

МАКЕЄВ С. О.,
аспірант кафедри адміністративного
права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.6.21>

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДСТАВ ДЛЯ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ (ДОСВІД ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ)

Стаття присвячена аналізу особливостей законодавчого регулювання підстав для припинення державної служби у державах-членах Європейського Союзу. Охарактеризовано підстави для припинення державної служби у Болгарії, Естонії, Латвії, Литві, Польщі, Румунії, Словаччині, ФРН, Франції, Хорватії та інших державах-членах Європейського Союзу. Зазначається, що у більшості держав-членів Європейського Союзу впроваджується та набуває розвитку підхід, за якого підстави для припинення державної (публічної, цивільної) служби регулюються переважно нормами адміністративного права у спеціальних законах про державну (публічну, цивільну) службу. При цьому, вагоме значення відводиться адміністративно-правовому регулюванню вичерпного переліку підстав для припинення державної (публічної, цивільної) служби, що розглядається не лише як передумова для розбудови професійної, ефективної та стабільної державної (публічної, цивільної) служби, а й як необхідна гарантія забезпечення прав державних службовців, захисту їх від свавільної поведінки зі сторони суб'єктів призначення. Проведений аналіз показав відмінність законодавчої термінології держав-членів Європейського Союзу у регулюванні підстав для припинення державної (публічної, цивільної) служби. Підкреслено, що у законодавстві держав-членів Європейського Союзу мають місце різні підходи стосовно визначення підстав для припинення державної (публічної, цивільної) служби, які різняться як кількісними, так і якісними характеристиками, групуванням таких підстав, рівнем деталізації регулювання їх змісту, складових тощо. На підставі узагальнення європейського досвіду зроблено висновок, що усі підстави для припинення державної служби, які закріплюються спеціальними законами держав-членів Європейського Союзу, можна поділити на такі основні групи: а) ініціатива суб'єкта призначення (адміністрації); б) ініціатива державного (публічного, цивільного) службовця; в) настання обставин, які не залежать від волі сторін.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, припинення державної служби, звільнення з державної служби, підстави, європейський досвід.

Makeiev S. O. Legislative Regulation of the Grounds for Termination of Civil Service (Experience of European Union Member States)

The article is devoted to analyzing the legislative regulation of grounds for the termination of civil service in the European Union member states. It examines the grounds for termination of civil service in Bulgaria, Estonia, Lithuania, Poland, Slovakia, Germany, France, Croatia, and other EU member states. The article notes that in most EU member states, a growing trend is observed in which the grounds for termination of civil (state, public) service are primarily regulated by administrative law through special laws on civil (state, public) service. Significant emphasis is placed



on exhaustive list of grounds for termination of civil (state, public) service. This approach is viewed not only as a prerequisite for building a professional, efficient, and stable civil (public) service but also as an essential guarantee for safeguarding the rights of civil servants and protecting them from arbitrary actions by appointing authorities. The conducted analysis revealed differences in the legislative terminology of the European Union member states regarding the regulation of grounds for the termination of public (state, civil) service. The article highlights that EU member states adopt diverse approaches to defining the grounds for termination of civil (state, public) service, differing in both quantitative and qualitative characteristics, grouping of such grounds, the level of detail in regulating their content, components, etc. Based on the generalization of European experience, it concludes that all grounds for termination of civil service outlined in the special laws of EU member states can be categorized into the following main groups: a) at the initiative of the appointing authority (administration); b) at the initiative of the civil (state, public) servant; c) due to circumstances beyond the control of the parties.

Key words: *public service, civil service, termination of civil service, dismissal from civil service, grounds, European experience.*

Вступ. Реалізація євроінтеграційного курсу України зумовлює необхідність реформування вітчизняної публічної служби з метою приведення її до європейських стандартів. Поряд з іншим це стосується й державної служби як одного з основних видів публічної служби в Україні, від якого безпосередньо залежить ефективність вироблення та впровадження державної політики у різних сферах, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. При цьому, невід’ємною складовою реформи є європеїзація законодавства України про державну службу в частині регламентації процедур вступу на державну службу, її проходження та припинення, визначення правового статусу державних службовців, врегулювання засобів та механізмів, які дозволили б забезпечити гарантії та захист державних службовців від протиправної та свавільної поведінки зі сторони суб’єктів призначення та керівників державної служби в державних органах. Наведені обставини зумовлюють актуальність дослідження європейських підходів у сфері організації та правового забезпечення державної служби, законодавчого регулювання державної служби у державах-членах Європейського Союзу, у тому числі стосовно особливостей припинення державної служби, його підстав та процедури, гарантій прав державних службовців, які звільняються, тощо.

