

15. Графский В.Г. Право и мораль в истории: проблемы ценностного подхода / В.Г. Графский // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 114-119.

УДК 342.922

ЮРИДИЧНІ ФАКТИ ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ, ЗМІНИ ТА ПРИПИНЕННЯ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Аніщенко Т.С., здобувач

Запорізький національний університет

У статті приведено класифікацію юридичних фактів у службовому праві. Визначено, що підставою виникнення службових відносин є адміністративний договір та індивідуальні владні акти публічної адміністрації, зокрема накази.

Ключові слова: службові відносини, юридичні факти, адміністративний договір.

Анищенко Т.С. ЮРИДИЧЕСКИЕ ФАКТЫ КАК ОСНОВАНИЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, ИЗМЕНЕНИЯ И ПРЕКРАЩЕНИЯ СЛУЖЕБНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье приведена классификация юридических фактов в служебном праве. Определено, что основанием возникновения служебных правоотношений являются административный договор и индивидуальные властные акты публичной администрации, преимущественно приказы.

Ключевые слова: служебные правоотношения, юридические факты, административный договор.

Anischenko T.S. LEGAL FACTS AS FOUNDATION OF ORIGIN, CHANGE AND STOPPING OF OFFICIAL LEGAL RELATIONSHIPS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article states that the basis for official relations' origin is an administrative agreement and individual authoritative acts of public administration, namely orders.

The author also stresses that for modifying and termination of legal relations there is a need in both law subjects' interest and specific circumstances set out in the regulations and called legal facts. Special attention is paid on the fact that there is unexamined problem in legal literature how to determine legal facts, which are basis for formation, modification and termination of the official legal relations.

Concerning stated above the purpose of this article is to elucidate the role of legal facts in official law, their classification, analysis of legislation, which contains the grounds of formation, modification and termination of the official legal relations.

One of the major points of this paper is the fact that official law is a subbranch of the Special Administrative Law, then legal facts, stated in the General Administrative Law are spread for the official law.

Features of legal facts are defined in the article. It is found that the main elements of the legal fact are indication of an event or action and their reference to a legal norm as the basis for legal consequences. Classification of legal facts according to volitional criterion is realized; the conclusion is made that the actions of the official legal relations' participants establishing, modifying and terminating official relations prevail in such a classification, but it is noted that it can not exclude that the events in a number of cases will serve as the legal facts, which modify or terminate official relations.

The author believes that the basis for the official relations' formation is individual government acts issued by the state power agencies, local authorities within their jurisdiction, because the main part of the official legal relations occurs from the moment of signing the order about state official's appointment. Administrative agreement may be the ground for the official legal relations' formation except individual government acts of public administration.

It is emphasized that all grounds for the official legal relations' formation must be provided by law. This is due to the fact that the official law, being a branch of public law, precludes the use of law analogy that is common in private law.

The author believes that because of the large number of regulations governing the official activities it is very difficult to identify all the reasons of formation, modification and termination of the official relations that there is a need to conduct codification of the legislation concerning state service.

Key words: official legal relations, legal facts, administrative treaty.

Службове право як підгалузь Особливого адміністративного права покликане регулювати порядок виникнення зміни та припинення правовідносин з приводу проходження публічної

(державної) служби. Для виникнення зміни та припинення правовідносин необхідна не тільки зацікавленість у цьому суб'єктів права, а й певні життєві обставини, які закріплені у нормативно-правових актах і називаються юридичними фактами. Проблемою визначення юридичних фактів, їх місця в теорії права та класифікацією займалися такі вчені, як С. Алексєєв, В. Ісаков, Ю. Гревцов, О. Красавчиков, Г. Кикоть, Ю. Олійник та інші. Проте в юридичній літературі недослідженим залишилося питання визначення юридичних фактів, які є підставою виникнення, зміни та припинення службових правовідносин, що і є метою цієї статті. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити ряд взаємопов'язаних завдань, зокрема: з'ясувати значення юридичних фактів у службовому праві, класифікувати їх, проаналізувати законодавство, у якому містяться підстави виникнення, зміни та припинення службових правовідносин.

