

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.98>

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

**Фенич Я.В.,***кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного,**фінансового та інформаційного права**ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ORCID: 0009-0004-6857-4497

### **Фенич Я.В. Деякі аспекти припинення державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу.**

Дана стаття присвячена дослідженню особливостей припинення державної служби в Україні та деяких європейських країнах. В рамках статті автор намагається проаналізувати підстави припинення державної служби та порядок здійснення процедур з припинення адміністративно-службових відносин. Здійснено частковий порівняльний аналіз механізмів припинення державної служби в Україні та європейських країнах.

Автором акцентується увага на необхідності чіткого визначення статусу державного службовця при припиненні державної служби та доцільності впровадження дієвого механізму його правового захисту при припиненні службових відносин з ініціативи суб'єкта призначення, з одного боку, та підвищенні персональної відповідальності державних службовців за виконання своїх зобов'язань при припиненні державної служби за власним бажанням, з іншого боку.

Проаналізовано розуміння поняття припинення державної служби та правові підстави припинення за українським законодавством, та законодавством зарубіжних країн, зокрема Литви, Чеської Республіки, Німеччини та Польщі. Зроблено проміжний висновок щодо законодавчого закріплення вичерпного переліку підстав припинення державної служби, як позитивного чинника, який притаманний законодавствам більшості європейських країн та який запобігає зловживанню та свавільному поведженню зі сторони суб'єкта призначення, мінімізує вплив політичних факторів на формування корпусу державної служби та гарантує її стабільність та безстроковість. За результатами аналізу, виокремлено особливості порядку реалізації процедур з припинення державної служби, строків попередження про припинення державної служби, як з боку суб'єкта призначення, так і з боку державного службовця. Звертається увага на особливості припинення державної служби в Украї-

ні під час дії адміністративно-правового режиму воєнного стану.

Зроблено висновок про те, що законодавство України про державну службу в частині припинення службових відносин в повній мірі відповідає європейським стандартам та сприяє ефективному функціонуванню інституту державної служби в країні. Саме тому висловлена думка щодо ефективного та якісного функціонування державної служби в умовах євроінтеграційних процесів нашої держави, свідченням чого є наявні механізми захисту прав та свобод державних службовців до, під час припинення та після припинення адміністративно-службових відносин та забезпечення публічних інтересів через максимальне використання потенціалу останніх.

**Ключові слова:** державна служба, державний службовець, адміністративно-службові відносини, суб'єкт призначення, керівник державної служби, євроінтеграція.

### **Fenysh Ya.V. Some aspects of termination of civil service in Ukraine and in the countries of the European Union.**

The article is devoted to the study of the peculiarities of termination of civil service in Ukraine and in some European countries. Within the framework of the article the legal grounds for termination of civil service and the procedures for the termination of administrative-service relations is analyzed. The author tries to make a partial comparative analysis of the mechanisms of termination of civil service in Ukraine and some European countries.

The author put an emphasis on the need to clearly define the status of a civil servant upon termination of civil service and the expediency of implementing an effective mechanism for his legal protection upon termination of official relations on initiative of the subject of appointment, on the one hand, and of increasing the personal responsibility of civil servants for fulfilling their obligations upon termination of civil service on of their own accord, on the other hand.

Understanding the concept of termination of civil service and legal grounds of such termination according to Ukrainian legislation and to legislation of foreign countries, in particular Lithuania, Czech Republic, Germany and Poland were analyzed. An intermediate conclusion that the establishing an exhaustive list of legal grounds for termination of civil service is a positive factor which is inherent in the legislation of most European countries, that prevents an abuse and arbitrary behavior by the subject of appointment and minimizes the influence of political factors on the civil service corps and guarantees its stability and perpetuity, was made. Based on the results of the analysis, the features of the realization of procedures of the termination of civil service, the notice periods for termination of civil service, both from the subject of appointment and from the civil servant, were highlighted. The author put an emphasis on the peculiarities of the termination of civil service under the martial law of Ukraine.

It was concluded that the legislation of Ukraine on the termination of service relations fully complies with European standards and contributes to the effective functioning of the civil service institute in the country. That is why the opinion regarding the availability of effective and high-quality functioning of the civil service in the conditions of the European integration processes of our country, evidence of which is the existing mechanisms for protecting the rights and freedoms of civil servants before, during and after the termination of service relations and the ensuring public interests through maximum use of their potential, was expressed by the author.

**Key words:** civil service, civil servant, administrative-service relations, the subject of appointment, the head of the civil service, European integration.

