

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.146>

О. М. Стець
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри конституційного, міжнародного та приватного права
Криворізького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»
[orsid.org/0000-0003-4211-2687](https://orcid.org/0000-0003-4211-2687)

ВТРАТА ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ЯК ПІДСТАВА ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Статтю присвячено дослідженню сутнісних ознак втрати права на державну службу як підстави припинення державно-службових правовідносин. З'ясовано, що, незважаючи на ознаку рівності громадян у доступі на державну службу, нормативно визначено критерії, яким має відповідати громадянин: досягнення особою повноліття, наявність громадянства України (якого може бути набуто в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України), вільне володіння державною мовою, надання відповідного ступеня вищої освіти залежно від категорії посади державної служби, яку обіймає державний службовець.

Виокремлено якісно-змістовні ознаки, що характеризують припинення громадянства України: є можливим унаслідок виходу з громадянства України, втрати громадянства України, за підставами, передбаченими міжнародними договорами України; реалізується через добровільну волю поведінку особи, яка є громадянином України шляхом подання клопотання або заяви (не є добровільним, наприклад, автоматичне набуття громадянством України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем); датою припинення громадянства України є дата видання відповідного Указу Президента України.

Встановлено, що незалежно від того, чи навмисно чи внаслідок необізнаності державний службовець не повідомив під час вступу на державну службу про громадянство іноземної держави, його бездіяльність спричиняє настання негативних наслідків у вигляді втрати права на державну службу.

Виокремлено ознаки, що характеризують втрату права на державну службу як підставу припинення державно-службових правовідносин: 1) має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця; 2) є юридично закріпленою передумовою припинення державної служби; 3) є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби; 4) є змістом індивідуального акту, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин; 5) має консеквентний зміст, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їхні темпоральні межі; 6) є частиною особою справи державного службовця, службову діяльність якого припинено; 7) унеможливорює подальшу можливість вступу особи на державну службу до моменту наявності умов, що спричинили припинення державно-службових правовідносин.

Ключові слова: державно-службові правовідносини, втрата права на державну службу, державний службовець, громадянство України, адміністративна відповідальність.

Stets O. M. LOSS OF THE RIGHT TO PUBLIC SERVICE AS A GROUND TERMINATION OF PUBLIC SERVICE LEGAL RELATIONS

The article is devoted to the study of the essential features of the loss of the right to public service as a ground for termination of public service legal relations. It is found that despite the sign of equality of citizens in access to the public service, normatively defined criteria to be met by a citizen: reaching the age of majority, citizenship of Ukraine (which can be acquired in accordance with Ukrainian laws and international treaties of Ukraine), free knowledge of the state language, assignment of the appropriate degree of higher education depending on the category of the public service position held by the public servant.

Qualitative and substantive features which characterize the termination of Ukrainian citizenship are singled out: it is possible due to renunciation of Ukrainian citizenship, loss of Ukrainian citizenship, on the grounds provided by international agreements of Ukraine; realized through voluntary behavior of a person who is a citizen of Ukraine by submitting a petition or application (not voluntary, for example, the automatic acquisition of another citizenship by a citizen of Ukraine as a result of marriage to a foreigner); the date of termination of citizenship of Ukraine is the date of issuance of the relevant Decree of the President of Ukraine. It is established that regardless of whether intentionally or due to ignorance a public servant did not report the citizenship of a foreign state during entering the public service.

The signs characterizing the loss of the right to public service as a ground for termination of public service legal relations are singled out: 1) it results in the issuance of an order (instruction) on dismissal of a public servant; 2) is a legally established precondition for termination of public service; 3) is the basis for termination of the contract for public service; 4) is the content of an individual act, as it relates to the implementation of the rights and obligations of specific subjects of public service legal relations; 5) has a consistent meaning, because it provides for the occurrence of factual and legal consequences, determining their temporal boundaries; 6) is part of the personal file of a public servant whose official activity has been terminated; 7) makes it impossible for a person to enter the public service further until the conditions have arisen that have led to the termination of public service legal relations.

Key words: public service legal relations, loss of the right to public service, public servant, citizenship of Ukraine, administrative liability.

Постановка проблеми. Припинення державно-службових правовідносин відбувається внаслідок визначених юридичних фактів. Тенденції до впровадження міжнародних стандартів публічного адміністрування та функціонування публічної служби опосередкували зміни в детермінації підстав припинення державної служби. Питання правової природи права на державну службу та його втрата є одним із найбільш важливих, оскільки від вибору того чи іншого тлумачення цієї дефініції, залежить наступна характеристика похідних від неї понять, не винятком є визначення його змісту як підстави припинення державно-службових правовідносин. Проблематика проходження державної служби відображає зміст службового права, водночас вона була й залишається дотепер надзвичайно актуальною, особливо з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя, насамперед у сфері державно-службових відносин.

