезпечувальних правовідносин, наголошує на тому, що це передбачена нормами права система конкретних життєвих обставин, основним елементом якої є несприятливі наслідки соціальних ризиків і яка зумовлює виникнення правовідносин, у яких задовольняються об'єктивні потреби особи в матеріальних засобах, соціальних послугах, інших видах соціального захисту [4, с. 201].

В. Андропова під системою юридичних фактів у трудовому праві розуміє підстави виникнення, зміни та припинення індивідуальних і колективних трудових правовідносин, а також здійснює їх класифікацію за такими критеріями, як: вольовою ознакою, правовими наслідками, структурою, формою прояву, характером дій, суб'єктною ознакою, способом встановлення. Так, за вольовою ознакою юридичні факти у трудовому праві, на її думку, поділяються на дії та події. Факти-події у трудовому праві є менш значимими юридичними фактами, ніж дії. Вони не впливають на виникнення трудових правовідносин, а можуть їх тільки змінювати та припиняти [5, с. 15].

Юридичний факт являється обов'язковою підставою для виникнення, зміни та припинення правовідносин. Навіть у випадку визначення обов'язків або надання прав у законі, завжди існує визначений факт, з яким пов'язується наявність прав і обов'язків [6, с. 391].

Характеризуючи юридичний факт як підставу виникнення, припинення та трансформації правових відносин у сфері реалізації судової влади, О. Мельник розуміє юридичний факт, як явище об'єктивної дійсності, що існує у формі подій або діянь, яке призводить до виникнення, зміни або припинення суспільного відношення у сфері реалізації судової влади та характеризується здатністю до юридичної оцінки, що слугує підставою для висновку про можливість

використання, дотримання, виконання чи застосування норм права з метою регулювання породженого цим явищем суспільного відношення [7, с. 34].

Отже, науковці, в основному, притримуються однакової позиції щодо сутності юридичних фактів, які є підставою для виникнення, зміни або припинення правових відносин.

Необхідно зазначити, що службові правовідносини – це, насамперед, суспільні відносини адміністративного характеру, які регулюють питання, пов'язані з реалізацією прав громадян на публічну службу. Ми погоджуємося із Т. Аніщенко, яка наголошує на тому, що через велику кількість нормативно-правових актів, які регулюють службову діяльність дуже важко визначити усі підстави виникнення зміни та припинення службових правовідносин, тому необхідною умовою, на її погляд, є кодифікація всього існуючого службового законодавства, що сформує його систему та дозволить усунути всі суперечливості [8, с. 187].

Якщо говорити про юридичні факти у службових правовідносинах, на наше переконання, необхідно, в першу чергу, виходити із структури таких правовідносин. Загальноприйнята структура службових правовідносин публічної служби складається із таких елементів, як вступ, проходження та припинення служби. Розглянемо таку структуру більш детально. Отже, необхідно зауважити, що на сьогодні у національному законодавстві існує велика кількість законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують процедуру вступу, проходження та припинення публічної служби. Кодекс адміністративного судочинства України, надає загальне визначення публічної служби, де перелічує її різновиди. Це пов'язано із підвідомчістю адміністративним судам спорів щодо публічної служби. Існує, також законодавство про державну службу та інші підзаконні акти, наприклад, які регламентують порядок вступу і проходження військової служби, служби в Національній поліції та інших правоохоронних органах. Так, частина 1 статті 19 Закону України «Про державну службу» передбачає умови вступу на державну службу, а саме: повноліття, громадянство України, володіння державною мовою відповідного рівня, вища освіта. Також, перелічені вимоги до професійної компетенції (загальні та спеціальні) осіб, які претендують на вступ на державну службу [9]. Виходячи із зазначеного, можна стверджувати, що наявність вищевказаних фактів надає юридичну можливість громадянам реалізувати своє право на державну службу. Як вірно зазначає В. Колпаков, обов'язковою ознакою нормативно-правового акта чи правового акта індивідуальної дії, а також відповідних дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень є створення ними юридичних наслідків у формі прав, обов'язків, їх зміни чи припинення [10, с. 29]. Відповідно, юридичним фактом такого структурного елемента службових правовідносин, як вступ на державну службу буде видання наказу про призначення громадянина на посаду державної служби за результатами проведення конкурсу.

Стосовно спеціалізованої державної служби розглянемо вступ громадян на військову службу. Зауважимо, що військову службу проходять громадяни не тільки у Збройних Силах України, а і, наприклад, в Службі безпеки України, Національній гвардії, Управлінні державної охорони, Службі зовнішньої

розвідки, Державній прикордонній службі. Тому, правове регулювання питань вступу на військову службу вказаних військових формувань відбувається через низку законів України та підзаконних нормативних актів. Для прикладу розглянемо порядок вступу на військову службу у Державній прикордонній службі. Так, порядок добору та прийняття громадян на військову службу за контрактом встановлюється Адміністрацією Державної прикордонної служби, а саме Головою цієї служби та начальниками органів служби, які мають право видавати накази по особовому складу [11]. Отже, юридичним фактом вступу громадян на військову службу у Державну прикордонну службу також є видання наказу.

