

КІВАЛО Л. В.,
аспірантка
(Одеський національний університету
імені І.І. Мечникова)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.74>

ПРАВОВИЙ ТА СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ВІД НЕЗАКОННОГО ЗВІЛЬНЕННЯ З ПОСАДИ: ПРОБЛЕМА ЗМІСТОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ І СПІВВІДНОШЕННЯ

У статті запропоноване авторське визначення змісту та співвідношення правового та судового захисту публічних службовців від незаконного звільнення з посади. З'ясовано, що поняття «правова охорона» та «правовий захист» за змістовним наповненням не перекликаються один із одним. Основний критерій їх змістовної ідентифікації полягає в тому, що правова охорона здійснюється до моменту вчинення протиправного діяння або виникнення правового спору, тоді як правовий захист реалізується вже після встановлення чи виявлення факту їх вчинення чи виникнення. Доведено, що правова охорона набуває свого прояву як в правотворчій (закріплення в положеннях національного законодавства нових видів правопорушень, встановлення нових видів санкцій, передбачення інших видів заборон, наприклад, заборони всіх форм та проявів дискримінації під час вступу на державну службу та під час її проходження тощо), так і в правозастосовній діяльності (здійснення компетентними органами контрольної діяльності, застосування профілактичних заходів тощо). Правовий захист теж набуває свого прояву в правотворчій (закріплення додаткових процесуальних прав за учасником провадження, розширення предметної юрисдикції адміністративних судів тощо) і правозастосовній діяльності (винесення судового рішення по справі, застосування судом заходів забезпечення позову і ін.). Зроблено висновок, що правова охорона це комплекс заходів правотворчого і правозастосовного характеру, які спрямовані на недопущення і упередження виникнення в суспільстві протиправних діянь та правових спорів. Правовий же захист це комплекс заходів правотворчого і правозастосовного характеру, які спрямовані на усунення негативних наслідків вчиненого протиправного діяння чи правового спору, що виник. Доведено, що правовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади це комплекс судових і позасудових засобів, механізмів і процедур передбачених чинним законодавством, які спрямовані на усунення та вирішення публічно-правового спору щодо звільнення особи з посади публічного службовця, а судовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади – комплекс судових засобів, механізмів і процедур передбачених КАС України, які спрямовані на усунення та вирішення публічно-правового спору щодо звільнення особи з посади публічного службовця.

Ключові слова: публічна служба, публічний службовець, державна служба, державний службовець, правовий захист, судовий захист, право на судовий захист, право на оскарження в судовому порядку, правовий статус, права державного службовця, звільнення з посади, дисциплінарні стягнення.



Kivalo L.V. Legal and judicial protection of public servants against illegal dismissal: the problem of meaningful definition and correlation

The article offers the author's definition of the content and correlation of legal and judicial protection of public servants against illegal dismissal from office. It was found that the concepts of "legal protection" and "judicial protection" do not correspond to each other in terms of content. The main criterion for their meaningful identification is that legal protection is carried out before the commission of an illegal act or the occurrence of a legal dispute, while judicial protection is implemented already after establishing or discovering the fact of their commission or occurrence. It has been proven that legal protection acquires its manifestation as in law-making (consolidation of new types of offenses in the provisions of national legislation, establishment of new types of sanctions, provision of other types of prohibitions, for example, prohibition of all forms and manifestations of discrimination during entry into public service and during its passage etc.), as well as in law enforcement activities (performance of control activities by competent bodies, application of preventive measures, etc.). Legal protection is also manifested in law-making (consolidation of additional procedural rights for the participant in the proceedings, expansion of the subject-matter jurisdiction of administrative courts, etc.) and law-enforcement activities (provision of a court decision on a case, application by the court of measures to secure a claim, etc.). It was concluded that legal protection is a set of measures of a law-making and law-enforcing nature, which are aimed at preventing and preventing the occurrence of illegal acts and legal disputes in society. Legal protection is a set of measures of a law-making and law-enforcing nature, which are aimed at eliminating the negative consequences of a committed illegal act or a legal dispute that has arisen. It has been proven that the legal protection of public servants against illegal dismissal from office is a complex of judicial and extrajudicial means, mechanisms and procedures provided for by the current legislation, which are aimed at eliminating and resolving a public legal dispute regarding the dismissal of a person from the position of a public servant, and judicial protection of public servants against illegal dismissal is a complex of judicial means, mechanisms and procedures provided for by the Civil Code of Ukraine, which are aimed at eliminating and resolving a public legal dispute regarding the dismissal of a person from the position of a public servant.

