

ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: ПІДСТАВИ, ПОРЯДОК, НАСЛІДКИ

TERMINATION OF THE CIVIL SERVICE: REASONS, ORDER, CONSEQUENCES

Гришук А.Б.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
Львівського державного університету внутрішніх справ

У статті розглядаються особливості й проблеми правового регулювання підстав для припинення державної служби в Україні як завершальної стадії проходження державної служби. Воно обов'язково супроводжується втратою статусу державного службовця, незалежно від того, відбувається це за ініціативою державного службовця чи державного органу, де він працює.

Аналіз наявної в Україні системи державної служби свідчить про те, що вона не повністю відповідає стратегічному курсу держави на демократичний розвиток і впровадження європейських стандартів урядування, оскільки залишається не досить професійною, відповідальною, ефективною, внаслідок чого замість того, щоб бути рушійною силою соціально-економічних і державно-управлінських реформ, гальмує можливість швидких позитивних змін у суспільстві й державі.

Специфікою проходження державної служби в Україні є врегулювання правовідносин між державними службовцями й державним органом, в якому вони працюють, нормами як адміністративного, так і трудового права. Беручи до уваги пріоритетність спеціальних норм перед загальними, під час припинення державної служби насамперед повинні застосовуватися положення Закону України «Про державну службу», а вже потім, за їхньої відсутності необхідного врегулювання, – положення Кодексу законів про працю. Зміст правового регулювання, впливаючи на саму можливість, підстави, наслідки припинення державної служби, є важливим чинником мотивації як вступу на державну службу, так і перебування на ній. Однією з важливих характеристик державної служби є її стабільність, безстроковість і належне державне пенсійне забезпечення.

Стаття 83 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. передбачає підстави припинення державної служби. Предметом регулювання цієї статті є не лише перелік підстав для припинення державної служби, а й гарантії захисту державного службовця від звільнення за ініціативою новопризначених керівників у разі зміни керівників або складу державних органів тощо. Саме тому дослідження проблем та особливостей проходження державної служби в Україні в умовах адміністративної реформи, визначення основних напрямів її вдосконалення надзвичайно актуальне.

Ключові слова: державний службовець, державна служба, правове регулювання, підстави припинення державної служби, службові правовідносини.

The article deals with the peculiarities and problems of legal regulation of the grounds for termination of the civil service in Ukraine, as the final stage of the civil service. It is necessarily accompanied by the loss of the status of a civil servant, regardless of whether it occurs at the initiative of the civil servant or the public authority in which he or she is employed.

An analysis of the existing civil service system in Ukraine shows that it does not fully comply with the country's strategic course on democratic development and the implementation of European governance standards, as it remains insufficiently professional, responsible, efficient, resulting in instead being a driving force for socio-economic and state-administrative reforms, hinders the possibility of rapid positive changes in society and the state.

The specificity of the civil service in Ukraine is the regulation of the legal relationship between the civil servants and the state body in which they work, the rules of both administrative and labor law. Taking into account the priority of special norms over the general ones, the termination of the civil service should first of all apply the provisions of the Law of Ukraine "On Civil Service", and only then in the absence of the necessary regulation of the provisions of the Labor Code. The content of legal regulation, influencing the opportunity itself, the grounds, consequences of termination of public service are important factors of motivation both to enter into public service and stay in it. One of the important features of the civil service is its stability, timelessness, and proper public pension provision.

Article 83 of the Law of Ukraine "On Civil Service" of 10 December 2015 provides for grounds for termination of civil service; in case of change of heads or composition of state bodies, etc. That is why the study of the problems and peculiarities of the civil service in Ukraine in the context of administrative reform, determining the main directions of its improvement is extremely relevant.

Key words: civil servant, civil service, legal regulation, grounds for termination of civil service, official legal relations.

