

**Ольга Єремійчук,**  
аспірант кафедри права і  
законотворчого процесу НАДУ

## **Регламентация підстав для припинення державної служби в Україні: стан та напрями вдосконалення**

У статті розглядаються особливості та проблеми правового регулювання підстав для припинення державної служби в Україні та сформульовано пропозиції щодо його вдосконалення.

*Ключові слова:* державна служба, правове регулювання, підстави припинення державної служби.

The article reviews the features and problems of legal regulation of the grounds for termination of civil service in Ukraine and formulates proposals for improvement.

*Key words:* public service, rule of law, regulation, grounds for termination of public service.

*Постановка проблеми.* Припинення державної служби, по суті, є завершальною стадією проходження державної служби. Воно обов'язково супроводжується втратою статусу державного службовця, незалежно від того, чи відбувається це за ініціативою державного службовця чи державного органу, де він працює.

Специфікою проходження державної служби в Україні є врегулювання правовідносин між державними службовцями та державним органом, у якому вони працюють, нормами як адміністративного, так і трудового права. Відповідно, припинення державної служби має свої особливості: звільнення державних службовців може відбуватися за кількома групами підстав, визначеними нормами різних галузей права. Беручи до уваги пріоритетність 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 КЗпП. 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. Тим самим не в останню чергу визначається саме функціонування державної служби як суспільно необхідного інституту, покликання якого якраз і полягає в забезпеченні здійснення завдань та функцій держави постійним кваліфікованим персоналом. Однак у вітчизняних умовах є ненормально високим рівень плинності цього персоналу. За даними Головдержслужби України, з державної служби вибули в 2004 р. 40 тис. осіб (15,7%), у 2005 - 48,6 тис. (18,9%), 2007 - 41 тис. (15,5%), 2008 - 38,6 тис. (13,8%), 2009 - 29,8 тис. (10,5%) [4]. І схоже, що позитивна тенденція останнього року зумовлена скоріше станом ринку праці в умовах кризи, ніж інституційними здобутками. Наявність цих проблем потребує дослідження врегулювання припинення проходження державної служби та формулювання на цій основі певного бачення напрямів його вдосконалення.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених раніше питань.* Окремим аспектам припинення державної служби приділяли певну увагу В.Авер'янов, Л.Біла, Ю.Битяк, С.Дубенко, М.Іншин, Н.Нижник, Н.Неумивайченко, П.Павленчик, О.Петришин, С.Серьогін, Ю.Шаров та інші вітчизняні науковці. Попри це, узагальнююча оцінка стану правового регулювання припинення державної служби та визначення змісту його вдосконалення не знайшли адекватного потребам практики відображення, що й зумовлює потребу подальшого дослідження цього питання.

*Метою* статті є оцінка регламентації підстав для припинення державної служби та формулювання пропозицій щодо подальшого вдосконалення його правового регулювання. Досягнення мети передбачає:

визначення особливостей підстав для припинення проходження державної служби;

аналіз цих особливостей та виокремлення окремих проблемних аспектів їх практичної реалізації;

формулювання пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання підстав для припинення державної служби.

*Вклад основного матеріалу.* Особливістю проходження державної служби є його одночасне регулювання нормами різних галузей права, що, у свою чергу, впливає й на врегулювання підстав для припинення державної служби. Водночас критеріями для групування цих підстав слугують як їх визначеність спеціальним законодавством щодо конкретного випадку, так і характер тієї чи іншої підстави.

Підстави для припинення державної служби можна поділити на такі групи:

1. За критерієм правової визначеності:

а) визначені спеціальним законодавством (ЗУ "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.

І хоча ст. 30 Закону України "Про державну службу" визначає у вичерпному переліку сім підстав, за якими може припинятися державна служба, доцільно спинитися на тих, які видаються найбільш проблемними.

Порушення умов реалізації права на державну службу (ст. 30 Закону України "Про державну службу"). Пунктом 1 цієї статті визначається, що підставою для припинення державної служби є порушення умов реалізації права на державну службу, встановлених у ст. 4 цього самого Закону. Виходячи зі змісту ст. 4 можна виокремити кілька умов, які є обов'язковими для реалізації права на державну службу [2], серед яких є і умова наявності громадянства України. Разом з тим відсутність механізму відстеження припинення громадянства України у особи, що перебуває на державній службі, зумовлює певні складності щодо практичної реалізації цієї підстави.

Недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених ст. 16 Закону України "Про

державну службу" (п. 2 ст. 30 цього Закону). Статтею 16 Закону України "Про державну службу" визначається, що державний службовець не може вчиняти дії, передбачені ст. 1 і 5 Закону України "Про боротьбу з корупцією". Порівнюючи цю норму зі змістом положень ст. 14 Закону України "Про державну службу (далі - Закон) можна виявити їх суперечність [2]. Зокрема, ст. 14 Закону визначає, що у разі порушення державним службовцем обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, до державного службовця застосовуються дисциплінарні стягнення (за чинним законодавством - догана або звільнення). У той час як ст. 30 Закону встановлює, що порушення обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби, є підставою для припинення державної служби. Тож статті одного й того самого Закону не забезпечують однозначного визначення санкції за порушення державним службовцем обмежень, пов'язаних із проходженням державної служби.

Відставка державних службовців, які обіймають посади першої або другої категорії (п. 4 ст. 30 Закону). Відставка державного службовця регламентується ст. 31 Закону України "Про державну службу". Особливістю відставки державного службовця є те, що в проханні про відставку державного службовця може бути відмовлено. У такому разі державний службовець зобов'язаний продовжувати виконувати свої обов'язки, але за ним зберігається право на звільнення у порядку, визначеному КЗпП України. Водночас законодавство не обумовлює обов'язок відповідного державного органу чи посадової особи щодо вмотивованості відмови у прийнятті відставки. За таких обставин заява про відставку є лише волевиявленням відповідної особи щодо бажання припинити державну службу, яке разом з тим може й не мати жодних правових наслідків.

Виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі (п. 5 ч. 1 ст. 30 Закону). Крім обмежень, визначених ст. 16 Закону, які стосуються проходження державної служби, існують й інші обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу, регламентовані ст. 12 Закону. Зазначені обмеження стосуються

зоборони прийняття на державну службу для осіб, що є недієздатними, мають судимість, яка несумісна із зайняттям посади, а також осіб, які в разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані чи підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками [2]. Однак перелік обмежень у цій статті не є вичерпним, оскільки вказано, що можуть бути й інші випадки обмежень, які встановлюються законами України. Тобто закон, установлюючи ці обмеження, не визначає процедури відповідної перевірки щодо особи, що претендує на зайняття посади в державній службі, на предмет відповідності заявленим вимогам, крім тих посад державних службовців, призначення або погодження призначення на які здійснюється Президентом України або Кабінетом Міністрів України, Головою Адміністрації Президента України, Керівником Державного управління справами [3].

Неподання або подання державним службовцем неправдивих відомостей щодо його доходів, передбачених ст. 13 Закону України "Про державну службу" (п. 7 ст. 30 Закону). Законом визначається щорічний обов'язок особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця або перебуває на ній, подати за місцем служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, відповідно до встановлених вимог. Особливістю цієї процедури є те, що державний службовець, подаючи відомості про доходи, зобов'язаний надати правдиві відомості та в повному обсязі. У разі порушення цих вимог санкції за вчинене правопорушення є достатньо відчутними, аж до звільнення. Специфікою є настання подвійної юридичної відповідальності за таких обставин. Тобто крім штрафу, визначеного як вид санкції за законодавством про боротьбу з корупцією (адміністративна відповідальність), повинно здійснюватися й звільнення державного службовця, оскільки вчинення порушення визначено як підставу для припинення державної служби відповідно до законодавства про державну службу (дисциплінарна відповідальність).

Підстави для припинення державної служби, визначені ст. 30 Закону України "Про державну службу", переважно зумовлюють припинення служби за ініціативою державного

органу. Винятком є державні службовці, які обіймають посади першої або другої категорії - оскільки вони за власною ініціативою можуть клопотатися про відставку.

Натомість норми трудового законодавства, які в загальному порядку регулюють у тому числі й припинення державної служби, зберігають певну паритетність щодо прояву ініціативи як з боку державного службовця, так і з боку керівника державного органу, де той працює.

Припинення трудового договору, укладеного на невизначений строк за ініціативою працівника (ст. 38 КЗпП України). Особливістю цього виду звільнення є припинення службових відносин за власним бажанням державного службовця, з попередженням про це керівника органу за два тижні. Бажання державного службовця звільнитися за власною ініціативою повинно бути проявом власного волевиявлення, а не результатом впливу з боку керівництва відповідного органу. В принципі закон не вимагає пояснення державним службовцем причини свого бажання звільнитися. Однак зазначення таких причин має бути у разі, якщо йдеться про звільнення до закінчення двотижневого терміну. У разі наявності поважної причини, перелік яких визначається цією ж ст. 38 КЗпП України, керівник відповідного органу зобов'язаний звільнити державного службовця у той строк, у який він просить.