Аналіз досліджень та публікацій. Припинення державної служби неодноразово було предметом наукового аналізу низки вчених-адміністративістів, як-то В. Б. Авер’янова, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Гіунової, А. В. Боровика, Т. Є. Кагановської, С. В. Ківалова, А. В. Кірмача, Т. О. Коломоєць, В. Я. Малиновського, Н. П. Матюхіної, О. С. Проневича, С. А. Федчишина, Г. В. Фоміч та ін. Досліджували різні аспекти припинення державної служби й на рівні дисертаційних робіт, з-поміж яких праці В. А. Христенка «Організаційно-правові засади припинення державної служби» (2013 р.), Ю. Г. Фаєр «Припинення державної служби як інститут адміністративного права» (2015 р.), О. Р. Кравчука «Припинення державної служби за порушення присяги» (2021 р.) та ін. У свою чергу, в умовах набуття Україною статусу держави-кандидата на членство в Європейському Союзі, активного реформування державного управління, прийняття нового Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та іншого оновлення законодавства України про державну службу в умовах його європеїзації вимагається проведення подальших досліджень у сфері припинення державної служби, насамперед у контексті євроінтеграційної проблематики, що поряд з іншим потребує перегляду раніше сформульованих пропозицій та висновків. Ці та інші обставини зумовлюють поставку **завдань цієї наукової статті**, що полягає у висвітленні особливостей врегулювання підстав для припинення державної служби відповідно до законодавства держав-членів Європейського Союзу.



Результати дослідження. Загалом під «підставою» у довідкових джерелах розуміється «основа», «те головне, на чому базується, ґрунтується що-небудь» тощо [2, с. 966]. Підставами ж для припинення державної служби можна вважати конкретні життєві обставини – юридичні факти (дії або події), з якими законодавство пов’язує необхідність припинення державно-службових відносин та видання суб’єктом призначення акту про звільнення державного службовця [5, с. 184]. У літературі підстави для припинення державно-службових відносин поділяють за джерелами волевиявлення на такі види: а) юридичні факти – події, обставини, що породжують підстави для припинення державної служби та є незалежними ні від волі державного службовця, ні від органу державної влади; б) юридичні факти – дії органу державної влади (до них належать усі види звільнення державного службовця з ініціативи органу або його керівника); в) юридичні факти – дії державного службовця (звільнення з ініціативи державного службовця); г) юридичні факти – дії органу державної влади та державного службовця (звільнення за угодою сторін) [3, с. 325].

Проведений аналіз показав відмінність законодавчої термінології держав-членів Європейського Союзу у регулюванні підстав для припинення державної (публічної, цивільної) служби. Водночас, враховуючи правову природу підстав для припинення державної (публічної, цивільної) служби як юридичних фактів – підстав виникнення, зміни або припинення правовідносин, то виглядає логічним, що у багатьох державах-членах Європейського Союзу відповідна термінологія текстуально пов’язується саме із категорією правовідносин (як-то «закінчення правових відносин з державним органом» – у ФРН [4, с. 235], «припинення відносин із працевлаштування на цивільній службі» – у Словаччині [14], «припинення службових відносин» – у Болгарії [7], «припинення відносин державної цивільної служби» у Латвії [10] або ж «звільнення від служби» – у Естонії [9], «остаточне припинення виконання службових обов’язків, що тягне виключення з кадрового складу та втрату статусу службовця» – у Франції [4, с. 163] тощо). Привертає увагу й відмінність підходів до співвідношення понять. Наприклад, у Законі Литви «Про публічну службу» від 08.07.1999 р. надається єдиний перелік підстав для «звільнення публічного службовця» та «припинення публічної служби» [11, ст. 51], чим по суті ототожнюються ці поняття; у Законі Хорватії «Про цивільних службовців» від 20.07.2005 р. «звільнення» є одним із видів «припинення цивільної служби» [8, ст. 132]; у Законі ФРН «Про статус чиновників» від 05.02.2009 р. «звільнення», «вихід у відставку» та «втрата прав чиновника» визначаються в межах «закінчення правових відносин з державним органом» у [4, с. 235–243]; у Кодексі цивільних службовців Греції від 09.02.1999 р. розмежовуються «смерть», «відставка», «втрата посади» та «звільнення з посади» як складові «припинення дії службового договору» (ст.ст. 148–157) [4, с. 584–588] тощо.

