

УДК 349.2

**Б. О. Безкоровайний**

### **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ**

*Проаналізовано підстави припинення державної служби. Обґрунтовано висновки про застосування комплексного підходу до викладення підстав припинення державної служби з метою полегшення правозастосовної практики. Запропоновано власну редакцію ст. 30 Закону України «Про державну службу».*

**Ключові слова:** державна служба, трудові правовідносини, звільнення, відставка.

Проблематика правового регулювання проходження державної служби, з огляду на здійснення в Україні адміністративної реформи, є вкрай актуальною. Відзначимо, що зазначеній тематиці у різні періоди приділяли увагу наступні видатні вчені: В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, С. В. Ківалов, В. К. Малиновський, К. Ю. Мельник, О. В. Петришин, П. Д. Пилипенко, В. Ф. Погорілко, О. І. Процевський, Ю. М. Старілов, Ю. О. Тихоміров, Ю. М. Тодика, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко, О. М. Ярошенко та ін. Науковий інтерес до цієї тематики пояснюється у тому числі тим, що серед численних проблем правового регулювання відносин у сфері проходження державної служби особливе місце займає визначення галузевої приналежності зазначених відносин, а також питання про співвідношення застосовуваних до них норм адміністративного та трудового законодавства. Вирішення зазначеної проблеми є доволі важливим з точки зору і теорії, і практики застосування законодавства про державну службу. Віднесення відповідних суспільних відносин до предмета тієї чи іншої галузі права має велике наукове значення для розмежування використовуваних методів правового регулювання, застосування понятійного апарату відповідної галузі, а також усунення прогалин у правовому регулюванні припинення трудових правовідносин з державними службовцями.

Вчені-трудовики як правило розглядають цю проблему головним чином з позицій єдності й диференціації правового регулювання трудових відносин державних службовців, тобто з позицій приналежності відносин у сфері проходження служби у державних органах до сфери дії трудового права. Так, К. Ю. Мельник вказує, що відносини, які виникають між службовцями з одного боку і державними органами з іншого боку у сфері проходження служби, є трудовими відносинами. Тому прийняття навіть спеціальних нормативно-правових актів про проходження служби зазначеними

© Безкоровайний Б. О., 2013

категоріями осіб не означає, що їх праця не регулюється трудовим правом. Просто через специфічність їх праці спеціальні норми встановлюють певні особливості її регулювання і відносяться до сфери дії трудового права, підкреслюючи його зростаючу диференціацію [1, с. 35–36]. Ю. В. Черткова вказує на те, що представники науки адміністративного права, навіпаки, виходять з розуміння відносин на державній службі як винятково службових і розглядають регулюючі їх норми як норми адміністративного законодавства, навіть якщо вони формально визнають, що державно-службові правовідносини є трудовими правовідносинами особливого виду [2, с. 272].

Особливе значення у дослідженні правового регулювання проходження державної служби займає питання її припинення. З огляду на це, метою статті є вивчення сучасного стану правового регулювання припинення державної служби та надання пропозицій із вдосконалення відповідного законодавства.

Слід зазначити, що вже самим Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП) встановлено можливість правового регулювання трудових відносин також іншими нормативно-правовими актами, що не суперечать Конституції України та КЗпП. Звернемо увагу на те, які правове регулювання припинення трудових правовідносин з державними службовцями здійснюється на підставі норм КЗпП та Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ.

Відповідно до ст. 30 Закону України «Про державну службу» [3], крім загальних підстав, передбачених КЗпП, державна служба припиняється у разі:

1. Порушення умов реалізації права на державну службу. Відповідно до ст. 4 Закону право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової й національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України.

Отже, якщо керуватися буквою закону у випадку порушення хоча б однієї із зазначених умов державний службовець має бути звільнений з державної служби. Аналізуючи норми ст. 4 та 30 Закону України «Про державну службу», можна виокремити два такі випадки: перший – припинення громадянства України, і другий – подання неправдивих відомостей щодо освіти і професійної підготовки. Особа, яка не пройшла конкурсний відбір, не може бути взагалі прийнята на державну службу.

2. Недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, по-перше, встановлених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»; по-друге, щодо неучасті у страйках та

інших діях, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу; по-третє, щодо доведення безпосередньому керівнику про виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень; по-четверте, щодо інших обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби окремими категоріями державних службовців, встановлені виключно законом.

3. Досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби. Граничний вік перебування на державній службі становить 65 років. У виняткових випадках після досягнення граничного віку перебування на державній службі державні службовці можуть бути залишені на державній службі лише на посадах радників або консультантів за рішенням керівника відповідного державного органу. Державним службовцям, які займають посади першої категорії, за рішенням відповідного державного органу чи посадової особи, які здійснили їх призначення на посади, може бути продовжено перебування на державній службі після досягнення ними шістдесятип'ятирічного віку за їх згодою у зв'язку з потребами служби, якщо інше не передбачено законом.

4. Відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорії. Відповідно до ст. 31 Закону України «Про державну службу» відставкою є припинення державної служби службовцем, який займає посаду першої або другої категорії, за його письмовою заявою.

Підставами для відставки є:

- принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі;
- примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину;
- стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Відставка приймається або в ній дається мотивована відмова державним органом або посадовою особою, які призначили державного службовця на цю посаду. Рішення про прийняття відставки або відмову в ній приймається у місячний термін. У разі відмови у відставці державний службовець повинен продовжувати виконання службових обов'язків і має право на звільнення в порядку, передбаченому КЗпП.

Отже, право на відставку у державного службовця виникає за наявності таких обставин: по-перше, державний службовець повинен обіймати посади першої або другої категорії, по-друге, повинна мати місце одна з вищезазначених підстав (принципова незгода, стан здоров'я тощо).

Вважаємо за доцільне, по-перше, поширити зазначену підставу звільнення на всі категорії державних службовців, по-друге, вилючити із Закону можливість відмови у реалізації права на відставку, оскільки рішення про звільнення у відставку є невід'ємним правом службовця, що забезпечує свободу праці.

5. Виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі. Такі обставини передбачені ст. 12 Закону. Так, не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які: визнані у встановленому порядку недієздатними; мають не зняту або не погашену судимість за вчинення злочину або на яких протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення; у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані близьким їм особам; в інших випадках, встановлених законами України.

6. Відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про державну службу» громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, приймають Присягу такого змісту: «Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки».

Великий тлумачний словник сучасної української мови визнає присягу як урочисту офіційну обіцянку додержувати певних зобов'язань, клятву вірності якій-небудь справі [4, с. 952]. Відповідно до Великого енциклопедичного юридичного словника природа присяги полягає у тому, що її складання, по-перше, є умовою набуття особою певного публічно-правового статусу і, по-друге, зумовлює, як правило, юридичну відповідальність за невиконання обов'язків, котрі випливають з цього статусу [5, с. 725].

Виходячи з вищезазначеного, не можна погодитися з таким формулюванням підстави звільнення, адже якщо громадянин України відмовляється від прийняття присяги, то він взагалі не може бути прийнятий на державну службу.

На думку В. О. Бабенка, акт прийняття присяги державного службовця та урочистого зобов'язання сприяє формуванню внутрішнього індивідуального службового обов'язку посадових осіб державної служби, який проявляється в моральному самоконтролі. Тому державні службовці приймають присягу й дають урочисте зобов'язання після того, як усвідомлять своє призначення. Тим самим, посадові особи несуть персональну відповідальність за привселюдно дане зобов'язання. Це їхній авторитет серед громадськості, громадян, іноземних громадян, учасників зовнішньоекономічної

діяльності та колег по службі. Порушення присяги державного службовця та урочистого зобов'язання – це невиконання службового обов'язку посадових осіб державної служби щодо захисту економічних інтересів держави. Тому посадові особи, які не виконують свого службового обов'язку, мусять залишити службу та нести юридичну відповідальність за свої дії [6, с. 367].

В умовах сьогодення питання правових наслідків припинення трудових відносин із державними службовцями на підставі порушення Присяги (п. 6 ст. 30 Закону України «Про державну службу») залишається чітко не визначеним. Правове регулювання припинення трудових правовідносин на державній службі значною мірою зумовлюється характером праці державних службовців, порядком зайняття конкретної посади. У зв'язку з цим виникає проблема визначеності правового змісту, а звідси – практичного розуміння та правильного застосування поняття «порушення Присяги державного службовця». Наведений у Законі зміст Присяги державного службовця фактично охоплює будь-яке протиправне діяння особи, яка виконує функції державного службовця, і спрямовує трактувати його як порушення Присяги, що у свою чергу дозволяє уповноваженим органам ставити питання про припинення трудових відносин з державним службовцем саме за цією підставою.