Суттєвий науковий внесок у розроблення концептуальних засад державно-службових правовідносин було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломєць та інших. Водночас значна кількість питань, пов'язаних із визначенням втрати права на державну службу як підстави припинення державно-службових правовідносин залишається нерозв'язаною з врахуванням нормотворчого реформування засад функціонування публічної влади, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження сутнісних ознак втрати права на державну службу як підстави припинення державно-службових правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Для цілей дослідження державно-службові правовідносини визначено як сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються, припиняються у сфері функціонування державної служби та які врегульовано нормами службового права. Законом України «Про державну службу» до підстав припинення державно-службових правовідносин, які складаються під час проходження державної служби, віднесено втрату права на державну службу [1].

Варто зазначити, що право на державну службу є невіддільним конституційним правом громадян України, відповідно до якого вони користуються рівним правом доступу до державної служби [2]. Право на державну службу окреслює межі правосуб'єктності особи, головним чином дієздатності, оскільки правоздатність є однаковою та рівною для всіх [3, с. 415]. Незважаючи на ознаку рівності громадян у доступі на державну службу, нормативно визначено критерії, яким також має відповідати громадянин: досягнення особою повноліт-

тя, вільне володіння державною мовою (корелює з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 9 Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [4]), надання відповідного ступеня вищої освіти залежно від категорії посади державної служби, яку обіймає державний службовець [1]. Отже, розглядаючи втрату права на державну службу як підставу припинення державно-службових правовідносин, доходимо висновку, що особа під час вступу на державну службу відповідає вищезазначеним критеріям.

Статтею 84 Закону України «Про державну службу» деталізовано підстави втрати права на державну службу та виокремлено їх вичерпний перелік: припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України; встановлення факту наявності в державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби; набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; набрання законної сили рішенням суду щодо такого державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб; наявність у державного службовця реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб [1].

Втрата права на державну службу як підстава припинення державно-службових правовідносин характеризується такими ознаками:

- 1) має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця;
- 2) є юридично закріпленою передумовою припинення державної служби;
- 3) є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби;
- 4) є змістом індивідуального акта, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин;

5) має консеквентний зміст, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їхні темпоральні межі;

6) є частиною особової справи державного службовця, службову діяльність якого припинено;

7) унеможливує подальшу можливість вступу особи на державну службу до моменту наявності умов, що спричинили припинення державно-службових правовідносин.

Необхідним уявляється конкретизація окремих підстав втрати права на державну службу. Зокрема, щодо припинення громадянства України, то його характеризують такі якісно-змістовні ознаки: є наслідком виходу з громадянства України, втрати громадянства України за підставами, передбаченими міжнародними договорами України; реалізується через добровільну волюву поведінку особи, яка є громадянином України, шляхом подання клопотання або заяви (не є добровільним, наприклад, автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем); датою припинення громадянства України є дата видання відповідного Указу Президента України [5].

Виїзд на постійне проживання за межі України як підстава втрати права на державну службу означає, що громадянин України проживає на території певної держави не менш ніж один рік і має намір проживати на території цієї держави протягом необмеженого строку, не обмежуючи таке проживання певною метою і за умови, що таке проживання не є наслідком виконання цією особою службових обов'язків або зобов'язань за договором (контрактом) [6]. З одного боку, постійне проживання особи за межами України пов'язано з бажанням набуття громадянства цієї держави, а з іншого – воно унеможливує виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків.

Наступною умовою втрати права на державну службу є встановлення факту наявності в державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби. Доцільно вказати на те, що незалежно від того, навмисно чи внаслідок необізнаності державний службовець не повідомив під час вступу на державну службу про громадянство іноземної держави, його бездіяльність спричиняє настання негативних наслідків. Зі свого боку, набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби автоматично (наприклад, унаслідок одруження без звернення з відповідним клопотанням) громадянин України перетворюється на особу з подвійним громадянством [5]. У цьому разі йдеться про пробіл у правовому регулюванні щодо питання подвійного громадянства: по-перше, воно є забо-

роненим відповідно до ст. 4 Конституції України; по-друге, в Україні немає правового механізму розв'язання питання щодо позбавлення подвійного громадянства, набутого автоматично.