Key words: *public service, public servant, civil service, civil servant, legal protection, judicial protection, right to judicial protection, right to appeal in court, legal status, civil servant rights, dismissal from office, disciplinary sanctions.*

Постановка проблеми. В науковій літературі та чинному законодавстві України достатньо багато уваги приділяється поняттям «правовий захист» та «судовий захист», втім не завжди простежується між ними чіткі відмінності, що негативно позначається на якості адміністративно-правового регулювання та ефективності правозастосовної діяльності адміністративних судів. Національне законодавство передбачає право публічних службовців звертатись до адміністративного суду за захистом своїх порушених прав, свобод та законних інтересів, втім правовий захист публічних службовців цим не обмежується.

У зв'язку із цим, набуває актуальності дослідження змістовного визначення і співвідношення понять «правовий захист» та «судовий захист», а також особливостей їх прояву стосовно публічних службовців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правовий та судовий захист публічних службовців досліджувався в працях таких вчених як Л. Біла-Тіунова, Ю. Битяк, С. Булавіна, Т. Давидова, О. Лисенко, Є. Микитенко, М. Сиротяк та ін. Втім, запропоновані до аналізу дослідження мають суперечливі висновки та не завжди мають достатній рівень обґрунтованості, що негативно позначається на процесі формування та розвитку категоріального апарату адміністративного права і процесу.



Метою статті є визначення змісту та співвідношення правового та судового захисту публічних службовців від незаконного звільнення з посади.

Виклад основного матеріалу. Якщо Конституція України встановлює загальну систему суб'єктивних конституційних прав особи в приватноправовій чи публічно-правовій сферах, то адміністративне законодавство про публічну службу передбачає додаткові матеріальні права публічних службовців, які зв'язані із судовим захистом їх прав, свобод і законних інтересів. Зокрема:

– Закон України «Про державну службу» передбачає, що державний службовець має право на оскарження як в адміністративному, так і судовому порядку: «1) рішень про накладення дисциплінарного стягнення; 2) висновку за результатами оцінювання його службової діяльності; 3) звільнення з посади державної служби» [1, ст. 7];

– Закон України «Про державну службу» окремою статтею передбачає засади «захисту права на державну службу», де акцентується увага на існуванні адміністративного і судового порядку захисту прав державного службовця [1, ст. 11];

– Закон України «Про державну службу» окремо дублює положення про те, що державний службовець може оскаржити рішення про накладення на нього дисциплінарного стягнення до суду [1, ст. 78];

– Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» закріплює право «муніципальних службовців» на захист своїх прав та інтересів, в тому числі, і в судовому порядку [2, ст. 9];

– Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (на відміну від законодавства про державну службу, яке передбачає можливість оскарження рішення про звільнення з посади державної служби) закріплює можливість «муніципальних службовців» оскаржити рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування [2, ст. 20];

– Закон України «Про прокуратуру» закріплює, що прокурор може оскаржити рішення про застосування до нього дисциплінарного стягнення або в адміністративному, або судовому порядку [3, ст. 50] тощо.

Це лише частина нормативно-правових актів, які передбачають особливості проходження публічної служби в Україні та закріплюють порядок захисту прав публічних службовців. Немає сенсу всі їх перераховувати в межах наукової статті, адже їх дійсно дуже багато. Втім, наведений вище перелік джерел адміністративного права показує, що окрім загальних конституційних прав на судовий захист та на оскарження в судовому порядку існують суб'єктивні адміністративні права публічних службовців – на судовий захист та на оскарження в судовому порядку.

Важливе питання, яке, на нашу думку, слід розкрити в межах цієї статті, є питання про співвідношення понять «правовий захист» і «судовий захист», понять «правовий захист публічних службовців» і «судовий захист публічних службовців» та понять «правовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади» та «судовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади».

Наприклад, Є.В. Микитенко поділяє захист прав особи в залежності від форм діяльності компетентних публічно-владних суб'єктів на:

– правовий, який забезпечується нормотворчою (закріплення у чинне законодавство заборон і обмежень, санкцій за їх невиконання, тощо) та правозастосовною діяльністю (застосування до осіб, які порушили вимоги законодавства, правових санкцій);

– неправовий, який забезпечується економічними, соціальними, виховними та іншими заходами у суспільстві [4, с. 63].