Постановка проблеми. Розбудова соціальної, демократичної та правової держави, вхід України в Європейську співдружність, проведення конституційної та адміністративної реформи має на меті підготовку й створення такої системи державної служби, яка б зображала по-справжньому ефективну й надійну опору наявності й розвитку всього державного апарату нашої держави. Ось чому інститут державної служби посідає одне з важливих місць у системі державного механізму. Ефективність та якість його правової регламентації безпосередньо впливає на стан реалізації основоположних характеристик правової та демократичної держави. Слід зазначити, що за своєю природою державна служба є комплексним правовим інститутом і посідає одне з ключових місць серед проблем, які потребують постійного наукової уваги як з потреб юридичної науки в цілому, так і для науки адміністративного права зокрема. У межах окресленої загальної проблематики досліджень інституту державної служби природно одним із ключових завдань є об'єктивне дослідження підстав припинення державної служби й виокремлення особливостей правової регламентації цієї категорії правовідносин.

Процес реформування адміністративно-службових відносин, прийняття нового Закону України «Про державну службу» підносить розвиток службових правовідносин на новий якісний рівень і передбачає нові й актуальні підходи до інституту припинення службових правовідносин.

Слід підкреслити, що нормативно-правове регулювання підстав припинення державної служби повинно впливати на стан суспільних відносин у цій сфері. Тому особливу увагу в роботі приділено підставам припинення державної служби відповідно до ст. 83 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.

Стан опрацювання. Питання наукових досліджень щодо припинення державної служби знайшли відбиття в працях В.Б. Авер'янова, О.А. Агеєва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, А.А. Бровій, Д.В. Балуха, Ю.Ю. Бальція, О.І. Бедного, І.Е. Данильєва, В.М. Василенка, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова й інших.

Мета статті присвячена загальній характеристиці підстав припинення державної служби як інституту адміністративного права у контексті ст. 83 Закону України

«Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., а також визначенню можливостей адаптації інституту державної служби України до міжнародних стандартів і його адаптації для України в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Вивчаючи наукову літературу, можна дійти висновку, що одним з основних структурних складових державної служби є процес її проходження. Саме в період проходження державної служби відбувається взаємозв'язок між державним службовцем і державою; державою (в особі державного службовця) та громадянами; державними службовцями, які працюють у державних органах різних рівнів і гілок влади; державними службовцями (державними органами) й структурами самоорганізації громадянського суспільства [1, с. 3].

Особливістю проходження державної служби в Україні є врегулювання правовідносин, що виникають між державним службовцем і державним органом, в якому він працює, та що регулюються нормами як адміністративного, так і трудового права. Як бачимо, припинення державної служби має свої характерні особливості: звільнення державних службовців може відбуватися за кількома групами підстав, тих, що визначені нормами різних галузей права, зокрема трудового права. Все ж варто зазначити, що є загальні й спеціальні норми, що регулюють питання припинення державної служби, проте слід підкреслити той факт, що спеціальні норми мають перевагу перед загальними нормами.

Беручи до уваги перевагу спеціальних норм перед загальними, при припиненні державної служби насамперед повинні застосовуватися положення Закону України «Про державну службу», а вже потім за відсутності необхідного врегулювання положення має застосовуватися Кодекс законів про працю (далі – КЗпП) України. Зміст правового регулювання, впливаючи на саму можливість, підстави, час, наслідки припинення державної служби є важливими чинниками мотивації як вступу на цю службу, так і перебування на ній.

На думку О.Д. Єремійчук, підстави для припинення державної служби пропонується поділити на такі групи:

1. За критерієм правової визначеності:

а) визначені спеціальним законодавством (Закон України «Про державну службу»);

б) передбачені трудовим законодавством (КЗпП України).

2. За суб'єктом, від якого виходить ініціатива:

а) за ініціативою державного службовця;

б) з ініціативи державного органу, де працює державний службовець [2, с. 70].

Схожою є думка щодо припинення державної служби Л.Р. Біли-Тіунової, яка виділяє три види державної служби, а саме адміністративну, спеціалізовану й мілітаризовану. Згідно з цією класифікацією вона пропонує відповідний підхід щодо дослідження законодавства про припинення державної служби, яке характерне для цих видів служби, й насамперед виокремлення нормативно-правових актів, які регулюють:

а) припинення державної служби, яке характерне для всієї державної служби незалежно від виду служби, тобто для єдиної державної служби;

б) припинення державної служби, яке характерне для певного виду державної служби (адміністративної, спеціалізованої та мілітаризованої) [3, с. 68].