Для виникнення, зміни та припинення службових правовідносин необхідними елементами є правосуб'єктність учасників цих відносин, наявність відповідних правових норм, які регулюють порядок проходження державної служби, а також наявність юридичних фактів, тобто певної обставини, з якою норма права пов'язує рух правовідносин, тобто їх виникнення, зміну та припинення [1].

В юридичній літературі широко визнаним визначенням юридичних фактів є наступне: юридичні факти – це такі сформульовані в гіпотезах правових норм життєві обставини, з якими закон пов'язує виникнення, існування, зміну чи припинення правових відносин. Основні ознаки юридичних фактів полягають у тому, що юридичні факти: а) являють собою різні життєві обставини, умови і факти; б) визначаються у нормах права, точніше в їх гіпотезах; в) слугують неодмінною умовою виникнення, зміни чи припинення правовідносин; г) тягнуть за собою суб'єктивні права і юридичні обов'язки учасників правовідносин; д) забезпечуються державним примусом [2, 112]. Тобто основними елементами юридичного факту є зазначення події або дії і їх прив'язка до юридичної норми в якості підстави для правового наслідку. Таким чином, юридичні факти необхідно вивчати на підставі юридичних норм. Спочатку повинна з'явитись норма права, а потім на підставі цієї норми виникає юридичний факт [3].

Основою визнання в правових нормах за тими чи іншими обставинами значення юридичних фактів є необхідний зв'язок із поведінкою суб'єктів. Регулювати правом поведінку учасників службових відносин можна лише в тому разі, якщо норми прив'язані до службової діяльності цих учасників, якщо вони вибірково підходять до відповідних явищ, об'єктивно мають регулятивну роль [4].

У теорії права у зв'язку з великою кількістю юридичних фактів виникає необхідність їх класифікації. Оскільки службове право є підгалуззю Особливого адміністративного права, то можна зробити висновок, що юридичні факти, які знаходять прояв у Загальному адміністративному праві розповсюджуються і на службове право. Таким чином, за наслідками, що настали, юридичні факти поділяються на: а) правоутворюючі; б) правозмінюючі; в) правоприпиняючі [5, 181].

Правоутворюючі факти викликають виникнення (встановлення) правовідносин. Наприклад, підписання наказу про призначення на посаду державного службовця [5, 181]. Проте, слід зазначити, що підписання наказу є недостатньою умовою для виникнення службових правовідносин, оскільки згідно зі ст.18 Закону України «Про державну службу» особи, які вперше призначаються на державну службу, приймають Присягу [6]. Таким чином, для призначення на посаду необхідна певна сукупність правоутворюючих юридичних фактів як-от підписання наказу про призначення на посаду та прийняття Присяги державним службовцем після цього.

Правозмінюючі факти змінюють існуючі правовідносини [5, 181]. Прикладом може слугувати невиконання службових обов'язків службовою особою, що може призвести до накладення на неї дисциплінарного стягнення.

Правоприпиняючі факти зумовлюють припинення правовідносин [5, 181]. Так, наприклад, досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби призводить до припинення державної служби.

Окрім цього, у теорії права юридичні факти класифікуються за вольовим критерієм. Так, вони поділяються на:

- 1) дії, тобто, обставини, що залежать від волі людини. Ними можуть бути вчинки людей, акти державних органів тощо. Юридичні факти-дії – основний визначальний різновид юридичних фактів. У правовому регулюванні дії виступають у різних якостях. З одного боку, вони слугують підставами виникнення, зміни, припинення правовідносин, настання інших правових наслідків. З іншого, – виступають у ролі того матеріального об'єкта, на який впливають правові відносини і заради яких власне і здійснюється правове регулювання [7].
- 2) події – обставини, які виникають та існують незалежно від волі людини і непідвладні їй [7].

