

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2022.48.267958>

УДК 342.9

М. А. Баламуш, канд. юрид. наук, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: balamush@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-6764-2591

Л. В. Ківало, здоб. третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: l.kivalo@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-6547-3683

ЗВІЛЬНЕННЯ ОСОБИ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті здійснено структурний аналіз адміністративно-правового регулювання порядку звільнення публічного службовця з посади. Обґрунтовано необхідність розгляду суспільних відносин, які виникають під час звільнення особи з публічної служби, через призму об'єкта адміністративно-правового регулювання. Зроблено висновок, що об'єкт адміністративно-правового регулювання звільнення особи з посад публічної служби є синтезом, по-перше, суспільних відносин, які вже врегульовані адміністративним правом (предмет адміністративно-правового регулювання), по-друге, суспільних відносин, які потребують адміністративно-правового регулювання (сфера правового регулювання), і, по-третє, суспільних відносин, які не регулюються адміністративним правом, але відчувають на собі опосередкований його вплив. З'ясовано, що предмет адміністративно-правового регулювання свідчить про результат правового регулювання відносин щодо звільнення осіб з посад публічної служби, сфера адміністративно-правового регулювання – про наявність прогалин в підставах і процедурі звільнення публічних службовців з займаних посад, а об'єкт адміністративно-правового регулювання – про наявність позитивного чи негативного опосередкованого впливу норм адміністративного права на інші суспільні відносини, які правом не регламентуються.

Ключові слова: публічна служба, підстави дисциплінарної відповідальності публічних службовців, звільнення особи з публічної служби, політичні службовці, структура адміністративно-правового регулювання, об'єкт адміністративно-правового регулювання, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Особливості адміністративно-правового регулювання можна розкрити через характеристику елементів його структури. Втім, ці елементи лише фрагментарно досліджені на загальнотеоретичному рівні. Помилково вважати, що структура адміністративно-правового регулювання складається виключно з предмету і методу правового регулювання. Так, ці два елементи є обов'язковими при характеристиці будь-якого правового регулювання, втім, не розкривають всієї специфіки правового впливу на суспільні відносини. Пів століття вчені України вважали предмет і метод правового регулювання єдиними критеріями диференціації права на галузі. Розвиток же суспільних відносин в сучасному суспільстві та специфіка їх правового регулювання стверджує наступне: 1) поділ галузей права за предметом і методом правового регулювання має умовний характер і не спрацьовує в кожному конкретному випадку; 2) система галузей права України має історичні витоки свого формування (синтез національних традицій та впливу правових систем країн світу); 3) правове регулювання слід розкривати через характеристику його чисельних структурних елементів, серед яких особливе місце займають об'єкт та сфера адміністративно-правового регулювання.

Довгі роки (вся друга половина ХХ століття) підстави та порядок звільнення особи з публічної служби регулювалися нормами трудового права, втім, розвиток адміністративного законодавства за останні двадцять років показує, що трудове право втрачає свою чинність у сфері суспільних відносин, які пов'язані із проходженням публічної служби. Власне тому, службові відносини та їх правове забезпечення стали сьогодні вкрай актуальними питаннями науки адміністративного права.

Поєднуючи дві озвучені вище проблематики, можна стверджувати, що суспільні відносини, які виникають під час звільнення особи з публічної служби, слід характеризувати не тільки через призму предмета правового регулювання, а й як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Вважаємо цей напрям сучасних досліджень перспективним для правової науки та важливим для розвитку адміністративного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання публічної служби розкривалися у працях таких вчених, як Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, О. О. Губанов, О. І. Миколенко, В. В. Голубородько, О. О. Кравченко, Ю. М. Полетаєв, Л. О. Сироватська і ін. Втім, наукові доробки цих вчених можна розділити на три групи: перша, більше уваги приділяє елементам структури адміністративно-правового регулювання без прив'язки до службових відносин (наприклад, О. І. Миколенко), друга, – порядку призначення осіб на посади публічної служби, особливостям проходження служби в органах публічного управління, а також підставам припинення публічної служби (наприклад, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк), третя ж група намагається поєднати особливості адміністративно-правового регулювання та особливості проходження публічної служби, втім, поглиблено не зосереджується на аналізі звільнення з публічної служби як об'єкта адміністративно-правового регулювання (наприклад, О. О. Губанов і ін.). Це свідчить про існування прогалин в доктрині адміністративного права щодо особливостей правового регулювання відносин звільнення особи з публічної служби.