**Постановка проблеми.** Державна служба – це особливий інститут, який характеризується притаманними тільки їй особливостями. Вона має й особливе призначення, яке виражається у представленні інтересів суспільства, спрямуванні на забезпечення благополуччя в державі та створення соціальних благ, так само як визначенні напрямів державної політики та створенні соціальної стабільності в державі. Саме тому адміністративно-службові відносини, що лежать в основі державної служби, завжди знаходяться в процесі реформування, що підносить розвиток таких правовідносин на новий якісний рівень і передбачає нові підходи до розуміння інституту припинення державної служби. Євроінтеграційні прагнення нашої держави підсилюють інтерес до вивчення європейського досвіду функціонування державної служби.

**Актуальність** дослідження питань припинення державної служби обумовлена, перш за все, необхідністю чіткого визначення статусу державного службовця при припиненні державної служби та безпосередньо після припинення, доцільністю впровадження дієвого механізму його правового захисту, підвищенням персональної відповідальності державних службовців за виконання своїх обов'язків та, врешті-решт, запитом на впровадження авторитетної державної служби в державі з урахуванням європейського вектору розвитку, обраного нашою державою.

**Стан опрацювання проблематики.** Особливості вступу, проходження та припинення державної служби в Україні та зарубіжних країнах постійно є предметом наукового інтересу. Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад припинення державної служби внесли такі вчені, як Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, О.Ф. Андрійко, А.Б. Грищук, Л.В. Романюк, Ю.Г. Фаєр, Т.О. Коломоєць, С.В. Ківалов, В.П. Тимошук тощо. Водночас, здійснені наукові доробки, як правило, торкалися узагальнених досліджень припинення державної служби в умовах тогочасного стану розвитку інституту державної служби без урахування процесів оптимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні. Саме тому, важливість і широке коло суспільних відносин, у межах яких здійснюється припинення державної служби, на сьогодні, опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

**Метою статті** є дослідження правового регулювання припинення державної служби в Україні та в європейських країнах, здійснення їх порівняльно-правової характеристики та обґрунтування можливостей запозичення позитивного досвіду для нашої держави на сучасному етапі її розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Проходження державної служби визначається службовими відносинами, які починаються з моменту набуття особою статусу державного службовця та продовжуються до моменту припинення таких відносин. Припинення державної служби це фактичне закінчення відносин державної служби, на основі чітко визначених законом підстав, що виникли між державним органом, з одного боку, та громадянином, з іншого боку. З припиненням державної служби завершується і реалізація та виконання державним службовцем обов'язків, визначених Законом України «Про державну службу» та його посадовою інструкцією.

Розділ IX Закону України «Про державну службу» містить правові положення щодо регулювання службових відносин у сфері припинення державної служби. Ст. 83 зазначеного Закону встановлює перелік підстав припинення

державної служби. Державна служба за українським законодавством припиняється: 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 виходу державного службовця на пенсію, або досягнення ним 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 [1].

Варто зазначити, що законодавче закріплення вичерпного переліку підстав припинення державної служби є позитивним чинником, який запобігає зловживанню та свавільному поводженню зі сторони суб'єкта призначення, мінімізує вплив політичних факторів на формування корпусу державної служби та гарантує її стабільність та безстроковість. У більшості європейських країнах, зокрема Болгарії, Литві, Греції, Естонії, Республіці Польща, Федеративній Республіці Німеччини, Чеській Республіці законодавство містить такий вичерпний перелік підстав припинення державно-службових відносин, як з ініціативи державного службовця, так і з ініціативи суб'єкта призначення.

Наприклад, у Литві законодавець надав перевагу викладенню вичерпного переліку усіх підстав, за яких публічний службовець має бути звільнений з посади. До цього переліку входять також підстави позбавлення статусу публічного службовця. У цьому ж Законі зазначається, що звільнення з державної служби є одним з видів дисциплінарних санкцій, яка настає у випадку здійснення діяльності, несумісної з публічною службою, відсутності на роботі один, або декілька робочих днів без поважної причини, появи в алкогольному, наркотичному, або токсичному сп'янінні в робочі години, що ображає людську гідність публічного службовця, чи дискредитує авторитет державної, або муніципальної інституції, чи агенції тощо [2].

В Чеській Республіці чітко розмежовуються підстави припинення службових відносин службовим органом, на вимогу службовця та на підставі закону. В такий спосіб в цьому спеціальному законодавчому акті представлений вичерпний перелік підстав припинення службових відносин [3].