Переносячи цю класифікацію на службові відносини можна зробити висновок, що у ній переважають дії учасників службових правовідносин як такі, що встановлюють, змінюють та припиняють службові правовідносини. Але це не може виключати того, що події в ряді випадків будуть слугувати юридичними фактами, що змінюють чи припиняють службові правовідносини. Так, наприклад, смерть державного службовця припиняє будь-які службові відносини.

У свою чергу дії поділяються на:

- 1) правомірні, тобто такі, що не суперечать нормам права, дозволені або прямо незаборонені нормами права;
- 2) неправомірні, тобто такі, що суперечать правовим розпорядженням, завдають шкоду інтересам особи, суспільства і держави [7].

Правомірні ж дії поділяються на юридичні вчинки і юридичні акти. Вчинки викликають правові наслідки незалежно від того, усвідомлював чи не усвідомлював суб'єкт їхнє правове значення, бажав чи не бажав їх настання. Юридичні акти – дії, прямо спрямовані на досягнення правового результату. Через юридичні акти, громадяни, державні органи й інші суб'єкти цілеспрямовано створюють, змінюють, припиняють правовідносини для себе або для інших суб'єктів [8].

Таким чином, підставами для виникнення, зміни і припинення службових правовідносин можуть слугувати як правомірні, так і неправомірні дії. У свою чергу в складі правомірних фактів виділяють юридичні вчинки (наприклад, сумлінне виконання державним службовцем своїх обов'язків може бути підставою для його заохочення) та юридичні акти (наприклад, Розпорядження Голови Адміністрації Президента України від 27.06.2012 р. № 658-к «Про внесення змін до облікових документів» [9]). Неправомірні юридичні факти – це правопорушення, які вчиняються державними службовцями, що призводять до настання юридичної відповідальності, зокрема адміністративної. Наприклад, особи, які вчинили корупційні діяння, якщо в їх діях не міститься склад злочину, притягаються до адміністративної відповідальності. Такі особи звільняються від займаних посад і їм забороняється займати посади в державних органах та їхньому апараті протягом трьох років із дня звільнення [10].

Окрім цього, усі підстави виникнення службових правовідносин повинні бути передбачені законодавством. Це пов'язано з тим, що службове право, будучи галуззю публічного права, виключає застосування аналогії закону, яка поширена в приватному праві. Ознак, у зв'язку з великою кількістю нормативних актів, які існують у службовому праві, дуже важко перелічити усі підстави виникнення, зміни та припинення службових правовідносин, тому пропонуємо розглянути найважливіші з них.

Оскільки більша частина службових правовідносин виникає з моменту підписання наказу про призначення на посаду державного службовця, то підставою виникнення службових відносин є індивідуальні владні акти органів державної влади, органів місцевого самоврядування, видані в межах їх компетенції. Таким чином, між публічним (державним) службовцем та публічною адміністрацією виникають у майбутньому взаємні права та обов'язки.

Окрім індивідуальних владних актів публічної адміністрації, підставою виникнення службових правовідносин може слугувати адміністративний договір. Згідно зі ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний договір це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [11]. Наведене визначення встановлює дві кваліфікаційні ознаки адміністративного договору: 1) суб'єктну – хоча б одна із сторін є суб'єктом владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт, при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень); 2) предметну – зміст угоди складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень [12, 147].

Прикладом адміністративного договору в службовому праві як підстави для виникнення службових правовідносин може слугувати контракт між публічним (державним) службовцем і суб'єктом публічної адміністрації. Проте нині доволі часто питання укладання подібних контрактів відноситься до сфери регулювання трудового права, що не відповідає реаліям сьогодення і створює багато проблем під час вирішення відповідних правових спорів у суді, які виникають із приводу проходження державної (публічної) служби. Подібна ситуація склалася у зв'язку з пануванням донині в Україні радянської правової доктрини. Радянська влада намагалася створити таку систему регулювання суспільних відносин, яка відрізнялася б від буржуазної (капіталістичної) моделі регулювання. За радянських часів, коли будь-який вид трудової діяльності був тісно пов'язаний з державою, не було необхідності розмежовувати правовий статус працівника та службовця, оскільки обидві категорії працівників фактично виконували ту або іншу державну функцію, а тому Кодексу законів про працю було цілком достатньо для регулювання трудових правовідносин. Тому ми погоджуємося з Р.С. Мельником, який зазначає, що аналіз законодавчих положень, які були прийняті у сфері державної служби за часів незалежності України, дозволяє дійти однозначного висновку, що інститут державної служби не може бути визнано елементом системи трудового права з наступних причин:

- право на державну службу та право на працю гарантуються різними статтями Конституції України (відповідно статтями 38 та 43);
- Законом України «Про державну службу» встановлено додаткові (посилені) порівняно з Кодексом законів про працю України вимоги до кандидатів, які претендують на посаду державного службовця;
- щодо осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, можуть проводитися додаткові перевірочні заходи, спрямовані на з'ясування стану фізичного та психічного здоров'я, фінансового стану, наявності (відсутності) судимості тощо;
- зарахування осіб на державну службу, відповідно до Закону України «Про державну службу», здійснюється на конкурсній основі;
- державно-службові відносини мають особливий суб'єктний склад. У них завжди бере участь держава;
- відповідно до Закону України «Про державну службу» державний службовець служить не комусь конкретно, а всьому народу України;
- державним службовцям присвоюються спеціальні звання, категорії, ранги тощо;
- державним службовцям гарантується посилений правовий та соціальний захист;
- щодо державних службовців запроваджуються спеціальні обмеження;
- державні службовці несуть підвищену юридичну відповідальність за вчинення злочинів та правопорушень;
- спори, пов'язані з проходженням державної служби відносяться до категорії адміністративно-правових спорів і відповідно до п.2 ст.17 Кодексу адміністративного судочинства України, розглядаються адміністративними судами [13, с. 277, 281-282].

Отже, публічна (державна) служба є окремим інститутом у системі публічного права, а тому вона регулюється нормами адміністративного, а не трудового права. Через це підставою виникнення службових правовідносин буде не трудовий договір (контракт), а адміністративний договір.

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 наш погляд, є кодифікація всього існуючого службового законодавства. Це сформує його систему та дозволить усунути всі суперечливості.

Підсумовуючи викладене зазначимо, що підстави виникнення, зміни та припинення службових правовідносин відрізняються від тих, які існують в інших галузях права. Основною підставою для виникнення службових правовідносин виступають індивідуальні адміністративні акти. Проте чільне місце в системі юридичних фактів займають також і адміністративні договори, які повинні замінити собою трудові угоди.

ЛІТЕРАТУРА

1. Савченко Л.А. Підстави виникнення, зміни і припинення фінансово-контрольних правовідносин / Л.А. Савченко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2001. – № 3 (16). – С. 67–76.
2. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
3. Гревцов Ю. К правопониманию: правовые отношения в связи с юридическими фактами и нормами права / Ю. Гревцов // Право України. – 2010. – № 4. – С. 148–155.
4. Віхров О. Юридичні факти як підстави виникнення, зміни і припинення господарських правовідносин / О. Віхров // Право України. – 2008. – № 7. – С. 53–57.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юрид. думка», 2005. – . – Т. 1. Загальна частина. – 2005. – 624 с.
6. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
7. Харитонova О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Олена Іванівна Харитонova. – Одеса, 2004. – 435 с.
8. Кикоть Г. Юридичні факти у механізмі правового регулювання: проблеми теорії / Г. Кикоть // Право України. – 2005. – № 7. – С.109–112.
9. Відповідальність державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apelyacia.org.ua/content/5-vidpovidalnist-derzhavnih-sluzhbovciv>
10. Про внесення змін до облікових документів: Розпорядження Голови Адміністрації Президента України від 27.06.2012 р. №658-к [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/content/pubinfo0612.html>
11. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
12. Адміністративне судочинство України: підручник / за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Вид-во «Юрінком Інтер», 2009. – 607 с.
13. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія / Р.С. Мельник. – Харків: Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – 398 с.