Законодавчим актом, що має загальний характер для всієї державної служби, безперечно, є Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., який передбачає цілий ряд положень, безпосередньо пов'язаних із припиненням державної служби. Насамперед це стосується законодавчого визначення низки понять, які використовуються як у цьому Законі, так і в чинному законодавстві про державну службу, зокрема: «пряме підпорядкування», «близькі особи», «корупційне правопорушення», «непра-

вотна вигода», «реальний конфлікт інтересів», «викричач» тощо [4]. Особливо слід відзначити законодавчі положення, що стосуються обмежень державного службовця при проходженні ним державної служби, тобто вони є підставою для припинення державної служби, зокрема обмеження щодо:

а) використання службових повноважень чи свого становища;

б) одержання подарунків;

в) одержання неправомірної вигоди або подарунка й поведіння з ними;

г) сумісництва й суміщення з іншими видами діяльності;

г) обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;

д) спільної роботи близьких осіб.

Не деталізуючи названі обмеження, оскільки це питання детальніше досліджуватиметься надалі, слід зазначити, що в цілому наведені вище обмеження суттєво відрізняються від обмежень, які було передбачено в Законі України від 07 квітня 2011 р. «Про засади запобігання корупції» [5], і ці зміни слід визнати позитивними.

Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. як спеціальний нормативно-правовий акт, що регулює питання прийняття, проходження державної служби, визначає також і підстави її припинення. Серед підстав припинення державної служби, які визначає ст. 83 Закону, наявні такі підстави:

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 зі зміною її істотних умов;

7) у разі досягнення державним службовцем 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) [6].

Аналізуючи зазначену статтю, варто наголосити, що в ній достатньо чітко висвітлені й врегульовані підстави для припинення державної служби. Тут спостерігається певна аналогія (вище зазначалось про спеціальні норми, що регулюють питання припинення державної служби) з правовим регулюванням підстав припинення трудового договору, які закріплюються в ст. 36 КЗпП України, а саме:

1) угода сторін;

2) закінчення строку крім випадків, коли трудові відносини фактично тривають і жодна зі сторін не поставила вимогу про їх припинення;

3) призов або вступ працівника або власника – фізичної особи на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу;

4) розірвання трудового договору з ініціативи працівника, з ініціативи власника або уповноваженого ним органу або на вимогу профспілкового чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу;

5) переведення працівника, за його згодою, на інше підприємство, в установу, організацію або перехід на виборну посаду;

6) відмова працівника від переведення на роботу в іншу місцевість разом з підприємством, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку зі зміною істотних умов праці;

7) набрання законної сили вироком суду, яким працівника засуджено (крім випадків звільнення від відбування покарання з випробуванням) до позбавлення волі або до іншого покарання, яке виключає можливість продовження даної роботи;

7¹) укладення трудового договору (контракту) всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року із дня її припинення;

7²) з підстав, передбачених Законом України «Про очищення влади»;

7³) набрання законної сили рішенням суду про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави стосовно особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування в передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках;

8) підстави, передбачені контрактом;

9) підстави, передбачені іншими законами [7].

Порівнюючи підстави, передбачені КЗпП України, та ті, що визначені в Законі України «Про державну службу», слід зазначити, що останні детальніше регламентовані. Наприклад, у Законі України «Про державну службу» йдеться про припинення державної служби після досягнення особою пенсійного віку, що висвітлює можливість отримання пенсійного забезпечення. Щобільше, Законом передбачаються можливості припинення державної служби у зв'язку з настанням заборони, передбаченої люстраційним законодавством, що свідчить про активну реалізацію загальнодержавної політики в цій сфері й про урегульованість цього питання стосовно державної служби. Також Закон України «Про державну службу» визначає як підставу настання обставин, які не залежали від волі сторін, що також є позитивним моментом і відмінністю в регулюванні цього питання з підставами, визначеними в КЗпП України. Проте слід зауважити, що перелік підстав припинення трудових правовідносин, передбачений ст. 36 КЗпП України значно ширший і містить такі підстави, як укладення трудового договору (контракту) всупереч вимогам Закону України «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення; з підстав, передбачених трудовим контрактом. До того ж перелік підстав припинення трудової діяльності, що міститься в КЗпП України, не вичерпний у порівнянні з підставами припинення службової діяльності, закріпленими в Законі України «Про державну службу» [8, с. 444].

