

*Кулик Д. О.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,  
господарського та трудового права юридичного факультету  
Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*

## ДО ПРОБЛЕМИ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

**Анотація.** У статті означено сутність та специфіку державно-службових відносин, розглянуто підстави їх припинення та наголошено на недоліках законодавчого врегулювання останніх. Зроблено висновок, що одним із важливих питань, яке необхідно вирішити в процесі реформування та вдосконалення інституту державної служби, є закріплення на рівні спеціального законодавства про державну службу чіткого переліку підстав припинення державної служби.

**Ключові слова:** механізм держави, апарат держави, орган держави, державний службовець, державно-службові відносини.

**Постановка проблеми.** Одним із головних завдань держави є здійснення управління суспільними справами в усіх найбільш важливих сферах громадського життя. Своєю державно-владною функцією держава створює через відповідний механізм, який являє собою цілісну ієрархічну систему державних органів, що здійснюють державну владу, а також установ, підприємств, за допомогою яких виконуються завдання і функції держави [1, с. 87].

Схожу точку зору з приводу розуміння даного поняття висловлюють В.М. Корельський та В.Д. Первалов, які зазначають, що механізм держави – це цілісна ієрархічна система державних органів та установ, що практично здійснюють державну владу, завдання та функції держави [2, с. 158].

Також у юридичній літературі досить часто використовують термін «апарат держави», який на відміну від попереднього – «механізм держави» – на нашу думку, є більш вузьким і включає лише органи державної влади, інколи навіть тільки її виконавчої гілки. Так О.Ф. Скакун зазначає, що апарат держави – юридично оформлена система всіх державних органів, що здійснюють безпосередню практичну роботу з управління суспільством, виконання завдань і функцій держави [1, с. 89].

Хоча слід зазначити, що деякі дослідники (наприклад, О.Ф. Черданцев [3, с. 136], В.С. Нерсисянц [4, с. 261]) не поділяють такої позиції і не вбачають суттєвої різниці між механізмом та апаратом держави, вважаючи їх рівнозначними або синонімічними.

**Виклад основного матеріалу.** Втім, незалежно від того, є «механізм держави» та «апарат держави» тотожними або самостійними поняттями, їх ключовою ланкою є державні органи, з яких формується система і першого, і другого. «Державний орган» («орган держави», «орган державної влади») – це складова частина апарату держави і структурно організований колектив державних службовців (або один службовець), наділений владними повноваженнями та необхідними засобами для виконання певних завдань і функцій держави [5, с. 59; 6, с. 286]. За своїм правовим статусом державний орган є штучним утворенням, тобто він не має власної свідомості та волі, відділеної від волі та свідомості службовців, що складають його штат.

У діючому Законі «Про державну службу» немає визначення поняття «державний службовець», у ньому лише закріпле-

но, що посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. А посадовими особами, відповідно до цього Закону, вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [7]. Втім у новому Законі «Про державну службу», який мав набрати чинності 1 січня 2015 року, закріплено, що державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим, або його апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів Державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим щодо: підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері; розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів; надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами; управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату; реалізації інших повноважень відповідного органу [8].

Отже державний службовець – це фізична особа, яка працює в органах державної влади, при цьому між першим, державним службовцем, та другим, державним органом, у якому він працює, виникають державно-службові відносини, специфіка яких полягає в тому, що вони перебувають на стику адміністративного та трудового права. Слід зазначити, що проблематика державної служби та службово-трудова відносин, що опосередковують процес її проходження, не є новою для вітчизняної правової науки, різні її аспекти у своїй праці аналізували В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.Ф. Андрійко, О.Ю. Оболенський, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Д.М. Павлов, В.Я. Малиновський та інші дослідники. Втім, незважаючи на зусилля цих та інших науковців, ряд питань державної служби все ще не має повноцінного наукового опрацювання і потребує додаткового вивчення, особливо враховуючи той факт, що в нашій державі відбувається адміністративна реформа, яка крім іншого, має на меті вдосконалення інституту державної служби, що наразі до кінця не сформований, та не має потрібного рівня ефективності.

Враховуючи вищевикладене, у даній статті ми маємо на меті розглянути деякі аспекти державно-службових відносин, а саме їх припинення, оскільки ці дані правовідносини викликають чимало запитань та суперечок на практиці.

На початку декілька слів слід сказати про те, що являють собою державно-службові відносини. Прагнучи забезпечити

належну якість та ефективність виконання державними органами покладених на них завдань та функцій, одним із головних етапів на цьому шляху є формування кадрового корпусу органів влади – тобто забезпечення структурних ланок останніх високопрофесійними працівниками.