Належне законодавче врегулювання вичерпного та чіткого переліку підстав для припинення державної служби є важливим не лише з метою забезпечення професіоналізму, ефективності та стабільності державної служби, а й розглядається у державах-членах Європейського Союзу як необхідна гарантія забезпечення та захисту прав державних службовців. Не випадково у п. 16 Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців в Європі» від 24.02.2000 р. наголошується: по-перше, що звільнення публічних службовців повинно відбуватися лише у тих випадках та з тих причин, які обумовлені законом; по-друге, у будь-якому випадку, мають бути наявними засоби правового захисту публічних службовців від зловживання повноваженнями. У додатку до Рекомендацій пояснюється таке: «у п. 16 не визначаються основні причини для звільнення: цей крок може бути добровільним, тобто за власним бажанням публічного службовця (у т.ч. за незгоди уповноваженого керівника), або вимушеним (тобто не за бажанням службовця). Пункт не містить переліку різних форм вимушеного звільнення, до яких, зокрема, можуть належати вимушений вихід на пенсію за віком чи непрацездатністю, ліквідація посади, дисциплінарне покарання, фахова невідповідність, або невиконання умов, визначених при прийнятті на публічну службу (наприклад, засудження у кримінальній справі, втрата певного правового статусу чи громадянства). При цьому ... звільнення може відбуватися лише на



законних підставах, з визначенням його обставин і причин» [4, с. 701, 712]. Наведені норми «м'якого» права («soft» law) є авторитетним орієнтиром для європейських держав, що враховуються при вдосконаленні законодавства про публічну службу.

У визначенні підстав для припинення публічної служби у державах Європи мають місце різні підходи, однак переважає саме адміністративний підхід визначення таких підстав у спеціальних законах про публічну службу, а не трудовим законодавством [1, с. 92]. До того ж, поширення набуває саме вичерпний характер врегулювання таких підстав. Як приклад можна відзначити Закон Франції «Про права і обов'язки службовців» від 13.07.1983 р., у ст. 24 якого закріплено вичерпний перелік підстав для «остаточного припинення виконання службових обов'язків, що тягне виключення з кадрового складу та втрату статусу службовця». З-поміж таких підстав: вихід на пенсію; вихід у прийняту за всіма правилами відставку; звільнення; усунення від посади [4, с. 163]. Водночас, наприклад, у Законі Словенії «Про цивільних службовців» від 11.06.2002 р. має місце закріплення невичерпного переліку підстав для припинення цивільної служби, адже допускається регулювання цього питання й іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, у ст. 153 цього Закону унормується, що трудові відносини цивільних службовців припиняються: по закінченню строку трудового договору; за письмовою угодою про розірвання трудового договору; за ініціативою цивільного службовця щодо розірвання трудового договору; за ініціативою роботодавця щодо розірвання трудового договору; у разі смерті цивільного службовця; у разі, якщо цивільний службовець не пройшов відповідний професійний іспит, що є умовою трудового договору; в інших випадках, передбачених цим Законом або іншими нормативно-правовими актами, що регулюють трудові відносини цивільних службовців [15].

У законах про державну (цивільну, публічну) службу низки європейських держав підстави для припинення служби об'єднані у певні групи. Відзначимо Закон Хорватії «Про цивільних службовців» від 20.07.2005 р., який містить Розділ 13 «Припинення цивільної служби». По-перше, у ст. 132 закріплено перелік підстав для припинення цивільної служби (угода сторін; закінчення строку служби; звільнення; обставини в силу закону; інший спосіб, що передбачений законом). По-друге, у наступних ст.ст. 134-137 Закону має місце деталізоване нормативне врегулювання складових кожної із наведених підстав [8]. Подібний підхід впроваджено у Законі Чехії, у якому розмежовуються підстави припинення службових відносин: а) службовим органом; б) на вимогу службовця; в) на підставі закону [6, с. 638]. Відповідно до § 39 Закону Словаччини «Про цивільну службу» від 01.02.2017 р. відносин із працевлаштування на цивільній службі припиняються: а) у разі відкликання особи із займаної посади за ініціативою державного органу; б) у разі застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення з постійної цивільної служби, звільнення з тимчасової цивільної служби або звільнення з підготовчої цивільної служби; в) за письмовою заявою цивільного службовця; г) під час випробувального строку; ґ) у разі завершення тимчасової цивільної служби; д) з підстав «ex statuto»; е) у випадку смерті цивільного службовця. При цьому, § 40-43 Закону Словаччини деталізують складові відповідних підстав для припинення цивільної служби та їх зміст [14].