Мета статті. Метою наукової публікації є аналіз суспільних відносин щодо звільнення публічного службовця як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Важливим для розкриття особливостей адміністративно-правового регулювання суспільних відносин щодо звільнення особи з посади публічної служби є аналіз структури правового регулювання та визначення елементів цієї структури. Наприклад, досліджуючи особливості правового режиму як різновиду правового регулювання О. І. Миколенко зазначає: «Визнаючи в якості об'єктивного фактору побудови системи права України суспільні відносини, вважаємо, що послідовність при характеристиці, в цілому, правового регулювання та його структурних елементів повинна бути наступна – від цілей правового регулювання та принципів права до предмету правового регулювання, від предмету правового регулювання до юридичного положення суб'єктів та методів, способів, типів правового регулювання і лише потім до правових гарантій, що забезпечують встановлення відповідного правового стану» [1, с. 304].

Як бачимо, О. І. Миколенко виділяє шість елементів в структурі адміністративно-правового регулювання: 1) цілі; 2) принципи; 3) предмет правового регулювання; 4) юридичне положення суб'єктів права; 5) методи, способи та типи правового регулювання; 6) правовий стан. Серед них є предмет правового регулювання, але відсутні об'єкт і сфера правового регулювання. Справа в тому, що О. І. Миколенко розрізняє три рівні правового впливу на суспільні відносини: 1) суспільні відносини, які реально регулюються нормами права; 2) суспільні відносини, які не регулюються, але повинні регулюватися нормами права; 3) суспільні відносини, які безпосередньо не регулюються нормами права, але на які здійснюється опосередкований вплив інших правовідносин. Запропоновані вище шість елементів структури адміністративно-правового регулювання відносяться до першого рівня правового впливу на суспільні відносини, коли мова йде про реально врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини. Власне, тому серед елементів такої структури необхідно виділяти предмет правового регулювання і відсутня потреба у виділенні об'єкта і сфери правового регулювання.

В цілому, підтримуючи висновки О. І. Миколенка, хочемо зазначити, що структура адміністративно-правового регулювання повинна включати не предмет, а об'єкт адміністративно-правового регулювання.

Аргументуємо свою позицію наступним чином.

По-перше, на думку О. І. Миколенка, слід розрізнити поняття «предмет правового регулювання», «сфера правового регулювання» та «об'єкт правового впливу» [1, с. 269-270]. Підтримуємо такий підхід, адже за змістовним наповненням ці поняття один одного доповнюють. Найменше за змістом є поняття «предмет правового регулювання». Воно допомагає суб'єкту дослідження чи суб'єкту правозастосування зорієнтуватись в правовідносинах щодо звільнення публічного службовця з посади, тобто в суспільних відносинах, які вже регулюються адміністративним правом. Водночас, предмет правового регулювання є складовою частиною змісту поняття «сфера правового регулювання». Це поняття допомагає суб'єкту дослідження чи суб'єкту законодавчої ініціативи

виявити коло суспільних відносин, які слід врегулювати за-для підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання у сфері звільнення особи з посади публічної служби. Сфера ж правового регулювання є обов'язковим елементом змісту поняття «об'єкт правового впливу». Це поняття допомагає суб'єкту дослідження досягнути масштаби позитивного і негативного впливу норм адміністративного права на соціальні зв'язки у суспільстві.