Вступаючи на державну службу, між громадянином та державою, в особі органу влади, в якому він працюватиме, виникають відповідні державно-службові відносини, які за своєю сутністю є різновидом правовідносин, тобто суспільних відносин, врегульованих правовими нормами. Специфіка даного різновиду правовідносин, як ми вже зазначали вище по тексту, полягає у тому, що вони регулюються нормами як трудового, так і адміністративного права. Адже, з одного боку, служба в органі влади – це один із видів зайнятості, трудової діяльності особи, в процесі якої вона виконує відповідні посадові функції та обов'язки, й отримує за це певну заробітну плату. Тож вимоги норм трудового права розповсюджуються і на державно-службові відносини. Разом із тим, з іншого боку – державна служба має публічний характер, а публічні відносини регулюються нормами адміністративної галузі права. Саме останнім, тобто адміністративно-правовим нормам належить пріоритетна роль у врегулюванні відносин, пов'язаних із прийняттям, проходженням та припиненням осіб на державну службу. О.Ю. Оболенський з цього приводу пише, що правові норми державної служби є частиною публічного права, оскільки спеціальні суб'єкти права виконують завдання і функції держави, її органів і органів місцевого самоврядування. Правові норми державної служби включають правові положення, що регламентують зміст правовідносин осіб, які перебувають на державній службі, порядок їх утворення, зміни й припинення [9, с. 133–134]. Далі автор наводить такі характерні особливості державно-службових правовідносин: 1) відносини є державно-правовими, тобто вони більшою мірою регулюються нормами державного та адміністративного права; 2) державно-службові правовідносини – це особливі (статусні) правові відносини, що визначають статус державних службовців; 3) державно-службові правовідносини – це відносини довіри, служби й відданості державного службовця, що принципово зумовлює права та обов'язки державних службовців; 4) службові правовідносини – це владні державно-правові відносини, що означають верховенство державного суверенітету й незалежності, суверенності владних дій державних службовців, можливість вживати організаційно-розпорядчі і адміністративні заходи, здійснювати адміністративно-юрисдикційні дії, як у самому органі державної влади, так і щодо зовнішніх суб'єктів права; 5) державно-службові відносини пов'язані з управлінням посадою, тобто державний службовець здійснює функції держави і вирішує коло державних завдань [9, с. 133–134].

Саме через специфічність характеру державно-службових відносин та їх зв'язок із трудовим і адміністративним правом обумовлює появу ряду питань до їх певних аспектів, зокрема до їх припинення. Так, відповідно до діючого Закону «Про державну службу» [7] підставами для припинення державної служби та державно-службових відносин, відповідно, є: 1) порушення умов реалізації права на державну службу; 2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених статтями 16 і 16-1 цього Закону; 3) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби (стаття 23 цього Закону); 4) відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорій (стаття 31 цього Закону); 5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі (стаття 12 цього Закону); 6) відмови

державного службовця від прийняття або порушення присяги, передбаченої статтею 17 цього Закону; 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».

У той же час цим же Законом «Про державну службу» передбачено, що окрім вищенаведених підстав, державно-службові відносини з державним службовцем можуть бути припинені з підстав, передбачених Кодексом законів про працю України. Підставами припинення трудового договору є: 1) угода сторін; 2) закінчення строку (пункти 2 і 3 статті 23), крім випадків, коли трудові відносини фактично тривають, і жодна з сторін не поставила вимогу про їх припинення; 3) призов або вступ працівника або власника – фізичної особи на військову службу, направлення на альтернативну (невійськову) службу, крім призову працівника на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, але не більше одного року; 4) розірвання трудового договору з ініціативи працівника (статті 38, 39), з ініціативи власника або уповноваженого ним органу (статті 40, 41), або на вимогу профспілкового чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу (стаття 45); 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 із підприємством, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку із 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; 7-1) набрання законної сили судовим рішенням, відповідно до якого працівника притягнуто до відповідальності за корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції»; 7-2) з підстав, передбачених Законом України «Про очищення влади»; 8) підстави, передбачені контрактом [10].

За таких умов виникає цілком логічне запитання, які саме норми КЗпПУ чи Закону «Про державну службу» є пріоритетними під час вирішення питання про припинення відносин із державним службовцем? Вочевидь, у першу чергу, мають враховуватися норми останнього, тобто Закону «Про державну службу», оскільки він є спеціальним по відношенню до першого, тобто КЗпПУ, положення якого мають загальний характер. Варто зауважити, що деякі спеціальні нормативно-правові акти, які регулюють питання проходження окремих видів державної служби, не передбачають можливості застосування трудового законодавства під час припинення відносин державної служби, такими, наприклад є: Закон «Про міліцію» [11], постанова КМУ «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» від 29.07.1991 № 114 [12].

