

ВІХЛЯЄВ М. Ю.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(ДВНЗ «Ужгородський національний
університет»)

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.67>**ПРОБЛЕМАТИКА ЗВІЛЬНЕННЯ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ
ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

В статті розглядаються актуальні теоретичні питання щодо застосування заходів дисциплінарної відповідальності публічних службовців та наведені правові позиції Верховного Суду в контексті звільнення особи з публічної служби. Звертається увага на окремі моменти проблематики інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців та висвітлені шляхи їх вирішення із урахуванням усталеної практики Верховного Суду. Доведено, що звільнення з державної служби, як різновид дисциплінарного стягнення може бути застосоване в разі здійснення таких правопорушень, як: несправедливе виконання Присяги державного службовця; прояви неповаги до держави, її символів та українського народу; неналежне використання службових повноважень, за умови, що такі дії не містять ознак кримінального або адміністративного правопорушення. На підставі аналізу судової практики застосування дисциплінарних стягнень, зроблено висновок, що є випадки, коли за вчинення дисциплінарного проступку до публічного службовця застосовується, попри існування менш суворого заходу впливу, звільнення з посади державної служби. Встановлено, що розгалужена система законодавства у сфері публічної служби супроводжується певними невідповідностями та суперечностями. Це може створювати плутанину у практичному застосуванні законодавства й ускладнювати його виконання. Наголошено, що перелік дисциплінарних правопорушень, що наведені у Законі України «Про державну службу» потребує осучаснення. Таким чином, наголошується про необхідність провести детальну ревізію даних норм для усунення неузгодженостей і покращення правозастосування. Визначено, що існуючі недоліки в законодавстві, що стосується звільнення особи з публічної служби, безпосередньо впливають на систему дисциплінарної відповідальності публічних службовців; в сучасних умовах, проблеми, пов'язані зі звільненням з посад, вельми успішно вирішуються завдяки правозахисній позиції Верховного Суду; існує нагальна необхідність удосконалення законодавчих норм, що регулюють дисциплінарну відповідальність публічних службовців; обговорення теоретичних аспектів цього питання потребує більш глибокого аналізу, особливо у контексті нинішніх соціальних змін в Україні. Це обумовлено тим, що такі дослідження є ключовим елементом адміністративно-правової науки та створюють фундамент для подальшого розвитку наукових концепцій.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, підстави дисциплінарної відповідальності, юридична відповідальність публічних службовців, підстави дисциплінарної відповідальності публічних службовців, звільнення з посади, звільнення особи з публічної служби, незаконне звільнення, адміністративні суди, судовий захист.



Vikhliaiev M. Yu. The problem of dismissal from public service in the context of disciplinary liability of public officers

The article considers topical theoretical issues regarding the application of measures of disciplinary responsibility of public servants and the legal positions of the Supreme Court in the context of the dismissal of a person from public service. Attention is drawn to certain aspects of the issue of the institution of disciplinary responsibility of public servants and the ways of solving them are highlighted, taking into account the established practice of the Supreme Court. It has been proven that dismissal from public service, as a type of disciplinary penalty, can be applied in the event of such offenses as: unfair performance of the Oath of a civil servant; manifestations of disrespect for the state, its symbols and the Ukrainian people; improper use of official powers, provided that such actions do not contain signs of a criminal or administrative offense. Based on the analysis of the practice of applying disciplinary sanctions, it was concluded that there are cases when, despite the existence of less severe measures of influence, dismissal from the civil service position is applied to a public servant for committing a disciplinary offense. It was established that the extensive system of legislation in the field of public service is accompanied by certain inconsistencies and contradictions. This can create confusion in the practical application of the law and complicate its implementation. It was emphasized that the list of disciplinary offenses specified in the Law of Ukraine «On Civil Service» needs to be updated. Thus, it is emphasized the need to carry out a detailed revision of these norms to eliminate inconsistencies and improve law enforcement. It was determined that the existing shortcomings in the legislation related to the dismissal of a person from public service directly affect the system of disciplinary responsibility of public employees; in modern conditions, problems related to dismissal from positions are very successfully solved thanks to the human rights position of the Supreme Court; there is an urgent need to improve legislative norms regulating disciplinary responsibility; the discussion of the theoretical aspects of this issue requires a deeper analysis, especially in the context of current social changes in Ukraine. This is due to the fact that such studies are a key element of administrative and legal science and create a foundation for the further development of scientific concepts.