П. 1 ч. 1 ст. 83 встановлює, що державна служба може бути припинена в разі втрати права на державну службу або його обмеження [6]. Конституція України в ст. 38 встановлює, що громадяни володіють правом участі в державному управлінні й вирішенні державних справ, у всеукраїнському й місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади й органів місцевого самоврядування [9]. Тобто будь-який громадянин України має можливість безпосередньо здійснювати державне управління та реалізовувати завдання та функції держави, забезпечуючи виконання певних державних програм і державної політики в цілому. Усі громадяни України мають рівні права в доступі до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Слід відзначити, що окреслене положення Закону України «Про державну службу» містить посилання на ст. 84, яка вже більш детально розкриває усі аспекти припинення у зв'язку з втратою або обмеженням права на державну службу.

Наступна підстава припинення державної служби, що передбачає ст. 83 Закону України «Про державну службу»

[6], визначає припинення проходження державної служби у зв'язку із закінченням строку призначення на посаду державної служби. Якщо державного службовця було призначено на встановлений строк, що може зумовлюватися характером службової діяльності або характером функціонування органу державної чи місцевої влади, державна служба припиняється у зв'язку із закінченням цього строку, який, зокрема, визначається актом про призначення на посаду державного службовця. Слід підкреслити той факт, що, відповідно до ст. 34 Закону України «Про державну службу» [6], за загальним правилом, державний службовець призначається на посаду безстроково, проте є винятки, що полягають в обмеженні строку перебування на державній службі для певних категорій посадовців, а саме – для державних службовців категорії «А», які призначені на посаду на п'ятирічний строк. Важливе те, що строковий характер державної служби відбувається при заміщенні тимчасово відсутнього посадовця, тому при виході на службу заміщуваного посадовця державний службовець, який виконував свою діяльність на його посаді, припиняє її виконання. Припинення державної служби за цією підставою, як і за іншими, оформлюється у вигляді адміністративного акту про припинення державної служби.

Припинення державної служби за власної ініціативи або за угодою сторін передбачене п. 3 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» [6]. Припинення державної служби є волевиявленням хоча б однієї зі сторін правовідносин, відповідно до чого правовідносини завершують існування та можуть набувати іншої форми, як, наприклад, суспільні правовідносини щодо пенсійного забезпечення державного службовця тощо. Відповідно, державний службовець не обмежений у праві самостійного припинення проходження ним державної служби у зв'язку з певними особистими обставинами або просто небажанням виконувати надані державно-владні повноваження в майбутньому. По суті це є втіленням у життя конституційно закріпленого принципу свободи праці, передбаченого ст. 43 Основного Закону [9], який, зокрема, передбачає можливість вільного вступу на державну службу та її припинення.

Припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення (п. 4 ст. 83 Закону України «Про державну службу» [6]) є підставою припинення державної служби одноосібно державним службовцем, і, відповідно, можливість її реалізації має здійснюватися за наявності певних умов. Така підстава передбачає, що керівник державного або місцевого органу чи уповноважена ним особа самостійно виявляє бажання припинити проходження певним державним службовцем його служби. Цей варіант завершення правовідносин може настати, зокрема, коли кваліфікаційний рівень державного службовця не відповідає встановленим вимогам або коли цей рівень знизився чи погіршився в процесі проходження службової кар'єри. Тобто припинення державної служби за цією підставою передбачає одностороннє волевиявлення посадової особи, яка призначила державного службовця на посаду [8, с. 450].

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» [6] державна служба може теж припинитися в разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін. Ця норма допускає випадки, коли правовідносини припиняються за певних обставин, на які не впливає бажання чи потреба ані суб'єкта призначення, ані безпосередньо державного службовця. Зокрема, якщо державний службовець отримав певні травми, що призвели до інвалідності й неможливості подальшого здійснення службової діяльності, державна служба може припинитися. Тобто усі події чи обставини, які виникли за відсутності бажання когось з учасників індивідуальних трудових правовідносин та які вплинули на виконання посадовцем своєї службової діяльності або навіть унеможливають подальше

виконання ними своїх службових обов'язків, є передумовами до припинення державної служби. Державні службовці, як і будь-які інші працівники, добровільно, на власний розсуд здійснюють свою службову діяльність [8, с. 452].