У Законі Болгарії «Про державного службовця» від 27.08.1999 р. (Глава VI «Припинення службових правовідносин») закріплено перелік загальних підстав для припинення службових правовідносин: а) за взаємною письмовою згодою сторін; б) якщо наказ про припинення службових правовідносин буде відмінено органом призначення або судом, і державний службовець не з'явиться, щоб зайняти свою посаду протягом встановленого строку; в) коли державний службовець не може виконувати покладеної на нього роботи внаслідок хвороби, яка призвела до тривалої втрати працездатності, або через медичні протипоказання, зроблені на основі висновку експертно-трудої медичної комісії; г) через несумісність у випадках, передбачених ч. 2 ст. 7 (невідповідність умовам призначення на посаду державного службовця – *Авт.*); ґ) коли державний службовець є засудженим до позбавлення волі за умисний злочин загального характеру; д) після закінчення строку, на який державного службовця було призначено; е) після завершення строку заміни іншого державного



службовця; є) у зв'язку зі смертю державного службовця; ж) через переведення на державну службу в іншу адміністрацію за письмовою згодою між державним службовцем і органом призначення (ст. 103). Водночас, поряд із загальними підставами припинення службових правовідносин у Законі Болгарії у окремих статтях врегульовані й такі підстави як: «одностороннє припинення службових правовідносин з боку державного службовця» (ст. 105), «одностороннє припинення службових правовідносин органом призначення з попередженням» (ст. 106), «одностороннє припинення службових правовідносин без попередження» (ст. 107), «припинення службових правовідносин з ініціативи органу призначення з об'єктивним відшкодуванням» (ст. 107а) та ін. [7].

Своєю чергою, у низці європейських державах має місце підхід, за якого закони про державну (цивільну, публічну) службу не передбачають групування підстав для припинення служби. Наприклад, у Законі Естонії «Про публічну службу» від 25.01.1995 р. підстави для звільнення від служби не об'єднані у певні групи, а викладаються умовно «спинком» – окремій підставі звільнення від служби присвячений окремий параграф Закону. Зокрема, це такі підстави звільнення: 1) у зв'язку із закінченням терміну служби (§ 113); 2) за ініціативою чиновника (§ 114); 3) у зв'язку із ліквідацією адміністративної установи (§ 115); 4) у зв'язку зі скороченням штату (§ 116); 5) через невідповідність займаній посаді (§ 117); 6) у зв'язку із вчиненням дисциплінарного проступку (§ 118); 7) через тривалу непрацездатність (§ 119); 8) за віком (§ 120); 9) у зв'язку із набуттям законної сили обвинувальним вироком (§ 123); 10) у зв'язку із порушенням правил прийому на службу (§ 124); 11) звільнення близького родича чи свояка (§ 125); 12) у зв'язку із обранням чиновника членом Рійгікогу чи членом Європейського Парламенту чи Президентом Республіки (§ 126); 13) у зв'язку із вступом на іншу посаду в іншій адміністративній установі (§ 127); 14) у зв'язку зі зміною громадянства (§ 128); 15) у випадку смерті (§ 129). Окремими параграфами врегульовані особливості звільнення від служби канцлера міністерства у зв'язку з відсутністю узгодженості дій міністра і канцлера (§ 113-1), звільнення від служби помічника міністра (§ 113-2) та звільнення від служби повітового старійшини у зв'язку з незадовільною співпрацею між Міністром регіональних відносин і повітовим старійшиною (§ 113-3). У контексті естонського досвіду привертає увагу й те, що у Законі Естонії поряд зі «звільненням від служби» врегульовано також інститут «призупинення службових відносин» та визначено перелік його підстав [9, § 107-111].

Звернемось до законів інших європейських держав. Так, у Законі Румунії «Про цивільних службовців» від 08.12.1999 р. передбачається Глава 3 Розділу IX «Припинення трудових відносин». Відповідно до ст. 89 припинення трудових відносин цивільних службовців здійснюється за таких обставин: а) звільнення за власним бажанням; б) переведення; в) звільнення з посади; г) відсторонення від посади; г) вихід на пенсію відповідно до положень закону або у випадку, якщо утримання на посаді повторно працевлаштованого пенсіонера більше не є необхідним; д) смерть [13].

Заслуговує на увагу Закон Польщі «Про цивільну службу» від 21.11.2008 р., котрий містить Розділ 5 «Зміна та припинення трудових відносин у цивільній службі». Зокрема, у ст. 70 врегульовано, що трудові відносини цивільного службовця припиняються у випадках: а) відмови від складення Присяги; б) втрати громадянства держави, яка є членом Європейського Союзу або іншої держави, громадяни якої відповідно до міжнародних угод чи законодавства Співтовариства мають право працювати на території Польщі; в) набрання законної сили рішення про застосування дисциплінарного стягнення у вигляді виключення з цивільної служби; г) набрання законної сили вироком за умисний злочин або умисний податковий злочин; г) набрання законної сили рішення про позбавлення громадянських прав або права працювати на посаді цивільного службовця; д) відсутності на роботі протягом трьох місяців через попереднє ув'язнення; е) відмови виконати рішення про переведення, передбачене ст.ст. 62 та 63, або відмови приступити до виконання обов'язків в установі, до якої цивільного службовця було переведено відповідно до ст. 66 цього Закону. При цьому, польський закон передбачає, що «положення Кодексу законів про працю та інших норм



трудового права застосовуються до всіх питань, не врегульованих цим Законом, які стосуються трудових відносин у цивільній службі» (ст. 9) [12].