По-друге, предмет правового регулювання, на думку О. І. Миколенка, це коло тих суспільних відносин, які на даний момент вже регулює окрема галузь права чи правовий інститут [1, с. 269]. Поняття «предмет правового регулювання» використовується в науковій і навчально-методичній літературі тоді, коли необхідно: а) підкреслити особливість галузевого правового регулювання шляхом перерахування суспільних відносин, що ним охоплюються; б) окреслити межі суспільних відносин, на які безпосередньо здійснюється правовий вплив, і, таким чином, штучно обмежити об'єкт наукового дослідження. Іншими словами, «предмет правового регулювання» це *результат нормативного регулювання суспільних відносин*. З цієї точки зору, в адміністративному праві та службовому праві, яке є частиною адміністративного права, за предметом правового регулювання можна виділити правовий інститут «звільнення особи з публічної служби». Цей правовий інститут регулює суспільні відносини, які є, по-перше, службовими, по-друге, пов'язані із порядком звільнення публічного службовця з посади на законних підставах. Незаконне ж звільнення публічного службовця з посади є підставою для звернення особи за захистом до суду в порядку адміністративного судочинства.

По-третє, сфера правового регулювання, на думку О. І. Миколенка, охоплює собою не тільки врегульовані адміністративним правом відносини, а й ті відносини, які з якихось причин не регулюються, але повинні ним регулюватись [1, с. 270]. Іншими словами, поняття «сфера правового регулювання» об'єднує в собі як *«результат»*, так і *«прогалини»* нормативно-правового регулювання суспільних відносин. З цієї точки зору, сфера правового регулювання, як один із елементів структури адміністративно-правового регулювання, допомагає виявити ті суспільні відносини, які потребують правового регулювання, але з якихось поважних причин не були своєчасно врегульовані. Суспільні відносини щодо звільнення особи з публічної служби сьогодні лише частково регламентуються чинним законодавством. Є суттєві прогалини в адміністративному законодавстві стосовно: а) підстав звільнення; б) повноважень суб'єктів, які вправі застосовувати такий вид дисциплінарної санкції; в) процедури звільнення службовця з посади та ін.

Зокрема, велика проблема існує з адміністративно-правовим регулюванням підстав звільнення з посади політичних службовців, які є одним із видів публічних службовців в Україні. Так, посада Прем'єр-міністра України є посадою політичної служби України, про що свідчать положення частини третьої ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [2, ст. 6]. Національне законодавство містить наступні положення щодо звільнення Прем'єр-міністра України з посади:

1) Прем'єр-міністр України вважається звільненим з посади з дня прийняття на пленарному засіданні Верховної Ради України рішення про його відставку [2, ст. 15];

2) серед повноважень Верховної Ради України є таке як вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України [3].

Ці два положення, по-перше, не містять законних підстав звільнення особи з посади Прем'єр-міністра України (в ст. 18 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» перелічені лише підстави звільнення з посади інших членів Кабінету Міністрів України), по-друге, положення Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» не узгоджені між собою щодо юридичної термінології.

В Україні було дві редакції Закону України «Про Кабінет Міністрів України» – 2010 року [4] та 2014 року [2]. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» (2010 р.) взагалі закріплював, що Прем'єр-міністр України вважається звільненим з посади з дня видання Президентом України указу про його відставку [4, ст. 15]. Втім, цей нормативно-правовий акт, як і чинний закон, передбачав тільки підстави звільнення з посади членів Кабінету Міністрів України, оминаючи при цьому посаду Прем'єр-міністра України [4, ст. 18]. Враховуючи довічну дискусію між дилетантами в державному будівництві щодо форми правління в Україні – «парламентсько-президентська» чи «президентсько-парламентська», в нашій державі декілька разів на конституційному рівні ця руйнівна, на нашу думку, змішана форма правління змінювалась. Відповідно, це впливало на визначення суб'єкта, який приймає остаточне рішення про звільнення особи з посади Прем'єр-міністра України. Звертаємо увагу на те, що відсутність законних підстав звільнення особи з посади Прем'єр-міністра України нівелює значення суб'єкта, який приймає про це рішення. Законність такого рішення завжди можна поставити під сумнів.