***Key words:** disciplinary liability, grounds for disciplinary liability, legal liability of public officials, grounds for disciplinary liability of public officials, dismissal from office, dismissal of a person from public service, illegal dismissal, administrative courts, judicial protection.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Однією з найпоширеніших категорій судових справ, які розглядаються адміністративними судами в Україні, є спори, що виникають у зв'язку з прийомом (обранням, призначенням) громадян на посади в публічній службі, а також питаннями проходження служби та звільнення з неї. Звісно, звільнення з посади публічної служби за власним бажанням, як правило не породжує публічно-правові спори. Велика кількість таких спорів пов'язано із тим, що припинення державної служби здійснюється за ініціативою суб'єкта призначення за вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення (п. 4 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу» [1] (далі – Закон № 889-VIII) і в деяких випадках це здійснюється з порушення вимог законодавства, що дозволяє говорити про незаконне звільнення. Оскільки ці питання є серйозними для забезпечення стабільності та ефективності інститутів публічного адміністрування, їх розгляд в судах має велике значення для правозахисної практики в Україні.

Дійсно, гарантією ефективного захисту прав людини та громадянина від можливих порушень з боку суб'єктів владних повноважень (далі – СВП) є забезпечення єдності судової



практики в адміністративних справах. Як зазначено в пункті 4 частини 4 статті 17 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [2], дана позиція становить одну з основних засад національної судової системи, що безпосередньо впливає на зміст і напрямок діяльності судових органів.

Також, останнім часом загострюється попит на розуміння правових наслідків відновлення на посаді у випадках незаконного звільнення особи з публічної служби. Це пов'язано із тим, що питання, які стосуються прийняття громадян на публічну службу, її проходження та підстав, умов звільнення, підпадають під дію різних спеціальних нормативно-правових актів, які залежать від характеру та виду цієї служби. Проте варто зазначити, що на практиці ці нормативно-правові документи часто є неоднозначними у своїй регуляції стосовно причин, підстав і процедур звільнення, відновлення на посаді в випадках незаконного звільнення, а також нарахування та виплати середньої зарплати за час вимушеного прогулу. Більш того, деякі з цих актів мають значні прогалини, що ускладнює їх застосування і може призводити до правової невизначеності.

У Висновку № 20 (2017) Консультативної ради європейських судів (КРЕС) «Про роль судів у забезпеченні єдності та застосуванні закону від 10.10.2017 р., зазначено, що «Єдине застосування закону обумовлює довіру громадськості до судів, покращує громадську думку щодо справедливості та правосуддя» [3].

У зв'язку з цим, що останнім часом збільшилося кількість публічно-правових спорів, пов'язаних із звільнення осіб з публічної служби в наслідок застосування заходів дисциплінарної відповідальності та прискорення євроінтеграційних процесів, то і актуалізувалися дослідження в зазначені сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Повернення до аналізу проблем функціонування публічної служби обумовлено різноманітними чинниками, зокрема істотними прогалинами в законодавстві, які усуваються за рахунок рекомендацій науковців на підставі досліджень проведених українськими вченими, такими як В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю. П. Битяк, І.П. Голосніченко, О.І. Миколенко, Н.С. Панова, В. П. Тимошук, А. М. Школик, М. А. Баламуш та інші. Незважаючи на широкий внесок у дослідження публічної служби, в тому числі і питань пов'язаних із дисциплінарною відповідальністю публічних службовців, багато теоретичних аспектів потребують глибшого аналізу, особливо в умовах сучасних змін в Україні. Це важливе для розвитку адміністративно-правової науки, ґрунтуючись на нових наукових підходах, які відповідають сучасним реаліям.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні: а) виявити проблемні моменти застосування заходів дисциплінарної відповідальності публічних службовців; б) показати правові позиції суду по певним питанням в контексті звільнення особи з публічної служби.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус осіб, що займають публічну службу, включає в себе кілька ключових компонентів: процес вступу до публічної служби, умови та процедури її проходження, механізми звільнення, а також соціально-економічний статус. Цей статус регулюється нормами різних правових систем, зокрема, конституційного, адміністративного, трудового, цивільного, кримінального і фінансового права, переважна частина яких належить до домену публічного права. Ця складна і специфічна структура свідчить про важливість та багатогранність інституту публічної служби, що в свою чергу, зумовлює розширення юрисдикції адміністративних судів на розгляд справ, пов'язаних із прийомом на службу, її проходженням і звільненням (відповідно до п. 2 ч. 1 статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України [4], далі – КАСУ). Конструкція цієї норми є визначальною для формулювання предмету позову у досліджуваній категорії справ.