Разом з тим у контексті викладених підстав, що визнаються законодавством поважними, є сенс відзначити наступне. У законодавстві немає вимоги щодо будь-якого підтвердження вищевикладених причин, оскільки єдиним документом, який вимагається для звільнення за власною ініціативою державного службовця, є його заява. Крім того, формулювання "інші поважні причини", яке міститься в статті, є надто узагальненим і не конкретизованим, що передбачає віднесення тієї чи іншої причини до поважних - на розсуд керівника органу, де працює державний службовець.

Припинення строкового трудового договору за ініціативою працівника (ст. 39 КЗпП України). У визначених законодавством випадках прийняття на державну службу може здійснюватися на певний строк. За таких обставин у особи, яку приймають на

державну службу, виникають додаткові зобов'язання щодо тривалості її роботи на конкретній посаді лише на чітко визначений строк. Разом з тим законодавець визначив, що достроково такі трудові відносини можуть припинитися за вимогою працівника, яким в даному разі є державний службовець, якщо мають місце порушення керівником органу законодавства про працю, колективного чи трудового договору. Водночас відсутній чіткий законодавчо виписаний механізм фіксації цих порушень, тож неважко припустити труднощі практичного використання даної підстави.

Припинення трудового договору за ініціативою власника чи уповноваженого ним органу (ст. 40 КЗпП України). Звільнення за п. 1 ст. 40 КЗпП України передбачає ліквідацію або реорганізацію юридичної особи, перепрофілювання підприємства, установи, організації, або скорочення чисельності або штату працівників. Якщо розглядати звільнення саме державних службовців за вище-окресленою підставою, слід відзначити наступне. Фактично на даний час законодавство надає можливість керівникові державного органу формально використовуючи визначені законом методи, а саме через проведення тих чи інших організаційних змін в органі, звільняти з посад тих працівників, подальше перебування яких на займаних посадах їм видається недоцільним. Так, відсутніми є правові механізми, які б належним чином захищали права державного службовця при здійсненні такого звільнення. Наприклад, можна взяти норму ст. 43 КЗпП України, яка зобов'язує керівника органу, перш ніж здійснювати звільнення за п. 1 ст. 40 КЗпП України, отримати на це дозвіл профспілкового органу. Разом з тим доволі складно собі уявити, яким чином профспілковий орган в інтересах тих осіб, які підлягають звільненню, може відмовити керівникові відповідного органу у наданні дозволу на здійснення такого звільнення, ураховуючи те, що члени профспілкового органу також працюють там, де повинно здійснюватися таке звільнення. Але навіть за умови, що у наданні дозволу на звільнення державних службовців керівнику органу буде відмовлено, законодавство визначає лише те, що така відмова повинна бути обгрунтованою. Водночас рішення щодо того чи

належною є обгрунтованість такої відмови приймається керівником органу, який має намір здійснити відповідні звільнення. Ця обставина достатньо показово засвідчує відсутність належних правових гарантій захисту прав державних службовців при їх звільненні за ініціативою керівника відповідного державного органу.

Певним підтвердженням цієї думки можуть слугувати дані щодо плинності кадрів у системі державної служби за 2004-2009 рр., які розміщені на офіційному сайті Голодержслужби України. Так, можна побачити, що найбільше прийнятих та звільнених державних службовців було у 2005 р. - прийнято 21,99% до загальної чисельності, а звільнено 18,91% [4], а це період, коли в Україні відбувалися відповідні політичні події. Подібна тенденція є притаманною й системі органів місцевого самоврядування, де найбільша плинність кадрів припадає на ті роки, коли відбувалися вибори до органів місцевого самоврядування. А це, у свою чергу, є аргументом на користь того, що звільнення державних службовців певною мірою пов'язане із тими факторами, які є поза площиною правової визначеності законодавством. Тому нормативно-правові акти, що регулюють державну службу, потребують упровадження тих дієвих засобів, які надавали б змогу уникнути подібних негативних тенденцій. Зокрема ними могли б стати як активне впровадження принципу політичної нейтральності державних службовців, так і суттєве ускладнення процедури їх звільнення, із закріпленням державної гарантії щодо сплати значної суми вихідної допомоги.