Пункт 12 ст. 85 Конституції України сформульовано так, що доводиться самостійно домислювати, відповідаючи на питання – Відноситься до посади Прем'єр-міністра України фраза «звільнення зазначених осіб з посад» чи слід керуватися при цьому виключно терміном «відставка Прем'єр-міністра України»? Адже, як бачимо, з положень ст. 15 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», законодавець ототожнив поняття «звільнення з посади Прем'єр-міністра України» та «відставка Прем'єр-міністра України». Зосереджуємо про те, що там де «закон» намагаються замінити «політикою», а «юридичні підстави» на «політичні підстави», можуть виникнути великі проблеми з законністю функціонування державної влади. Чим більше Прем'єр-міністрів України буде звільнено за політичними, а не за юридичними підставами, тим більше уряд віддаляється від принципів верховенства права у своїй діяльності. Це небезпечні речі, про які наші політики знають, але намагаються не помічати, адже тимчасові приватні чи особисті інтереси у них превалюють над інтересами держави.

По-четверте, об'єкт правового регулювання, на думку О. І. Миколенка, є синтезом суспільних відносин, які вже врегульовані адміністративним правом (предмет адміністративно-правового регулювання), суспільних відносин, які потребують адміністративно-правового регулювання (сфера правового регулювання), і суспільних відносин, які не регулюються адміністративним правом, але відчувають на собі опосередкований його вплив [1, с. 270]. Іншими словами, поняття «об'єкт правового регулювання» об'єднує в собі «результат», «прогалини» та «побічний ефект» адміністративно-правового регулювання

суспільних відносин щодо звільнення публічного службовця з посади. Наприклад, дружні відносини і більшість сімейних відносин не регулюються нормами права, втім, звільнення особи з посади публічної служби може суттєво вплинути на ці відносини як позитивно (наприклад, побічний ефект у вигляді посилення дружніх стосунків між особами, одну з яких звільнили з посади), так і негативно (наприклад, побічний ефект у вигляді розлучення подружжя, у стосунках яких звільнення з посади стало перепоною для підтримання подальших нормальних сімейних стосунків). Отже, «побічний ефект» адміністративно-правового регулювання суспільних відносин щодо звільнення публічного службовця іноді може опосередковано привести до юридично значимих наслідків (наприклад, розторгнення шлюбу, самогубство та ін.). Втім, ці теоретично можливі ситуації обов'язково повинні враховуватись під час адміністративно-правового регулювання суспільних відносин щодо звільнення публічного службовця з посади. Це означає, що, по-перше, повинна існувати пропорційність між дисциплінарним проступком і дисциплінарним стягненням у вигляді звільнення особи з посади, по-друге, процедура притягнення особи до дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади повинна бути прозора як для порушника, так і громадськості, по-третє, у особи, до якої застосовується звільнення з посади, повинні бути правові засоби захисту своєї честі і гідності (наприклад, можливість надання пояснень чи фактів, які спростовують його вину, можливість оскарження рішення керівника щодо його звільнення та ін.).

Висновки і пропозиції. На підставі проведеного нами дослідження, можна зробити наступні висновки.

Слід виділяти три рівні адміністративно-правового регулювання суспільних відносин щодо звільнення публічного службовця з займаної посади: 1) суспільні відносини, які реально регулюються нормами адміністративного права (предмет адміністративно-правового регулювання); 2) суспільні відносини, які не регулюються, але повинні регулюватися нормами адміністративного права (сфера адміністративно-правового регулювання); 3) суспільні відносини, які безпосередньо не регулюються нормами права, але на які здійснюється опосередкований вплив інших правовідносин (об'єкт адміністративно-правового регулювання).

За предметом правового регулювання в системі адміністративного права можна виділити правовий інститут звільнення особи з публічної служби, який регулює службові відносини щодо порядку звільнення на законних підставах публічного службовця з посади.