Згідно з приписами ч. 2 ст. 2 КАС, адміністративні суди зобов'язані перевіряти законність рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Ця перевірка передбачає, що усі рішення повинні бути прийняті на основі законодавчих норм, у межах наданих



повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Важливо, щоб такі дії здійснювались з належним врахуванням всіх обставин, які можуть вплинути на прийняття рішення, із забезпеченням неупередженості та добросовісності.

Враховуючи виклики сучасності, сучасне українське законодавство зазнає важливих змін, спрямованих на розширення судового захисту. Це охоплює, зокрема, посилення контролю за правомірністю рішень, прийнятих органами влади, що суттєво впливає на формування правової держави в Україні.

Наприклад, у Постанові від 03.06.2019 р. № 2140/1304/18 зазначено, «що однією з найважливіших тенденцій розвитку сучасного законодавства України є розширення сфери судового захисту, в тому числі судового контролю за правомірністю і обґрунтованістю рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень» [5].

І це пов'язано із тим, що публічна служба охоплює різноманітні аспекти діяльності на державних політичних посадах, членство в колегіальних органах, професійну діяльність суддів і прокурорів, військову службу, альтернативну (невійськову) службу, а також інші форми державної служби. До цієї категорії також відноситься патронатна служба в державних органах, а також службова діяльність в органах влади АРК та в органах місцевого самоврядування.

В той же час, наявність розгалуженої системи законодавства у сфері публічної служби обумовлює і наявність певних неузгодженостей та протиріч. Наприклад, огляд переліку дисциплінарних правопорушень, визначений у Законі України «Про державну службу», виявляє низку недоліків у його складанні та формулюванні. Ці недоліки мають істотне значення для інституту дисциплінарної відповідальності державних службовців у цілому. Так, існує загальноприйнята практика класифікації правопорушень (як кримінальних, так і адміністративних) за об'єктами посягання. Однак у даному випадку цей підхід законодавцем не враховано, а альтернативні підходи визначити майже неможливо, що свідчить про відсутність системності в класифікації видів дисциплінарних проступків, викладених у статті 65 Закону № 889-VIII. Також не прослідковується й залежність від тяжкості цих проступків або суворості дисциплінарних стягнень.

«Поняття дисциплінарного проступку можна визначити через наступні дії: неналежне виконання службових обов'язків; недотримання правил службової етики порушення встановлених для державних службовців обмежень та заборон. Дисциплінарний проступок може виражатися як у протиправних діях, так і в бездіяльності державних службовців – невиконанні службових обов'язків, які визначені у законодавстві чи в посадових інструкціях. Наслідком вчинення дисциплінарного проступку є застосування заходів дисциплінарної відповідальності» [10, с. 2].

Відповідно до ч. 1 ст. 66 Закону України № 889-VIII, до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службу відповідність; 4) звільнення з посади державної служби [1].

На підставі аналізу практики застосування дисциплінарних стягнень, можливо говорити про непоодинокі випадки, коли за вчинення дисциплінарного проступку до публічного службовця застосовується, попри існування менш суворих заходів впливу, звільнення з посади державної служби.

