

В. О. БАБЕНКО. ОСОБЛИВОСТІ ЗВІЛЬНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Проаналізовано поняття «державного службовця» за законодавством, а також звільнення цієї категорії працівників. Дослідженні основні проблеми звільнення державних службовців. Розкрито значимість цієї проблеми у системі трудового законодавства.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, звільнення державного службовця, корупція, відставка.

Проанализировано понятие «государственного служащего» в законодательстве, а также увольнение этой категории работников. Исследованы основные проблемы увольнения государственных служащих. Раскрыта значимость данной проблемы в системе трудового законодательства.

Ключевые слова: государственная служба, государственные служащие, увольнение государственного служащего, коррупция, отставка.

The concept of "civil servant" under the legislation, and also dismissal of this category of workers is analysed. The basic problems of dismissal of civil servants are investigated. The importance of this problem in system of the labour legislation is opened.

Key words: public service, civil servants, dismissal of the civil servant, corruption, resignation.

Державним службовцям належить найважливіша роль у вирішенні завдань зміцнення української державності й реформування суспільства на засадах демократії та права. З розвитком державної служби як правового інституту проходить подальше становлення поняття державної служби. Особливу увагу викликають суспільні відносини, які виникають щодо державної служби, тобто – державно-службові відносини. Їх сутність, правова природа ще недостатньо вивчені та досліджені, не дивлячись на те, що вони мають велике теоретичне і практичне значення.

Визначене питання достатньо повно описали в своїх роботах такі вчені, як Н.М. Неумивайченко, М.І. Іншин, Б.В. Волженский, О.В. Петрішин, Ю.П. Битяк, О.С. Алексієв, В.С. Ковальський, А.В. Новіков, В.В. Срьоменко, В.Б. Авер'янов та інші, які зробили суттєвий внесок у становлення теорії державної служби.

Трудова діяльність державних службовців є однією з форм праці, право на яку закріплено в ст. 43 Конституції України. Принцип рівного права доступу до державної служби, встановлений ч. 2 ст. 38 Конституції України, що означає рівне право громадян на зайняття державної посади відповідно до здібностей і професійної підготовки без будь-якої дискримінації. Це конституційне положення відповідає п. «с» ст. 25 Міжнародного пакту «Про громадянські і політичні права» від 16 грудня 1966 р.¹, згідно з яким кожен громадянин повинен без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень допускатися до державної служби в своїй державі на загальних умовах рівності.

Закон України «Про державну службу»² регулює право громадян України на державну службу незалежно від походження, соціального й майнового стану, расової й національної належності, статі, політичних поглядів, релігійних переко-

© БАБЕНКО Валерія Олегівна – аспірантка кафедри трудового права Національного університету «Харківська юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

нань, місця проживання³. Згідно зі ст. 490 Закону поняття «державний службовець» тісно пов'язано з поняттям «державна служба» – професійної діяльності осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, практично виконуючи завдання і функції держави й одержуючи заробітну плату за рахунок державних коштів. У зв'язку з цим при Кабінеті Міністрів України було створено тимчасову групу по роз'ясненню положень Закону яка дала таке тлумачення дефініції «державний службовець».

Правовідносини, що виникають на державній службі, – це різновид трудових відносин, тому що вони мають єдину трудову природу і регулюються нормами трудового права. Для трудового права принципове значення має той факт, що державна служба розглядається саме як професійна діяльність на певній посаді, що дає змогу вважати її як трудовою діяльністю особистого роду та визнати найманий характер праці державних службовців.

Невід'ємною складовою комплексного правового інституту державної служби є відповідальність державних службовців за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків та обмежень.

За правопорушення державні службовці несуть відповідальність на засадіх рівності всіх перед законом, єдиної процесуальної форми розгляду справ про правопорушення, а також притягнення до одного виду відповідальності без звільнення від іншого виду відповідальності. Однак, у деяких випадках, державні службовці підлягають підвищеній відповідальності. Також до них можуть бути застосовані специфічні санкції, характерні лише для державних службовців.