У Німеччині припинення правових відносин державного службовця з органом державної влади відбувається у формі звільнення, або ви-

ходу у відставку. Німецький державний службовець підлягає звільненню зі служби в разі втрати громадянства. Також підставами для звільнення є: відмова скласти присягу; нездатність виконувати службові обов'язки; досягнення пенсійного віку; зміна місця проживання, що ускладнює виконання ним службових функцій, або тривале знаходження за кордоном. Цікавим є німецький досвід тимчасової відставки, яка за законодавством застосовується до державних службовців на вищих посадах, наприклад державних секретарів та міністеріаль-директорів, а також чиновників служби вищої категорії Відомства Військової контррозвідки, Федерального відомства захисту Конституції тощо [4]. Проаналізувавши законодавство Німецької Федерації вбачається екстраординарний характер такої процедури, яка застосовується у специфічних випадках, зокрема для забезпечення неупередженості роботи державних органів, розв'язання конфлікту інтересів тощо. Крім того, інститут тимчасової відставки передбачено у випадку ліквідації, або реорганізації органу державної влади, коли відсутня можливість переведення державного службовця на іншу аналогічну посаду. При цьому законодавством встановлено, що у випадку відкриття нових рівнозначних вакансій, на такі посади мають призначатися особи, які перебувають у тимчасовій відставці [4].

Вартим уваги є факт втрати права на державну службу, яке за німецьким законодавством втрачається: за злочин, що спричинило покарання у вигляді позбавлення волі на строк один рік і більше; за кримінальне діяння, спрямоване проти світу; за зраду батьківщині; за злочин, спрямований проти вільної правової держави; за нанесення шкоди зовнішній безпеці [5].

За польським законодавством, державно-службові відносини припиняються у разі «відмови від присяги; втрати громадянства країни, що входить до Європейського Союзу; засудження за умисний злочин, або умисний фінансовий злочин; набрання законної сили рішенням про дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення з державної служби або про позбавлення державного службовця публічних прав або заборону на заняття професійною діяльністю державного службовця; закінчення трьох місяців неявки на роботу у зв'язку з триманням під вартою» [6].

Отже, в законодавстві ряду європейських держав спостерігається поділ підстав припинення державної служби на групи, такі як втрата статусу державного службовця, звільнення державного службовця за ініціативою суб'єкта призначення або за рішенням керівника органу державної влади, чи за власною ініціативою та відставка вищих державних службовців, який обумовлений застосуванням різних процедур припинення державно-службових відносин.

Механізм звільнення державного службовця за ініціативою суб'єкта призначення, чи рішенням керівника органу державної влади, з одного боку, має на меті дотримання прав державного службовця та запобігання свавіллю з боку суб'єкта призначення, чи керівника органу, натомість, звільнення за власним бажанням переслідує ціль добросовісності державного службовця та покладає на нього додаткові зобов'язання, наприклад, такі як обов'язок заздалегідь повідомити про звільнення керівнику органу державної влади.

Отже, припинення державної служби з ініціативи суб'єкта призначення, відповідно до Закону України «Про державну службу» являє собою одностороннє волевиявлення суб'єкта призначення, за якого згода іншої сторони (тобто державного службовця) є непотрібною. Суб'єктом призначення, за пунктом 7 ч. 1 ст. 2 Законом України «Про державну службу» є державний орган, або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади [1].

Таке припинення державної служби покладає наступні зобов'язання на ініціатора розірвання адміністративно-службових відносин щодо дотримання реалізації державним службовцем гарантованого Конституцією України права на працю, наприклад, у випадку скорочення чисельності, або штату державних службовців, у зв'язку з реорганізацією державного органу, щодо: 1) попередження про наступне вивільнення не пізніше ніж за два місяці – 60 календарних днів до зміни істотних умов державної служби; 2) пропозиції працівникові іншої рівноцінної посади державної служби, а за відсутності такої – нижчої вакантної посади та переведення за згодою державного службовця на вакантну посаду; 3) звільнення державного службовця у випадку, якщо державного службовця не може бути переведено на іншу посаду відповідно до його кваліфікації, або якщо він відмовляється від такого переведення. При цьому працівникові повинен надатися перелік всіх наявних вакантних посад, які він може обіймати відповідно до своєї кваліфікації. Дана теза знаходить своє підтвердження у Постанові Верховного Суду від 18.11.2019 року по справі № 367/3068/17 [7].

Строки попередження керівника суб'єкта призначення державним службовцем, який виявив бажання припинити державно-службові відносини за власним бажанням різняться, починаючи від не пізніше 14 календарних днів до звільнення у Литві та до 60 днів у Чеській Республіці [8, с. 356]. Такий строк для попередження державним службовцем про своє бажання залишити державну службу необхідний

для того, щоб владний суб'єкт мав можливість виконати всі процедури, пов'язані з конкурсним добором особи на вакантну посаду. Адже, публічно-правове регулювання виключає можливість відхилення від установлених процедур, а публічні інтереси вимагають, щоб функція, покладена на державного службовця, виконувалась безперервно.

Заслуговує на увагу той факт, що в законодавстві жодної з вищезазначених країн про припинення державної служби немає посилання на трудове законодавство цих країн. Натомість в Україні, до прикладу, процедура вивільнення державних службовців на підстав п. 1 ч. 1 статті 87 Закону України «Про державну службу» визначається законодавством про працю [1], що породжує дуальність в регулювання адміністративно-службових відносин.