Згідно з положеннями частини 5 статті 66 Закону № 889-VIII, звільнення з державної служби є особливим заходом дисциплінарного впливу. Дане положення корелюється із положеннями Касаційного адміністративного суду Верховний Суд (далі – КАС ВС). Так, у Постанові КАС ВС від 20.05.2019 р., обґрунтовується висновок, «що звільнення зі служби ... як вид стягнення є крайнім заходом дисциплінарного впливу ... застосовуючи крайню міру дисциплінарного стягнення відповідач повинен .. належним чином обґрунтувати необхідність застосування такої міри та неможливість застосування інших видів дисциплінарного стягнення» [6].

Звільнення з державної служби, як різновид дисциплінарного стягнення може бути застосоване в разі скоєння таких порушень як: а) не виконання Присяги державного



службовця; б) прояву неповаги до держави, її символів та українського народу; неналежне використання службових повноважень, за умови, що такі дії не містять ознак кримінального або адміністративного правопорушення.

На підставі аналізу судової практики, можливо говорити, що однією з найбільш поширених причин, з яких працівники добиваються поновлення на своїй посаді, є недоказовість грубого дисциплінарного порушення, яке стало причиною їх звільнення. Це означає, що відповідач, на якого покладено тягар доказування, не зміг довести факти, що стосуються вчинення порушення з боку позивача. Це повністю корелюється із нормами ч. 2 ст. 77 КАСУ, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача. Враховуючи імперативи ч. 1 ст. 90 КАСУ, суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні.

При формуванні стратегії захисту прав і свобод позивача, в контексті дисциплінарної відповідальності публічних службовців, існує ряд важливих аспектів, які слід обов'язково брати до уваги. Так, потрібно розуміти, що наявність судового рішення, яке б констатувало вину особи у скоєнні кримінального правопорушення, не є необхідною умовою для притягнення до дисциплінарної відповідальності. Такий підхід підтримується Великою Палатою Верховного Суду, котра вказала на відсутність правових перешкод для дисциплінарних проваджень, навіть якщо особа не була визнана винною у кримінальному контексті. Це питання детально розкрито в ряді постанов Великої Палати Верховного Суду, зокрема у справах № 800/547/17 (П/9901/87/18) від 25 квітня 2018 року [7] і № 800/454/17 (П/9901/141/18) від 22 січня 2019 року [8] та інших, де підкреслюється важливість розмежування підстав для притягнення до дисциплінарної та кримінальної відповідальності.

В науковій літературі, в національному законодавстві неодноразово наголошується про реалізації правила «застосування дисциплінарного стягнення лише за дисциплінарне правопорушення в межах чинного законодавства».

І в цьому контексті, Н. Кайда зазначає, що «Дисциплінарне стягнення може бути накладено тільки у разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку та вини державного службовця» [9].

Цікавою є правова позиція Верховного суду, яка закріплена у постанові від 25 серпня 2020 року у справі № 826/19766/16, «звільнення працівника з підстав, не передбачених законом, або з порушенням встановленого законом порядку, свідчить про незаконність такого звільнення і тягне за собою поновлення порушених прав працівника» [10].

На нашу думку, не менш важливою є ще одна підстава для задоволення позову адміністративними судами – це випадки, коли звільнення визнається судом непропорційним або надмірно суворим покаранням за дисциплінарне правопорушення. В таких ситуаціях суд може дотримуватися позиції, що хоча особа й вчинила проступок, його серйозність не виправдовує найжорсткішого покарання у вигляді звільнення. Таким прикладом є справа № 821/1180/18, де суд розглянув обставини справи і ухвалив рішення на користь позивача [11].

Враховуючи велику кількість спорів щодо припинення публічної служби на підставі вчинення публічним службовцем дисциплінарного проступку, який звільнена особа оскаржує, сформована правова позиція судів в цьому питанні. «Під час визначення виду дисциплінарного стягнення необхідно враховувати характер дисциплінарного проступку, обставини, за яких він був вчинений, настання тяжких наслідків, добровільне відшкодування заподіяної шкоди, попередню поведінку державного службовця та його ставлення до виконання посадових обов'язків» [12].