З таким поділом захисту прав особи не погоджуємось, тим паче, що Є.В. Микитенко в дисертації характеризував правовий захист прав осіб з боку правоохоронних органів. Правоохоронні органи є публічно-вданими суб'єктами, особливість діяльності яких полягає в тому, що їм дозволено вчиняти лише ті дії, які передбачені законом. Тому не може бути так, що в одних випадках правоохоронний орган здійснює захист особи «правовими заходами», а в інших «неправовими». Соціальні, виховні чи економічні заходи, які спрямовані з боку



публічно-владного суб'єкта на захист прав конкретної особи, завжди будуть мати правовий характер, адже можливість їх використання передбачена нормами національного законодавства. Наприклад, в одному із Законів України «Про державну службу» минулих років існував розділ, який було присвячено матеріальному та соціально-побутовому забезпеченню державних службовців [5, ст. 33–37]. В чинному ж законі говориться про «соціальні гарантії державного службовця» [1, ст. 54–55]. Втім, сутність цього «соціального захисту» державних службовців зводиться до того, що чинне законодавство закріплює додаткові гарантії реалізації статусу державного службовця, наприклад, у вигляді можливості отримання допомоги для вирішення соціально-побутових питань, гарантування здорових та безпечних умови праці, тощо. Соціальний захист теж здійснюється на підставі норм чинного законодавства, а тому за своєю суттю є правовим.

В даному випадку, на нашу думку, слід говорити не про «правовий» чи «неправовий» захист лише на тій підставі, що один забезпечується правотворчою і правозастосовною діяльністю, а інший – організаційними, економічними, соціальними, виховними та іншими заходами, а про «правовий захист» і «правову охорону». Правовий захист здійснюється, коли факт вчинення правопорушення чи виникнення публічно-правового спору підтверджено (наприклад, розгляд справ в порядку адміністративного чи судового оскарження), а правова охорона здійснюється, коли такого факту ще немає в наявності, але є необхідність за допомогою правових засобів запобігти вчиненню правопорушень чи виникненню правових спорів (наприклад, закріплення видів дисциплінарних правопорушень, стягнень за їх вчинення, процедур внутрішнього контролю в органах державної влади тощо).

Стосовно цих висновків у законодавця є одностайна думка, адже є нормативно-правові акти, які підтверджують наше розуміння поняття «правовий захист». Наприклад, термін «правовий захист» використовується в положеннях Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [6]. В цьому нормативно-правовому акті переважно йде мова про права військовослужбовців та про їх соціальний захист:

- дається визначення поняття «соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей» [6, ст. 1];
- закріплюються права військовослужбовців [6, ст. 5–18];
- передбачаються додаткові пільги, гарантії та компенсації для військовослужбовців у зв'язку із особливим характером військової служби [6, ст. 5–18].

Тобто у всіх трьох випадках мова йде про соціальний захист військовослужбовців та членів їх сімей і про права військовослужбовців, що витікає із особливостей їх правового статусу. Термін же «правовий захист» хоча і вживається в положеннях нормативно-правового акту, визначення його змісту не дається. Втім, Розділ III Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [6] закріплює у двох статтях право військовослужбовців на оскарження неправомірних рішень та дій (ст. 19 Закону), а також право на отримання правничої допомоги (ст. 20 Закону). Тобто положення Розділу III Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [6] відносяться до заходів правового захисту і, як ми вже зазначали, пов'язані із фактом вчинення протиправного діяння чи порушенням їх прав, свобод і законних інтересів військовослужбовців.

В ст. 9 Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» перераховуються заходи правового захисту, до яких законодавець відніс: а) відшкодування витрат на професійну правничу допомогу; б) право на безоплатну вторинну правничу допомогу [7, ст. 9]. Це права, які виникають у особи у зв'язку із фактом порушення її прав, свобод і законних інтересів, а тому є заходами правового захисту особи.

Хочемо запропонувати власне бачення окресленої вище проблематики та шляхів її теоретичного вирішення.

Поняття «правова охорона» та «правовий захист» за змістовним наповненням не перекликаються один із одним. Основний критерій їх змістовної ідентифікації полягає



в тому, що правова охорона здійснюється до моменту вчинення протиправного діяння або виникнення правового спору, тоді як правовий захист реалізується вже після встановлення чи виявлення факту їх вчинення чи виникнення. Наприклад, правова охорона набуває свого прояву як в правотворчій (закріплення в положеннях національного законодавства нових видів правопорушень, встановлення нових видів санкцій, передбачення інших видів заборон, наприклад, заборони всіх форм та проявів дискримінації під час вступу на державну службу та під час її проходження тощо), так і в правозастосовній діяльності (здійснення компетентними органами контрольної діяльності, застосування профілактичних заходів тощо). Правовий захист теж набуває свого прояву в правотворчій (закріплення додаткових процесуальних прав за учасником провадження, розширення предметної юрисдикції адміністративних судів тощо) і правозастосовній діяльності (винесення судового рішення по справі, застосування судом заходів забезпечення позову і ін.).