Висновки. Підсумовуючи слід наголосити, що у більшості держав-членів Європейського Союзу впроваджується та набуває розвитку підхід, за якого підстави для припинення державної (публічної, цивільної) служби регулюються переважно нормами адміністративного права у спеціальних законах про державну (публічну, цивільну) службу. При цьому, вагоме значення відводиться адміністративно-правовому регулюванню вичерпного переліку підстав для припинення державної (публічної, цивільної) служби, що розглядається не лише як передумова для розбудови професійної, ефективної та стабільної державної (публічної, цивільної) служби, а й як необхідна гарантія забезпечення прав державних службовців, захисту їх від свавільної поведінки зі сторони суб'єктів призначення. У законодавстві держав-членів Європейського Союзу мають місце різні підходи стосовно визначення підстав для припинення державної (публічної, цивільної) служби, що різняться як кількісними, так і якісними характеристиками, групуванням таких підстав, рівнем деталізації регулювання їх змісту, складових тощо. У свою чергу, узагальнення європейського досвіду дозволяє усі підстави для припинення державної служби, що закріплюються спеціальними законами держав-членів Європейського Союзу, поділити на такі основні групи: а) ініціатива суб'єкта призначення (адміністрації); б) ініціатива державного (публічного, цивільного) службовця; в) настання обставин, що не залежать від волі сторін (об'єктивних обставин).

Список використаних джерел:

1. Біла-Тіунова Л. Р., Панова Н. С., Тодошак О. В., Фаєр Ю. Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: монографія. Одеса : Фенікс, 2015. 236 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
3. Оболенський О. Ю. Державна служба: підруч. Київ : КНЕУ, 2006. 472 с.
4. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
5. Федчишин С. А. Підстави припинення дипломатичної служби України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2020. № 4. Т. 31 (70). С. 183–189.
6. Феніч Я. В. Деякі аспекти припинення державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу. *Аналітично-порівняльне правознавство* : електрон. наук. вид. 2024. Вип. 5. С. 636–640. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/313127/304165> (дата звернення: 28.12.2024)
7. Law of Bulgaria «On State Servant» of 27.08.1999. URL: <https://aref.government.bg/sites/default/files/2023-03/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%20%D0%97%D0%90%20%D0%94%D0%AA%D0%A0%D0%96%D0%90%D0%92%D0%9D%D0%98%D0%AF%20%D0%A1%D0%9B%D0%A3%D0%96%D0%98%D0%A2%D0%95%D0%9B.pdf> (дата звернення: 28.12.2024)
8. Law of Croatia «On Civil Servants» of 20.07.2005, URL: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92835/112671/F-354339813/HRV72144%20Eng.pdf> (дата звернення: 28.12.2024)
9. Law of Estonia «On Civil Service» of 13.06.2012, RT I, 06.07.2012, 1. URL: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94835/111444/F-595991419/EST-94835.pdf> (дата звернення: 28.12.2024)
10. Law of Latvia «On State Civil Service» of 07.09.2000. URL: <http://likumi.lv/doc.php?id=10944> (дата звернення: 28.12.2024)
11. Law of Lithuania «On Public Service» of 20.06.2018, XIII-1370. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/cad5a783834211e89188e16a6495e98c/asr> (date of access: 28.12.2024)
12. Law of Poland «On Civil Service» of 21.11.2008, URL: <https://www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework> (дата звернення: 28.12.2024)



13. Law of Romania «On Civil Servants» of 08.12.1999, № 188/1999 https://world.moleg.go.kr/cms/commonDown.do?DLD_CFM_NO=Y8J0PK26OEFLOUPQCGZV&FL_SEQ=4637 (дата звернення: 28.12.2024)

14. Law of Slovakia «On Civil Service and Amendment of Certain Laws» of 01.02.2017, № 55/2017. URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/> (date of access: 28.12.2024)

15. Law of Slovenia «On Civil Servants» of 11.06.2002, № 2759. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012613.pdf> (дата звернення: 28.12.2024)