Варто підкреслити, що ці обставини, пов'язані з дисциплінарними правопорушеннями, часто залишаються поза увагою дисциплінарних комісій. Тенденція ігнорувати їх у висновках службового розслідування може привести до неповного або однобічного аналізу ситуації. Часто на такі деталі не звертають уваги, що підриває віру у об'єктивність і справедливість застосування дисциплінарних стягнень.



Потребує уточнення і правова позиція Верховного Суду стосовно вирішення питання строку у справах щодо звільнення з публічної служби – один місяць, який є достатнім строком для того, щоб у справах цієї категорії особа визначилася, чи звертатиметься вона до суду з позовом за захистом своїх прав і законних інтересів чи ні. Подібні висновки у справах цієї категорії, закріплено у постановах Верховного Суду від 17 липня 2019 р. у справі № 821/2004/17 [13], від 20 травня 2020 р. у справі № 826/14598/16, від 16 листопада 2022 р. у справі № 240/19150/20 [14] та інших.

Наведене вище дозволяє визнати, що є широкий спектр питань, пов'язаних із звільненням особи з публічної служби, особливо незаконного звільнення, багато теоретичних аспектів все ще потребують глибшого дослідження, особливо в контексті сучасних політико-правових трансформацій в Україні. Ці дослідження є важливим елементом в адміністративно-правовій науці і створюють необхідну базу для подальшого розвитку наукових ідей. Однак, в умовах швидкоплинних змін в державних процесах, існує нагальна потреба у нових наукових підходах, які б відповідали актуальним реаліям сьогодення

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що: 1) недоліки законодавства в контексті звільнення особи у публічної служби мають істотне значення для інституту дисциплінарної відповідальності публічних службовців; 2) в сучасних умовах вирішення проблемних питань, які виникають у зв'язку із звільненням з посади особи вирішуються завдяки сформованій правовій позиції Верховного Суду; 3) є потреба та необхідність удосконалення законодавства в контексті застосування заходів дисциплінарної відповідальності; 4) дискурси, що стосуються теоретичних аспектів, вимагають подальшого поглибленого аналізу, зокрема в умовах сучасних суспільних трансформацій, які відбуваються в Україні. І це пов'язано із тим, що такі дослідження становлять важливий компонент адміністративно-правової науки та формують необхідне підґрунтя для подальшого розвитку наукових концепцій та ідей.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
2. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
3. Про роль судів у забезпеченні єдності та застосуванні закону : Висновок № 20 (2017) Консультативної ради європейських судів від 10.10.2017 р. URL: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/vysnovok_kryes_20.pdf
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
5. Постанова П'ятого апеляційного адміністративного суду у справі № 2140/1304/18 від 03.06. 2019 р. № 2140/1304/18. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/82140617>
6. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду у справі № 821/1180/18 від 20.05.2019 р. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/81818189>
7. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 800/547/17 (провадження П/9901/87/18) від 25 квітня 2018 р. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/73837584>
8. Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі усправі № 800/454/17 (П/9901/141/18) від 22 січня 2019 р. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/79958086>
9. Кайда Н. Припинення державної служби. URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/prohodzhennya-publichnoyi-sluzhby-u-period-diyi-voyennogo-stanu>
10. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду у від 25 серпня 2020 року у справі № 826/19766/16 (провадження № К/9901/19705/19). URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/88027882>



11. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців (досвід країн Європейського Союзу). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29411.pdf>

12. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду у справі № 821/1180/18 (провадження № К/9901/2305/19) від 20.05.2019 р. URL : <https://verdictum.ligazakon.net/document/81818189>

13. Огляд судової практики Верховного Суду у галузі пенсійного забезпечення за липень 2023 року (процесуальні аспекти). URL: <https://www.hsa.org.ua/lectors/podkorajeva-irina/articles/ogliad-sudovoyi-praktiki-verhovnogo-sudu-u-galuzi-pensiinogo-zabezpecennia-za-lipen-2023-roku-procesualni-aspekti>

14. Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду у справі № 240/19150/20 від 16 листопада 2022 р. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_16_11_2022_roku_u_spravi_240_19150_20/