Щодо набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, варто зазначити таке. Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлено такі адміністративні правопорушення, які підпадають під вищезазначені ознаки: а) є правопорушенням, яке пов'язано з корупцією; б) передбачає застосування конкретного різновиду санкції:

1) повторне вчинення протягом року одного з таких діянь: а) порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю; б) порушення особою встановлених законом обмежень щодо входу до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації) (ч. 3 ст. 172⁴);

2) повторне вчинення протягом року порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ч. 2 ст. 172⁵);

3) повторне вчинення протягом року одного з таких діянь: а) несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; б) неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані (ч. 3 ст. 172⁶);

4) повторне вчинення протягом року одного з таких діянь: а) неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; б) вчинення дій чи ухвалення рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 3 ст. 172⁷);

5) незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах чи в інтересах іншої фізичної або юридичної особи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, яка стала їй (їм) відома через

виконання службових або інших визначених законом повноважень (ч. 2 ст. 172⁸);

б) повторне вчинення протягом року порушення заборони розміщення ставок на спорт зацікавленими сторонами офіційного спортивного змагання, у якому вони беруть участь, з одержанням за це неправомірної вигоди в розмірі, що не перевищує двадцяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб (ч. 2 ст. 172⁹⁻¹) [7].

Незалежно від скоєного діяння, якщо воно входить до вищезазначеного переліку, державний службовець втрачає право на державну службу на визначений термін із моменту винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності у справі про вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, що несе обтяжливі наслідки для нього.

Наступною підставою втрати права на державну службу є набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави. У разі притягнення особи до кримінальної відповідальності до неї може бути застосовано заходи забезпечення кримінального провадження з метою досягнення дієвості цього провадження. Одним із таких заходів є тимчасове обмеження в користуванні спеціальним правом. Що стосується державного службовця, то цей захід виявляється в зупиненні його права на державну службу. Вказана підстава має місце тільки в тому разі, коли судом винесено обвинувальний вирок. Тобто в разі закриття кримінального провадження (наприклад, встановлено відсутність події кримінального правопорушення; відсутність у діянні складу кримінального правопорушення; не встановлено достатніх доказів для доведення винуватості особи в суді й вичерпано можливості їх отримання; набрав чинності закон, яким скасовано кримінальну відповідальність за діяння, вчинене особою; існує вирок за тим самим обвинуваченням, що набрав законної сили, або постановлено ухвалу суду про закриття кримінального провадження за тим самим обвинуваченням) [8], особа не втрачає права на державну службу.

Підстава припинення права на державну службу у вигляді набрання законної сили рішенням суду щодо державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави характеризуються такими ознаками: під активами розуміються грошові кошти, зокрема готівкові кошти, кошти, що перебувають на банківських рахунках чи на зберіганні в банках або інших фінансових устано-

вах), інше майно, майнові права, нематеріальні активи, криптовалюти, обсяг зменшення фінансових зобов'язань, а також роботи чи послуги, надані особі, уповноваженій на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування; набуттям активів державним службовцем є набуття їх у власність, а також набуття активів у власність іншою фізичною або юридичною особою, якщо доведено, що таке набуття було здійснено за дорученням особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або що особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може прямо чи опосередковано вчиняти щодо таких активів дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними; предмет справи може стосуватися виняткового переліку активів (наприклад, активів, набутих після дня набрання чинності Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів», якщо різниця між їхньою вартістю і законними доходами особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день набрання чинності зазначеним Законом, але не перевищує межу, встановлену ст. 368-5 Кримінального кодексу України тощо) [9].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, доходимо висновку, що втрата права на державну службу впливає на правосуб'єктність суб'єкта службового права, позбавляючи його можливості здійснювати державну службу. Характеристика втрати права на державну службу як підстави припинення державно-службових правовідносин дала змогу виявити специфіку цього юридичного факту: має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця; є юридично закріпленою передумовою припинення державної служби; є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби; є змістом індивідуального акта, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин; має консеквентний зміст, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їхні темпоральні межі; є частиною особливої справи державного службовця, службову діяльність якого припинено; унеможливорює подальшу можливість вступу особи на державну службу до моменту наявності умов, що спричинили припинення державно-службових правовідносин. Водночас важливість і широке коло підстав втрати права на державну службу опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.11.2020).
3. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. Харьков : Консум: Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.
4. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (дата звернення: 15.11.2020).
5. Про громадянство : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text> (дата звернення: 21.11.2020)
6. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 15.11.2020).
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
8. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 15.11.2020).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів : Закон України від 31 жовтня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#Text> (дата звернення: 15.11.2020).