Ще однією підставою для звільнення за ініціативою власника чи уповноваженого ним органу, яка, на наше переконання, потребує уваги, є звільнення за п. 2 ст. 40 КЗпП України (оскільки звільнення за цією підставою може здійснюватися, у тому числі через установлення невідповідності займаній посаді за результатами атестації). Невідповідністю займаній посаді чи виконуваній роботі є нездатність державного службовця через недостатність кваліфікації чи стан здоров'я належним чином виконувати свою роботу. Невідповідність займаній посаді чи виконуваній роботі внаслідок недостатньої



кваліфікації може бути підставою для звільнення лише тоді, коли керівник державного органу має фактичні докази того, що державний службовець не може належним чином виконувати покладені на нього обов'язки і якщо його не можливо перевести на іншу роботу. У випадку з державним службовцем таким доказом є відповідне рішення атестаційної комісії. Саме тому вдосконалення проведення процедури атестації в цьому сенсі набуває особливої актуальності, урахувавши можливість настання подібних негативних наслідків для державного службовця. Не можна також оминати увагою ще одну обставину. Оскільки державно-службові відносини мають публічний характер, є сенс переглянути принцип формування атестаційної комісії в контексті включення до її складу представників спеціально уповноважених державних органів, а можливо, й представників громадськості, що, на наш погляд, дало б змогу об'єктивізувати її роботу.

Додаткові підстави для припинення трудового договору за ініціативою власника чи уповноваженого ним органу з окремими категоріями працівників за певних умов (ст. 41 КЗпП України). Однією з особливостей звільнення за цією підставою є передбачена п. 1 норма щодо того, що окремі категорії працівників, до яких належать і державні службовці, можуть бути звільнені навіть у випадку одноразового грубого порушення трудових обов'язків. Такий високий рівень відповідальності зумовлений їх особливим правовим статусом, оскільки це особи, що обіймають певні посади у сфері державної служби. Тому цілком закономірно, що до них ставляться більш суворі вимоги порівняно з іншими працівниками. Разом з тим "грубе порушення трудових обов'язків" є поняттям оцінним, законодавством конкретно не визначеним, саме тому його самостійно визначає сам орган, де працює державний службовець, урахувавши характер вчиненого порушення та його наслідки.

Водночас звільнення не може бути обґрунтованим і правомірним, якщо його здійснено лише внаслідок загальної оцінки поведінки державного службовця, яка не підтверджена конкретними фактами та не визначена процедурно. У цьому сенсі доцільною виглядала б пропозиція з вимогою законодавчого

закріплення обов'язковості проведення процедури службового розслідування, результати якого і могли б засвідчити про наявність чи відсутність підстав для звільнення державного службовця за цією підставою.

*Висновки та перспективи подальших досліджень.* Таким чином, припиненню державної служби є притаманні певні особливості, що проявляються у подвійній регламентації одних і тих самих відносин нормами різних галузей права. І хоча проходження державної служби є предметом регулювання спеціалізованого законодавства, попри це звільнення державних службовців виходячи із сьогоденних реалій може здійснюватися також і за загальними підставами, які визначені трудовим законодавством України. Ця особливість зумовлює виникнення певних проблем під час практичної реалізації норм права, за якими відбувається звільнення державних службовців. Саме тому під час розгляду підстав, за якими припиняється державна служба, висловлювалися пропозиції та зауваження, урахування яких у процесі подальшого вдосконалення законодавства про державну службу дасть змогу усунути ті проблемні аспекти, які є притаманними йому на даному етапі. У подальшому розробка цієї тематики має певні перспективи за напрямом більш детального аналізу безпосередньо порядку припинення державної служби та окреслення притаманних йому проблемних питань.

### ***Список використаних джерел***

1. Кодекс Законів про працю України від 10 груд. 1971 р. // Відом. Верховної Ради УРСР. - 1971. - Додаток до № 50.
2. Закон України про державну службу // Відом. Верховної Ради України. - 1993. - № 52. - Ст. 490.
3. Про обов'язкову спеціальну перевірку відомостей, що подають кандидати на зайняття посад державних службовців : Указ Президента України від 19 листоп. 2001 р. № 1098/2001 // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 47. - Ст. 19.
4. Державна служба в цифрах (станом на 31.12.2009 р.) / Головне управління державної служби України. - Режим доступу :  
:

[http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=277412&cat\\_id=35390](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=277412&cat_id=35390)

5. *Іншин М. І.* Правове регулювання службово-трудоких відносин в Україні / М. І. Іншин. - Х. : Вид-во НУВС, 2004. - 337 с.

6. *Іншин М. І.* Трудові правовідносини в системі державної служби / М. І. Іншин // Актуал. пробл. держави і права : зб. наук. пр. - Одеса, 2000. - № 9. - С. 113-118.