Проходження публічної служби є наступним та багатоаспектним елементом службових правовідносин який ми розглянемо. Це пояснюється, насамперед, наявністю великої кількості піделементів під час проходження служби, а саме: підвищення або пониження у посаді; присвоєння рангів або військових та спеціальних звань; переміщення по службі; відрядження; заохочення та дисциплінарні стягнення; підвищення кваліфікації тощо. В тому чи іншому випадку юридичні факти реалізації службових правовідносин різняться, але їх об'єднує одна підстава. Так, під час присвоєння звання, переміщення з однієї посади на іншу або з одного територіального органу до іншого (іншої місцевості), прийняття рішення про заохочення службовця і т.д., видається наказ, який засвідчує факт зміни у проходженні служби особою. Якщо службовець, наприклад, відряджається до іншої місцевості, він виконує службові обов'язки відповідно до положень наказу про його відрядження. Або після видання наказу про присвоєння військового звання щодо військовослужбовця проходить перегляд його окладу за новим званням та відбувається перерахунок грошового забезпечення.

Окрім видання наказів, що є підтвердженням зміни або припинення відповідних правовідносин під час проходження публічної служби, існують й інші юридичні підстави, виконання або, навпаки, невиконання яких призводить до зміни правового становища службовця. Наприклад, успішне просування по службі військовослужбовців Служби безпеки України, здійснюється з урахуванням їхніх професійних, ділових та моральних якостей, досягнутих результатів на доручених ділянках роботи, здатності виконувати завдання у складних умовах служби, стану здоров'я та рівня фізичної підготовленості [12].

Комплектування співробітників Національної поліції, в порядку просування по службі, відбувається за рішенням керівника, уповноваженого призначати на відповідні посади, за умови проведення конкурсу або проведення атестації [13].

Отже, виходячи із вище вказаного можна стверджувати, що до видання наказу про призначення службовців до тих або інших органів влади, існує ряд дій та подій проведення та юридичне закріплення яких дає можливість особі офіційно перебувати на відповідній посаді. Підтвердженням цієї позиції також можуть бути положення чинного законодавства України щодо здійснення спеціальної перевірки кандидатів на службу, медичних, психічних, наркологічних показань, вимог щодо фізичної витривалості тощо, відхилення від яких є юридичною підставою, яка фіксується документально, відмови у призначенні або

переведенні на посаду.

Ще один елемент службових правовідносин, який ми розглянемо стосується процедури припинення публічної служби. Для з'ясування юридичних підстав припинення служби та отримання пенсійного забезпечення, наприклад, звернемося до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», у статті 2 якого визначено, що військовослужбовцям, які мають право на пенсію, пенсії призначаються і виплачуються після звільнення їх зі служби [14]. Отже, юридичним фактом призначення військовослужбовцям пенсії є звільнення їх зі служби.

Закон України «Про державну службу» передбачає дев'ять підстав припинення служби: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов; 7) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»; 9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення) [9]. Під час звільнення осіб з державної служби, за однією із вказаних підстав, видається відповідний наказ.

Висновки. Отже, підсумовуючи, можна зробити висновок про те, що юридичні факти у службових правовідносинах складаються в залежності від того або іншого виду публічної служби та знаходять свій вираз у результаті діяльності відповідних суб'єктів, які створюють юридичні наслідки під час реалізації прав громадян на вступ, проходження та припинення публічної служби.

Література:

1. Иванова З.Д. Юридические факты и возникновение субъективных прав граждан. Советское государство и право. 1980. № 2. С. 32-36.
2. Батанов О.В., Бровченко Н.В. Концептуальні засади визначення юридичних фактів у муніципальному праві України. Вісник Запорізького національного університету. 2009. № 2. С. 28-34.
3. Сімугіна Я.В. Юридичні факти в механізмі правового регулювання трудових відносин: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2019. 43 с.
4. Бородкін М.В. Юридичні факти як підстави виникнення соціально-забезпечувальних правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2018. 237 с.
5. Андропова В.А. Юридичні факти у трудовому праві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Одеса, 2014. 20 с.
6. Колосюк В.В. Юридичний факт як підстава виникнення державного обов'язкового страхування. Держава і право. 2006. Вип. 33. С. 389-394.
7. Мельник О.Г. Поняття юридичних фактів як підстав виникнення, припинення та трансформації правових відносин у сфері реалізації судової влади. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 33. Т.1. С. 32-35.
8. Аніщенко Т.С. Юридичні факти як підстава виникнення, зміни та припинення службових правовідносин. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 4 (II). С. 183-187.
9. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print>.

10. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Юрисдикція адміністративних судів: монографія. В 2-х книгах. Книга 1. Харків юридичний, 2011. 352 с.
11. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 року № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF/print>.
12. Положення про проходження служби військовослужбовцями Служби безпеки України: Указ Президента України від 27 грудня 2007 року № 1262/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1262/2007/print>.
13. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/print>.
14. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 9 квітня 1992 року № 2262-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12/print>.

References:

1. Ivanova, Z.D. (1980). Yuridicheskie fakty i vzniknovenie sub`ektivny`kh prav grazhdan [Legal facts and the emergence of subjective rights of citizens]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo – Soviet state and law*, 2, 32-36 [in Russian].
2. Batanov O.V., Brovchenko N.V. (2009). Konceptual`ni` zasady viznachennya yuridichnikh faktiv u municypalnomu pravi Ukrayini [Conceptual principles of determining legal facts in the municipal law of Ukraine]. *Visny`k Zaporiz`kogo nacional`nogo universy`tetu – Bulletin of Zaporizhia National University*, 2, 28-34 [in Ukrainian].
3. Simutina Ya.V. (2019). Yury`dy`chni fakty` v mexanizmi pravovogo reguluvannya trudovy`x vidnosy`n [Legal facts in the mechanism of legal regulation of labor relations]. *Extended abstract of candidate`s thesis*. Odesa [in Ukrainian].
4. Borodkin M.V. (2018). Yury`dy`chni fakty` yak pidstavy` vy`ny`knennya social`no-zabezpechuval`ny`x pravovidnosy`n [Legal facts as the basis for the emergence of social security relations]. *Candidate`s thesis*. Odesa [in Ukrainian].
5. Andronova V.A. (2014). Yury`dy`chni fakty` u trudovomu pravi Ukrayiny` [Legal facts in labor law of Ukraine]. *Extended abstract of candidate`s thesis*. Odesa [in Ukrainian].
6. Kolosyuk V.V. (2006). Yury`dy`chny`j fakt yak pidstava vy`ny`knennya derzhavnogo obov'yazkovogo straxuvannya [Legal fact as a basis for the emergence of state compulsory insurance]. *Derzhava i pravo – State and law*, 33, 389-394.
7. Mel`ny`k O.G. (2015). Ponyattya yury`dy`chny`x faktiv yak pidstav vy`ny`knennya, pry`py`nennya ta transformaciyi pravovy`x vidnosy`n u sferi realizaciyi sudovoyi vlady` [The concept of legal facts as grounds for the emergence, termination and transformation of legal relations in the exercise of judicial power]. *Naukovy`j visny`k Uzhgorods`kogo nacional`nogo universy`tetu – Scientific Bulletin of Uzhhorod National University*, 33, 32-35.
8. Anishhenko T.S. (2012) Yury`dy`chni fakty` yak pidstava vy`ny`knennya, zminy` ta pry`py`nennya sluzhbovy`x pravovidnosy`n [Legal facts as a basis for the emergence, change and termination of employment]. *Visny`k Zaporiz`kogo nacional`nogo universy`tetu – Bulletin of Zaporizhia National University*, 4, 183-187 [in Ukrainian].
9. «Pro derzhavnu sluzhbu» Zakon Ukrainy [The Law of Ukraine «On Civil Service»]. (n.d.). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print> [in Ukrainian].
10. Kolpakov V.K., Gordyeyev V.V. (2011). Yury`sdy`kciya administraty`vny`x sudiv [Jurisdiction of administrative courts]. *Xarkiv: Xarkiv yury`dy`chny`j* [in Ukrainian].
11. «Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Administraciyu Derzhavnoyi pry`kordonnoyi sluzhby` Ukrayiny`» Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny` [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On approval of the Regulations on the Administration of the State Border Guard Service of Ukraine»]. (n.d.). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF/print> [in Ukrainian].

12. «Polozhennya pro proxodzhennya sluzhby` vijs`kovosluzhbovcyamy` Sluzhby` bezpeky` Ukrayiny`». Ukaz Prezy`denta Ukrayiny` [Decree of the President of Ukraine «On the Regulations on the Service of Servicemen of the Security Service of Ukraine»]. (n.d.). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1262/2007/print> [in Ukrainian].

13. «Pro Nacional`nu policiyu» Zakon Ukrainy [The Law of Ukraine «On the national police»]. (n.d.). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/print> [in Ukrainian].

14. «Pro pensijne zabezpechennya osib, zvil`neny`x z vijs`kovoyi sluzhby`, ta deyaky`x inshy`x osib» Zakon Ukrainy [The Law of Ukraine «On pension provision for persons discharged from military service and certain other persons»]. (n.d.). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12/print> [in Ukrainian].