7. Притягнення державного службовця до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Узагальнюючи усе викладене, вважаємо, що більш правильним є застосування комплексного підходу до переліку підстав припинення державної служби з метою полегшення правозастосовної практики. Отже, пропонуємо закріпити всі підстави припинення державної служби у Законі України «Про державну службу». На наш погляд, ст. 30 Закону України «Про державну службу» повинна мати таку редакцію: «Підставами припинення державної служби є:

- 1) угода сторін;
- 2) закінчення строку повноважень;
- 3) власне бажання державного службовця;
- 4) відмова державного службовця від переведення на роботу в іншу місцевість разом з підприємством, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку із зміною істотних умов праці;
- 5) зміни в організації виробництва і праці, в тому числі ліквідація, реорганізація, а також скорочення чисельності або штату державного органу;

6) виявлена невідповідність державного службовця займаній посаді внаслідок недостатньої кваліфікації або стану здоров'я, які перешкоджають продовженню цієї роботи, а так само в разі відмови у наданні допуску до державної таємниці або скасування

допуску до державної таємниці, якщо виконання покладених на нього обов'язків вимагає доступу до державної таємниці;

7) систематичне невиконання державним службовцем без поважних причин обов'язків, передбачених посадовою інструкцією або правилами внутрішнього трудового розпорядку, якщо до нього раніше застосовувалися заходи дисциплінарного стягнення або впливу;

8) одноразове грубе порушення службової дисципліни;

9) прогул (в тому числі відсутність на роботі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

10) нез'явлення на роботу протягом більш як чотирьох місяців поспіль внаслідок тимчасової непрацездатності, не рахуючи відпустки по вагітності й родах, якщо законодавством не встановлений триваліший строк збереження місця роботи (посади) при певному захворюванні. За державними службовцями, які втратили працездатність у зв'язку з трудовим каліцтвом або професійним захворюванням, місце роботи (посада) зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності;

11) поновлення на роботі державного службовця, який раніше займав цю посаду;

12) поява на роботі у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

13) порушення умов реалізації права на державну службу (стаття 4 цього Закону);

14) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених статтями 16 і 16-1 цього Закону;

15) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби (стаття 23 цього Закону);

16) відставки державних службовців;

17) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі (стаття 12 цього Закону);

18) порушення державним службовцем Присяги, передбаченої статтею 17 цього Закону;

19) притягнення державного службовця до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»;

20) смерть державного службовця».

**Список використаних джерел:** 1. Мельник К. Ю. Проблеми прав

- ового регулювання трудових відносин службовців правоохоронних органів : монографія / К. Ю. Мельник. – Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2009. – 360 с.  
 2. Черткова Ю. В. Публічні і приватні складові в трудових правовідносинах державних службовців / Ю. В. Черткова // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. – 2006. – Т. 19 (58), № 3. – С. 271–278.  
 3. Про державну службу : закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2002. – 1440 с. 5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с. 6. Бабенко В. О. Особливості звільнення державних службовців / В. О. Бабенко // Держава і право. – Вип. 51. – 2011. – С. 362–367.

Надійшла до редколегії 22.04.2013



### **Безкоровайний Б. А. Правовое регулирование прекращения государственной службы**

*Проанализированы основания прекращения государственной службы. Обоснован вывод о применении комплексного подхода к изложению оснований прекращения государственной службы с целью облегчения правоприминительной практики. Предложена собственная редакция ст. 30 Закона Украины «О государственной службе».*

**Ключевые слова:** государственная служба, трудовые правоотношения, увольнение, отставка.

### **Bezkorovainyi B. O. Legal Regulation of the State Service's Cessation**

*It is emphasized that special place, among wide range of problems of legal regulation of relations in the sphere of state service, is the problem of determining the branch belonging of the mentioned relations. It is noted that there is a need to consider this problem from the point of the unity and differentiation of legal regulation of labor relations, i.e. from the point of relations' belonging in the sphere of state service to the sphere of labor law.*

*Special attention is paid to the fact that legal regulation of labor legal relations' cessation with officials is realized on the basis of the provisions of the Labor Code of Ukraine and the Law of Ukraine «About State Service» dated from December 16, 1993 № 3723-XII.*

*The grounds for state service cessation are analyzed. In particular, appropriateness to extend the possibility to resign for all categories of state officials is grounded. It is also proposed to withdraw an opportunity to deny the right of resignation from the Law of Ukraine «About State Service», because the decision to resign is an official's inalienable right that provides free labor. Attention is paid to the fact that if a citizen of Ukraine refuses to take an oath, he can not be taken for state service at all. Hence the corresponding base for state service cessation shall have the following definition: «break of the oath by a state official».*

*The conclusion about implementing a comprehensive approach on stating the grounds of state service cessation in order to facilitate law enforcement practice is grounded. It is proposed to consolidate all the grounds for state service cessation in the Law of Ukraine «About State Service»; and author's redaction of Art. 30 of the Law is provided.*

**Keywords:** state service, labor legal relations, termination, resignation.