Основним різновидом відповідальності є дисциплінарна відповідальність. Вона накладається за скоєння посадового проступку, адже додержання й зміцнення трудової дисципліни – це важливі обов'язки службовців, які працюють у державних органах, установах, організаціях. Дійсно, імовірність застосування до державного службовця мір дисциплінарної відповідальності помітно вище, ніж скажемо, мір адміністративної і тим більше кримінальної відповідальності. Абсолютна більшість державних службовців намагається не робити серйозних правопорушень, що мають ознаки злочинів, допускаючи при цьому в силу різних причин і збігу обставин діяння, що можуть бути кваліфіковані як посадові провини. Таке положення диктується самою динамікою державно-управлінської діяльності, якій повсякденно зайняті державні службовці.

Характерною ознакою дисциплінарної відповідальності є те, що її міри застосовуються до винного державного службовця в порядку підпорядкованості вищестоящому державному органу чи посадовій особі, уповноваженим призначати державного службовця на державну посаду⁴. Нормативними підставами застосування таких стягнень є ст. 139, 147 Кодексу законів про працю України, а також ст. 14 Закону України «Про державну службу». На практиці виникають питання: чи може розглядатися припинення державної служби накладенням дисциплінарного стягнення. В ухвалі судової колегії в цивільних справах Верховного Суду України від 26 січня 2000 р. вказано, що на порушення ст. 15 ЦПК України суд не з'ясував питання про те, чи є припинення державної служби за п. 7 ст. 30 Закону України «Про державну службу» дисциплінарним стягненням та чи можуть застосовуватися при звільненні службовця із зазначених підстав норми, що регулюють порядок притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності, зокрема, гл. X КЗпП України, незважаючи що ці обставини мають суттєве значення для правильного вирішення справи.

Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців органів виконавчої влади та їх апарату встановлені Законом України «Про державну службу». До службовців цих органів, крім стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України (догана, звільнення), можуть застосовуватись ще два заходи дисциплінарного впливу – попередження про неповну службову відповідальність та затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду⁵.

При характеристиці державно-службових відносин необхідно розглянути підстави їх припинення. Припинення державно-службових відносин – це закінчення дії трудових правовідносин за ініціативою однієї зі сторін, яке оформлюється наказом (розпорядженням) державного органу.

В передбачених законом випадках можливе відсторонення державного службовця від виконання своїх обов'язків, що не припиняє службових відносин, але працівник тимчасово не допускається до роботи. За державним службовцем на час відсторонення від виконання повноважень за посадою зберігається зоробітна плата. Такий підхід є цілком правильним, оскільки без припинення службових відносин та видачі трудової книжки неможливо позбавляти працівника заробітної плати.

Підстави припинення даних правовідносин також передбачені Законом України «Про державну службу». Припинення трудових відносин з державними службовцями має деякі особливості, воно відбувається у порядку звільнення зі служби і шляхом відставки державного службовця. Статтею 30 Закону встановлюється, що окрім загальних підстав, передбачених КЗпП (ст. 36, 38, 39, 40, 41), така служба припиняється також у разі виникнення обставин, встановлених цією статтею. При цьому слід зазначити, що Закон не передбачає спеціальних правил, що визначає порядок звільнення даних службовців, тому воно повинно проводитися у порядку, встановленому КЗпП України.

Додавання спеціальних підстав звільнення з державної служби, підкреслює складність цього питання, а також обумовлює її особливим правовим статусом.

До загальних підстав звільнення державних службовців відносяться належать підстави, передбачені ст. 36 КЗпП України.

До державних службовців найчастіше застосовуються такі підстави звільнення, як: розірвання трудового договору з ініціативи працівника (статті 38,39), з ініціативи керівника або державного органу (ст.ст.атті 40,41).

Припинення службових відносин з ініціативи службовця в юридичній літературі часто іменують звільненням за власним бажанням, з чим можна погодитися. При цьому службовець повинен попередити про свої наміри щодо звільнення письмово за два тижні. В ряді випадків Закон зобов'язує керівника звільнити працівника у такий строк, про який він просить, тобто мова йде про скорочення двотижневого строку (стаття 38 КЗпП).

У разі, коли службовець побажає звільнитися, то інша сторона трудових відносин, в будь-якому разі, повинна задовольнити бажання незалежно від своєї згоди на це.