Варто зазначити, що механізм припинення адміністративно-службових відносин характеризується сукупністю таких специфічних ознак, як: а) фактичні причини застосування; б) порядок їх реалізації; в) гарантування прав державного службовця, щодо якого застосовано процедуру припинення таких відносин; г) гарантування прав суб'єкта призначення чи керівника органу державної влади. Щодо фактичних причин застосування, то законодавець обмежився виключно підставами припинення таких відносин, однак щодо порядку реалізації, то системний аналіз законодавства України дає підстави констатувати, що законодавцем встановлено чіткий алгоритм дій, яких повинен дотримуватися керівник державної служби у випадку припинення службових відносин з його ініціативи, чи ініціативи суб'єкта призначення.

Ініціативу суб'єкта призначення можна розцінювати як право керівника розпочати процес завершення трудових правовідносин з державним службовцем. Таке право надається йому законодавцем за наявності чітко визначених причин: 1) скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу; 2) ліквідація державного органу; 3) встановлення невідповідності державного службовця обійманій посаді протягом строку випробування; 4) отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; 5) вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення [1].

Необхідно підкреслити, що відповідне рішення суб'єкта призначення має бути законним та обґрунтованим і прийматися з дотриманням встановлених вимог щодо порядку розгляду

питань про припинення державної служби. Зокрема, такий порядок прописаний в Роз'ясненні Національного агентства України з питань державної служби «Щодо запобігання безпідставному припиненню держслужби в умовах воєнного стану» [9].

При припиненні державної служби станом на сьогодні в Україні варто зважати на Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Аналіз положень даного Закону дозволяє зробити висновок про врегульованість відносин щодо призначення на посади державної служби та посади в органах місцевого самоврядування під час дії воєнного стану, тоді як щодо порядку припинення державної служби – ні. Натомість Національне агентство з питань державної служби дало тлумачення такої прогалини в вищеназваному Законі та зазначило, що оскільки Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не передбачає можливості запропонувати державному службовцю іншу рівнозначну або нижчу посаду державної служби, то державний службовець, згідно статті 87 Закону України «Про державну службу» звільняється із займаної посади [1]. Окрім цього, Національне агентство з питань державної служби дало роз'яснення, що державний службовець, призначений на посаду у період дії воєнного стану, може бути звільнений із займаної посади до закінчення строку дії трудового договору з інших підстав, передбачених статтею 83 Закону України «Про державну службу», наприклад за ініціативою державного службовця, або за угодою сторін [10]. Втім, у Національному агентстві з питань державної служби додали, що державні службовці після звільнення можуть бути знов призначені на посади державної служби на підставі ч. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», тобто на період дії воєнного стану [11].

**Висновки.** Враховуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що законодавство України про державну службу в частині припинення службових відносин в повній мірі відповідає європейським стандартам та сприяє ефективному функціонуванню інституту державної служби в країні. На законодавчому рівні чітко закріплено вичерпний перелік підстав припинення державної служби, перелік причин звільнення державного з службовця з ініціативи суб'єкта призначення та порядок звільнення за ініціативою державного службовця.

Таким чином, наслідком позитивного закріплення необхідних правових положень в законодавстві України є гарантування захисту державних службовців від необґрунтованого звільнення та забезпечення публічних інтересів через максимальне використання потенціалу останніх. Вищеперераховане служитиме ефективному та якісному функціонуванню державної

служби в умовах євроінтеграційних процесів нашої держави.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України* від 22.01.2016 – 2016, № 4, стор. 60, ст. 43.
2. Про публічну службу: Закон Литви від 23.04.2002 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/>.
3. Про службу державних службовців у адміністративних установах і про винагороду державних службовців та інших працівників адміністративних установ (про службу): Закон Чехії від 26.04.2002 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/>.
4. Про статус чиновників : Федеральний закон Німеччини від 31.03.1999 р. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. URL: <https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/>.
5. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини від 23.05.1949 р. URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM>.
6. USTAWA z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20082271505/O/D2>.
7. Постанова Верховного Суду № 367/3068/17 від 18.11.2019. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/86035067>.
8. Тимошук В.П., Школик А.М. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
9. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/shchodo-zapobigannya-bezpidstavnomu-pripinennyu-derzhsluzhbi-v-umovah-voennogo-stanu>.
10. Щодо звільнення державних службовців, призначених відповідно до ч. 5 статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 24 квітня 2024 р., № 181, 3 с. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/uploads/public/662/8c7/6bd/6628c76bd20fd218164211.pdf>.
11. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України* від 10.07.2015. 2015, № 28, стор. 1509, стаття 250.