З цієї точки зору, правова охорона це комплекс заходів правотворчого і правозастосовного характеру, які спрямовані на недопущення і упередження виникнення в суспільстві протиправних діянь та правових спорів. Правовий же захист це комплекс заходів правотворчого і правозастосовного характеру, які спрямовані на усунення негативних наслідків вчиненого протиправного діяння чи правового спору, що виник.

Поняття «правовий захист» та «судовий захист» особи співвідносяться між собою як загальне і частина, тобто судовий захист це лише одним із проявів правового захисту.

З цієї точки зору, правовий захист це комплекс передбачених законодавством засобів, механізмів і процедур, які є реакцією держави на факт вчинення протиправного діяння чи порушення прав, свобод і законних інтересів особи. Наприклад, до заходів правового захисту інтересів держави можна віднести процедуру матеріальної відповідальності державного службовця в добровільному порядку [1, ст. 83]. Національним законодавством передбачено дуже багато заходів правового захисту – іноді вони закріплюються за конкретним суб'єктом публічного управління, іноді їх застосовують до конкретного суб'єкта правовідносин, а іноді їх застосування пов'язують із конкретним юридичним фактом. Пропонуємо зосередитись лише на тих заходах правового захисту, що передбачені законодавством про державну службу та спрямовані на захист державних службовців. До таких заходів захисту відносяться: 1) нормативне закріплення за правовим статусом державного службовця права на «оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності» [1, ст. 7]; 2) нормативне визначення процедури адміністративного порядку оскарження державним службовцем фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації [1, ст. 11]; 3) нормативне закріплення за правовим статусом кандидата на посаду державної служби права на «оскарження рішення Комісії або конкурсної комісії до суду з підстав порушення умов або порядку проведення конкурсу, що могло істотно вплинути на його результати» [1, ст. 28]; 4) нормативне закріплення можливості державного службовця оскаржити висновок, який містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності [1, ст. 44]; 5) нормативне закріплення процедурного права державного службовця «на ознайомлення з матеріалами дисциплінарної справи та на оскарження застосованого до нього дисциплінарного стягнення» [1, ст. 74]; 6) вимоги законодавства до процедури оскарження державним службовцем рішення про накладення дисциплінарного стягнення [1, ст. 78].

Судовий же захист це комплекс передбачених законодавством процесуальних засобів, механізмів і процедур, які є реакцією держави через систему органів правосуддя на факт вчинення протиправного діяння чи порушення прав, свобод і законних інтересів особи. В сфері адміністративно-правового регулювання такі засоби, механізми і процедури передбачені в КАС України.

Відповідно поняття «право на судовий захист» і «судовий захист» співвідносяться між собою наступним чином. Право на судовий захист це суб'єктивне право особи, гарантоване



Конституцією та законами України, а «судовий захист» є продуктом об'єктивного права, яке закріплює підстави, порядок та результати здійснення такого захисту.

Висновки. На підставі проведеного дослідження зроблено наступні висновки.

1. Право публічного службовця на судовий захист визначати як один із обов'язкових елементів його матеріального правового статусу, який встановлюється нормами адміністративного права, а судовий захист публічного службовця – як комплекс передбачених КАС України процесуальних засобів, механізмів і процедур щодо вирішення спорів «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з публічної служби» [8];

2. Правовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади визначити як комплекс судових і позасудових засобів, механізмів і процедур передбачених чинним законодавством, які спрямовані на усунення та вирішення публічно-правового спору щодо звільнення особи з посади публічного службовця, а судовий захист публічних службовців від незаконного звільнення з посади – як комплекс судових засобів, механізмів і процедур передбачених КАС України, які спрямовані на усунення та вирішення публічно-правового спору щодо звільнення особи з посади публічного службовця.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
4. Микитенко Є.В. Адміністративно-правовий захист прав мігрантів правоохоронними органами України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2013. 228 с.
5. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490. (нечинний)
6. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 15. Ст. 190.
7. Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей. Закон України від 26.01.2022 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 14. Ст. 32.
8. Кодекс адміністративного судочинства. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