Державний службовець має право на звільнення у визначений ним строк у випадку, якщо керівником чи органом не виконується законодавство про працю або умови трудового договору з цих питань. Важливим є те, що у випадку відсутності вказаних вище причин керівник не вправі звільнити службовця до закінчення двотижневого строку, якщо він про це не просить. Якщо ж таке звільнення відбудеться, то суд поновить державного службовця на роботу.

Підстави розірвання трудового договору з ініціативи керівника або державного органу передбачені в статті 40 КЗпП України. Керівник органу на відміну від державного службовця позбавлений права на свій розсуд розірвати трудовий договір, укладений на невизначений строк. Він зобов'язаний його звільнити, якщо виникли для цього підстави, що спричинили втрату права на державну службу.

Статтею 41 КЗпП України передбачені додаткові підстави для розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу.

Окрім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державна служба припиняється також у випадках, передбачених Законом України «Про державну службу», при цьому згода профспілкового органу не потрібна, бо він не відіграє значної ролі у захисній функції, зокрема:

а) порушення умов реалізації права на державну службу (ст. 4). До таких умов, дотримання яких є обов'язковим, чинне законодавство відносить: громадянство України; відповідна освіта і професійна підготовка; проходження встановленого порядку конкурсного відбору або іншої процедури, передбаченої Кабінетом Міністрів України. Для реалізації права на державну службу повинні бути витримані всі умови у сукупності, а не одна із них;

б) у разі виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на ній службовця (ст. 12 Закону). Такими обставинами є: (1) недієздатність, визвана у встановленому порядку. Порядок встановлення недієздатності особи врегульований цивільно-процесуальним законодавством. ЗУ «Про психіатричну допомогу»⁶ закріпив презумпцію психічного здоров'я особи, при якому кожна особа вважається такою, що не має психічного розладу, доки його наявність не буде встановлено на підставах і в порядку передбачених відповідно цим та іншими законами України. Н.М. Неумивайченко вважає, що обмежена дієздатність також перешкоджає перебуванню на державній службі, з чим ми цілком погоджуємося⁷, бо згідно зі ст. 15 ЦК особами, визнаними обмежено дієздатними, вважаються громадяни, які в результаті зловживання спиртними напоями чи наркотичними засобами ставлять себе і свою сім'ю в тяжке матеріальне становище. А тому, такі дії можуть заподіяти шкоду державній службі або негативно вплинути на репутацію такого службовця; (2) судимість, що є несумісною із зайняттям посади. Так, наприклад, у ч. 3 ст. 17 ЗУ «Про міліцію», встановлено, що не можуть бути прийняті на посади начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ особи, які раніше засуджувались за вчинення злочину⁸. Поняття і правові наслідки «судимості» передбачені ст. 88 КК України, а саме, згідно з ч. 1 ст. 88 КК України «Особа вважається такою, що має судимість, з дня набрання законної сили обвинувальним вироком і до погашення або зняття судимості;

в) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених статтею 16 даного Закону. Вказана стаття передбачає, що державний службовець не має права вчиняти дії, передбачені статтями 1 і 5 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції»⁹. Стаття 1 Закону дає визначення корупції, яка являє собою діяльність осіб, спрямовану на протиправне використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей. Окрім корупції, чинне

законодавство передбачає корупційні правопорушення, вчинення яких є підставою для припинення державно-службових відносин. Такими корупційними правопорушеннями згідно із Законом є: умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 2 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність. Ст. 5 Закону, передбачає спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції.

Статтею 23 ЗУ «Про державну службу» передбачена підстава для звільнення державного службовця – досягнення ним граничного віку проходження Державної служби. У цьому випадку перебування на державній службі керівник державного органу може звільнити його з державної служби або, якщо є така необхідність, за погодженням з начальником Головдержслужби продовжити термін перебування його на 5 років.

Відставка, як другий засіб припинення трудових відносин – особлива форма припинення трудових відносин. Вона здійснюється у порядку, встановленому ст. 31 Закону. Це двосторонній юридичний акт, що полягає в задоволенні відповідним державним органом або посадовою особою заяви службовця, котрий обіймає посаду першої чи другої категорії, про намір скласти з себе посадові повноваження у зв'язку з визначеними для цього законодавством обставинами, не пов'язаними з винною поведінкою заявляючого про відставку¹⁰. В разі відмови у відставці службовець має право на звільнення в порядку, передбаченому КЗпП України. Підставами для відставки вважаються:

а) принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі;

б) приниження 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;

в) стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Державно-правові відносини припиняються виданням правомочним органом чи посадовою особою адміністративного акту про звільнення державного службовця від посади, чи його відставку. Рішення про припинення державної служби може бути оскаржено державним службовцем безпосередньо до суду¹¹.