П. 6 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» [6] передбачає, що проходження державної служби припиняється в разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов. Відповідно до КЗпП України зміна істотних умов трудової діяльності становить самостійне правове явище, за яким проводиться зміна найбільш суттєвих і важливих аспектів виконуваної працівником трудової діяльності. До таких змін, відповідно до ст. 32 КЗпП України [7], належать зміни: систем і розмірів оплати праці, пільг, режиму роботи, встановлення або скасування неповного робочого часу, суміщення професій, розрядів і найменування посад та інших.

Однією з підстав припинення державної служби є досягнення державним службовцем 65-річного віку, що передбачається п. 7 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» [6]. Пенсійне забезпечення є складовою частиною службової діяльності, яка надає змогу забезпечувати державних службовців засобами для існування після досягнення ними фактично віку, коли втрачається чи знижується працездатність. Попри досягнення пенсійного віку проходження державним службовцем державної служби не припиняється. Така підстава припинення трудових правовідносин відсутня в КЗпП України, що фактично надає можливість працівникам продовжувати працювати за обумовленим трудовим договором, а також створює передумови до здійснення трудової діяльності державними службовцями в приватному секторі після досягнення ними 65-річного віку й припинення державної служби.

Щодо припинення державної служби відповідно до п. 8 ст. 83 Закону України «Про державну службу» [6], а саме в разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади». Загальнодержавна політика люстрації влади мала своїм наслідком прийняття спеціалізованого нормативно-правового акту, який регламен-

тує порядок здійснення службової діяльності державними службовцями. Окремі посадові особи, які перебували на посадах під час президентства В.Ф. Януковича, були залучені в корупційні схеми, що мало своїм наслідком утворення глибокої економічної кризи в нашій державі й закорумпованості окремих органів державної влади. Саме тому політика держави щодо подолання негативних наслідків державного управління колишньої влади зобразилась у новому Законі України «Про державну службу». Люстрація, або очищення влади, становить заборону займати посади в органах державної чи місцевої влади особам, які скомпрометували себе. Основним завданням очищення влади є звільнення з державних посад державних службовців, а також осіб, які займають політичні посади, діяльність яких загрожує розвитку демократії в Україні. Протягом різних історичних етапів очищення влади застосували Чехія, Польща, Грузія та країни Балтії. Очищення влади не становить певної санкції або міри відповідальності за порушення норм законодавства [8, с.455].

Висновки. З вищенаведеного слід зробити висновок, що підстави припинення державної служби мають свої характерні особливості та є предметом регулювання як спеціалізованого законодавства – Закону України «Про державну службу», так і загального кодифікованого законодавства, тобто трудового законодавства України. Ця особливість зумовлює виникнення певних проблем під час практичної реалізації норм права, за якими відбувається звільнення державних службовців. На відміну від припинення трудового договору, при припиненні державної служби сторони мають чітко дотримуватися законодавчих приписів і не вправі здійснювати припинення за взаємною домовленістю без відповідного правового визначення.

Отже, припинення державної служби – це особиста добровільна відмова державного службовця від державно-службових повноважень, відмова суб'єкта призначення державному службовцю в державно-службових повноваженнях з тих або з інших підстав, які передбачаються договором, якщо державний службовець вирішить продовжувати роботу кар'єру, наприклад, у патронатній службі органу, де він працював на контрактній основі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Павленчик П.Т. Проходження державної служби в Україні : організаційно-правові засади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.03 «Державна служба». Київ, 2001. 17 с.
2. Єремійчук О.Д. Регламентация підстав для припинення державної служби в Україні: стан та напрями вдосконалення. *Збірник наукових праць Національної академії при Президентові України*. 2011. Вип. 1. С. 68–78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2011_1_9.
3. Біла-Тіунова Л.Р. Припинення державної служби як інститут адміністративного права : монографія / Л.Р. Біла-Тіунова, Н.С. Панова, О.В. Тодощак, Ю.Г. Фаер. Одеса : Фенікс, 2015. 236 с.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
5. Про засади запобігання корупції : Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
6. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
7. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
8. Науково-практичний коментар Закону України «Про державну службу» / О.М. Ярошенко, В.Л. Костюк, Н.О. Мельничук та ін. ; за ред. А.О. Селіванова та М.І. Іншина. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2018. 552 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.