Сфера адміністративно-правового регулювання звільнення особи з посад публічної служби допомагає виявити ті суспільні відносини, які з якихось поважних причин ще не врегульовані національним законодавством. Правове регулювання підстав та порядку звільнення публічних службовців з посади має багато прогалин. Це стосується не тільки політичних службовців, про яких йшла мова в статті, а й інших видів публічної служби (державної, муніципальної, патронатної і ін.).

Об'єкт адміністративно-правового регулювання звільнення особи з посад публічної служби є синтезом суспільних відносин, які вже врегульовані адміністративним правом (предмет адміністративно-правового регулювання), суспільних відносин, які потребують адміністративно-правового регулюван-

ня (сфера правового регулювання), і суспільних відносин, які не регулюються адміністративним правом, але відчують на собі опосередкований його вплив (наприклад, дружні чи сімейні відносини).

Якщо предмет адміністративно-правового регулювання свідчить про результат правового регулювання відносин щодо звільнення осіб з посад публічної служби, сфера адміністративно-правового регулювання – про наявність прогалин в підставах і процедурі звільнення публічних службовців з займаних посад, то об'єкт адміністративно-правового регулювання – про наявність позитивного чи негативного опосередкованого впливу норм адміністративного права на інші суспільні відносини, які правом не регламентуються.

Список використаної літератури

1. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
3. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 9. Ст. 58.

References

1. Mykolenko O. I. (2010) *Teoriya administratyvnoho protsedurnoho prava* : Monohrafiya. KH.: Burun Knyha, 336 s. [in Ukrainian].
2. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 27.02.2014 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2014. № 13. St. 222 [in Ukrainian].
3. Konstytutsiya Ukrainy. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141 [in Ukrainian].
4. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 07.10.2010 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2011. № 9. St. 58 [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.11.2022 р.

M. A. Balamush, Candidate of Juridical Sciences, Associated Professor
Odesa I. I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Francuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: balamush@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-6764-2591

L. V. Kivalo, PhD Student
Odesa I. I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: l.kivalo@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-6547-3683

DISMISSAL OF A PERSON FROM THE PUBLIC SERVICE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION**Summary**

The article provides a structural analysis of the administrative and legal regulation of the procedure for the dismissal of a public servant from a position. It is emphasized that in the doctrine of administrative law there are significant gaps in knowledge about the peculiarities of the legal regulation of relations of dismissal of a person from public service. It is proposed to distinguish three levels of administrative-legal regulation of public relations regarding the dismissal of a public servant from his position: 1) public relations, which are actually regulated by the norms of administrative law (the subject of administrative-legal regulation); 2) social relations that are not regulated, but must be regulated by the norms of administrative law (the sphere of administrative-legal regulation); 3) social relations that are not directly regulated by legal norms, but are indirectly influenced by other legal relations (object of administrative and legal regulation). In particular, according to the subject of legal regulation in the system of administrative law, the legal institution of dismissal of a person from public service is distinguished, which regulates official relations regarding the procedure for dismissal on legal grounds of a public official from a position. The need to consider social relations that arise when a person is dismissed from public service through the prism of the object of administrative and legal regulation is substantiated. It was concluded that the object of administrative-legal regulation of the dismissal of a person from public service positions is a synthesis of, firstly, social relations that are already regulated by administrative law (the subject of administrative-legal regulation), and secondly, social relations that require administrative - legal regulation (the sphere of legal regulation), and, thirdly, social relations that are not regulated by administrative law, but feel its indirect influence. It was found that the subject of administrative-legal regulation indicates the result of legal regulation of relations regarding the dismissal of persons from public service positions, the sphere of administrative-legal regulation - about the existence of gaps in the grounds and procedure for the dismissal of public servants from their positions, and the object of administrative- of legal regulation - about the presence of a positive or negative indirect influence of the norms of administrative law on other social relations that are not regulated by law.

Keywords: public service, grounds for disciplinary responsibility of public officials, dismissal of a person from public service, political officials, structure of administrative and legal regulation, object of administrative and legal regulation, administrative proceedings.