Особи, які претендують на зайняття посади в системі державної служби або на виконання інших функцій держави, попереджаються постановленням щодо їх обмежень.

Державні службовці не можуть брати участь у старайках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу.

Інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законодавчими актами України.

Необхідно зауважити, що припинення з державними службовцями трудових відносин також може відбуватися і при порушенні присяги, окремими категоріями працівників. Для вироблення свідомої відповідальності перед державою в галузі забезпечення економічних інтересів та безпеки, боротьби з порушенням правил роботи деякими службовими особами, наприклад суддями, митниками та

ін., складаються відповідне офіційне, урочисте, внутрішнє забор'язання щодо належного виконання службового обов'язку, та захисту економічних інтересів держави – присяга.

Так, ст. 413 Митного Кодексу України передбачає: «Особи, які вперше зараховуються на посади державної служби у митних органах, спеціалізованих митних установах та організаціях, приймають Присягу державного службовця. Процедура прийняття урочистого зобов'язання визначається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи».

Акт прийняття присяги державного службовця та урочистого зобов'язання сприяє формуванню внутрішнього індивідуального службового обов'язку посадових осіб митної служби, який проявляється в моральному самоконтролі. Тому державні службовці приймають присягу й дають урочисте зобов'язання після того, як осмислять своє призначення. Тим самим, посадові особи несуть персональну відповідальність за привселюдне 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 не виконання службового обов'язку посадових осіб митної служби щодо захисту економічних інтересів держави. Тому, посадові особи, які не виконують свого службового обов'язку, мусять залишити митну службу та нести юридичну відповідальність за свої дії.

Отже, будь-яке порушення державним службовцем своїх обов'язків не повинно бути підставою для його звільнення. Законодавча регламентація припинення трудових відносин на державній службі повинна відповідати принципам правового регулювання найманої праці, спрямованим на соціальну захищеність працівника, на стабільність зайнятості та захист від сваволі роботодавця. Звільнення державних службовців повинно обумовлюватися причинами, які унеможливають їх перебування на державній службі та обґрунтування його підстав. Державні службовці несуть підвищену відповідальність, оскільки правопорушення по службі підривають довіру до влади. А тому подальшого вдосконалення потребує нормативно-правове забезпечення цього питання, що передбачає розробку прийняття нормативно-правового акта, цілком присвяченого регламентації звільненню державного службовця.

1. *Міжнародний пакт про громадянські та політичні права*: Сер. «Міжнародні документи ООН з питань прав людини». – К.: Українська правнича фундація. Вид-во Право, 1995. – 40 с. 2. *Про державну службу*: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. 3. *Неумивайченко Н.М.* До питання про трудові правовідносини державних службовців // Проблеми законності. – Х.: НЮАУ, 2001. – Вип 51. – С. 56-63. 4. *Гришковец А.А.* Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Право и политика. – 2001. – № 9. – С. 57-73. 5. *Коложа М.М.* Дисциплінарна відповідальність державних службовців // Проблеми законності. – 1999. – Вип. 37. – С. 105-109. 6. *Про психіатричну допомогу*: Закон України від 22 січня 2000 р. № 1489-III // ВВР України. – 2000. – № 19. – Ст. 143. 7. *Неумивайченко Н.* Припинення трудових правовідносин з державними службовцями // Право України. – 2001. – № 4. – С. 62-64. 8. *Про міліцію*: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 9. *Про засади запобігання та протидії корупції*: Закон України від 11 червня 2009 р. № 1506-VI // ВВР України. – 2009. – № 45. – Ст. 691. 10. *Воловик В.* Про трудовоправовий статус державних службовців // Право України. – 1997. – № 1(1). – С. 63-66. 11. *Лазор О.Д., Лазор О.Я.* Державна служба в Україні: Навч. посіб. – 2006. – 472 с.