Далі слід зазначити, що проблемним аспектом діючого законодавства про держслужбу в частині регламентації припинення державно-службових відносин є те, що визначаючи певний перелік підстав припинення державно-службових відносин, законодавець не розкриває змісту цих підстав. У зв'язку із чим виникають питання про те, яку саме підставу слід застосовувати у конкретному випадку, і чи є вона безумовною. Наприклад, чи є виникненням обставин, що перешкоджають перебуванню службовця на публічній службі безумовною та обов'язковою підставою для припинення службових відносин із ним? Відпо-

відаючи на це запитання, доречним буде звернутися до Інформаційного листа Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10, присвяченому питанням розв'язання спорів, що виникають із відносин публічної служби [13], в якому звертається увага на те, що винесення проти публічного (державного) службовця обвинувального вироку за вчинення ним умисного діяння з використанням службового становища, ще не є безумовною підставою для припинення публічної служби. При цьому ВАСУ виходить із того, що відповідно до частини першої статті 88 Кримінального кодексу України особа визнається такою, що має судимість, з дня набрання законної сили обвинувальним вироком, і до погашення або зняття судимості. Особи, засуджені за вироком суду без призначення покарання або звільнені від покарання, чи такі, що відбули покарання за діяння, злочинність, і караність якого усунута законом, визнаються такими, що не мають судимості (частина третя зазначеної статті). На підставі викладеного ВАСУ робить висновок про те, що публічні службовці, котрі звільнені від покарання, та яким покарання судом призначається, але у вироку постановляється про його остаточне і безумовне невиконання, визнаються такими, що не мають судимості, а тому підстав для їх звільнення з публічної служби за пунктом 5 статті 30 Закону України «Про державну службу» немає.

**Висновок.** Отже, аналіз законодавчого врегулювання підстав припинення державно-службових відносин свідчить про те, що наразі в Україні відсутній їх єдиний, уніфікований перелік, що доволі часто викликає конфліктні ситуації між державними службовцями та органами влади, у яких вони працюють під час звільнення, відставки перших. Звідси можемо дійти висновку, що одним із важливих питань, яке необхідно вирішити в процесі реформування та вдосконалення інституту державної служби, є закріплення на рівні спеціального законодавства про державну службу чіткого переліку підстав припинення державної служби. Слід зазначити, що певні кроки на цьому шляху вже були зроблені, зокрема у новому Законі «Про державну службу», який поки що не набрав законної чинності, до питання визначення підстав припинення службових відносин підійшли більш ретельно, в тому числі було розкрито зміст окремих підстав, вилучено норму про те, що вони (підстави), окрім цього закону визначаються ще й трудовим законодавством. Разом із тим у новому Законі «Про державну службу» з'явилася норма про те, що державна служба припиняється також і з інших підстав, передбачених законом [8]. При цьому, який саме закон нормотворець має на увазі – цей або якийсь інший – не зрозуміло.

#### Література:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
2. Теорія государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М), 2002. – 616 с.

3. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М.: Юрайт, 2000. – 432 с.
4. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА • М, 1999. – 552 с.
5. Словничок юридичних термінів: Навч. посіб. /Уклад. В.П. Марчук. – К.: МАУП, 2003. – 128 с.
6. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл», т. 4: Н-П. – 2002. – 720 с.
7. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 52, ст. 490.
8. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, № 26, ст. 273 (Набрання чинності відбудеться 01.01.2015).
9. Оболенский О.Ю. Государная служба: Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2003. – 344 с.
10. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375.
11. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, № 4, ст. 20.
12. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ: постанова КМУ від 29.07.1991 № 114 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/114-91-%D0%BF>.
13. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби // Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v753\\_760-10](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10).

#### Кулык Д. А. К проблеме прекращения государственно-служебных отношений

**Аннотация.** В статье отмечены сущность и специфика государственно-служебных отношений, рассмотрены основания их прекращения и указаны недостатки законодательного урегулирования последних. Сделан вывод, что одним из важных вопросов, который необходимо решить в процессе реформирования и совершенствования института государственной службы, является закрепление на уровне специального законодательства о государственной службе четкого перечня оснований прекращения государственной службы.

**Ключевые слова:** механизм государства, аппарат государства, орган, государственный служащий, государственно-служебные отношения.

#### Kulyk D. On the problem of termination of a public service relations

**Summary.** The paper defines the nature and specificity of public-service relations, considers grounds for their suspension and highlights shortcomings of legislative regulation of the latter. It was concluded that one of important issues that must be addressed in reformation and improvement of civil service is consolidation of a clear list of grounds for termination of public service at the level of specific legislation on civil service.

**Key words:** state mechanism, state machinery, body, civil servant, public service relations.