

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2022.47.265280>

УДК 342.9

*Л. В. Ківало*, здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
Кафедра адміністративного та господарського права  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна  
e-mail: l.kivalo@ukr.net  
ORCID ID: 0000-0001-6547-3683

### НЕЗАКОННЕ ЗВІЛЬНЕННЯ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПІДСТАВА ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

У статті здійснено аналіз незаконного звільнення публічного службовця з посади як підстави звернення за захистом до адміністративного суду. Доведено, що більшість підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців у вигляді звільнення з посади характеризуються наявністю наступних недоліків: 1) представлені в Законі України «Про державну службу» як комплекс чисельних менших підстав (наприклад, порушення Присяги державного службовця); 2) сформульовані з порушенням вчення про склад правопорушення, а тому потребують тлумачення як з боку офіційних структур, так і з боку науковців; 3) враховують внутрішньодержавні і ігнорують зовнішньодержавні фактори, що впливають на протиправну поведінку державного службовця; 4) використовуються в державному управлінні як засоби маніпуляції та розбудови тоталітарної системи управління; 5) не враховують принцип пропорційності розміру санкції і соціальної шкідливості протиправного діяння. Все це може бути підґрунтям для чисельних звернень осіб до адміністративного суду з оскарженням рішення про їх незаконне звільнення з посади державного службовця.

**Ключові слова:** публічна служба, державна служба, дисциплінарна відповідальність, підстави дисциплінарної відповідальності, незаконне звільнення, оскарження незаконного звільнення, адміністративний суд.

**Постановка проблеми.** Публічна служба є атрибутом будь-якої цивілізованої держави. Вона необхідна для функціонування суспільства у звичайному (тобто ефективному, планомірному, спокійному і продуктивному) режимі, адже більшість питань, які вирішують органи публічного управління, потребують тісного спілкування з суспільством, його представниками та окремими індивідами. Якість та ефективність публічного управління залежить не тільки від рівня правового забезпечення діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, а й від наповнення цих органів професійним персоналом. Якщо публічний службовець не справляється із своїми обов'язками, показує свою некомпетентність і непрофесіоналізм на займаній посаді, грубо порушує обов'язки публічного службовця, то виникає необхідність очищення влади від такого суб'єкта. Втім процедури очищення влади від некомпетентних і недобросовісних службовців повинні здійснюватись не хаотично, не на емоціях, а в строгому

дотриманні вимог національного законодавства. Власне тому, законодавство України закріплює, по-перше, підстави звільнення публічного службовця з посади, по-друге, процедуру юридичного оформлення рішення про звільнення, по-третє, вимоги до доказової бази некомпетентності чи недобросовісності службовця; по-четверте, механізм оскарження публічним службовцем рішення про його звільнення. Ця тематика є цікавою і актуальною, адже іноді уявлення керівника, що приймає рішення про звільнення, стосовно некомпетентності чи недобросовісності підлеглого, не завжди співпадає з реальним станом речей. В такому випадку виникає потреба захисту підлеглого службовця від свавілля його керівника. Щоправда, існують випадки (в 90-х роках минулого століття та в перше десятиліття XXI століття вони були достатньо поширеними), коли керівник органу публічного адміністрування не міг позбутися неефективного службовця, тобто службовця, який з формальної точки зору виконує покладені на нього обов'язки, але по факту є лінивим, некомунікативним, непродуктивним, невихованим, що негативно відображалось на якості діяльності всього органу. Втім адміністративний ресурс, що зосереджений в руках керівника органу публічної адміністрації, дозволяє йому (якщо не зразу, то через певний час) знайти юридично значимі причини звільнення такого службовця. Отже виникає проблема встановлення об'єктивності, законності і справедливості звільнення публічного службовця з посади і, по можливості, поєднання всіх цих критеріїв в одне ціле. Нагадаємо, що категорії «об'єктивне рішення», «законне рішення» та «справедливе рішення» не завжди характеризують один і той же індивідуальний правозастосовний акт про звільнення публічного службовця. Втім це дискусії загально-філософського рівня. Службовець може оскаржити рішення про його звільнення в судовому порядку, якщо вважає таке рішення незаконним. У зв'язку з цим, виникає потреба визначення критеріїв розмежування «законного» і «незаконного» рішень про звільнення службовця з займаної посади публічної служби.

До того ж, національне законодавство про публічну службу занадто розпорошене, що ускладнює: визначення вимог до посади публічної служби; встановлення виду публічної служби, що проходить особа; з'ясування категорії посади, яку займає службовець; уточнення підстав, за якими можна звільнити службовця з посади на законних підставах. Це і свідчить про актуальність тематики статті, присвяченої такій підставі звернення до адміністративного суду як незаконне звільнення з публічної служби.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Більшість науковців в своїх публікаціях фрагментарно торкаються питань законного і незаконного звільнення особи з посади публічної служби, розкриваючи її як один із елементів кар'єри публічного службовця. Зокрема, окремі аспекти підстав і процедури звільнення публічних службовців висвітлюються у працях таких вчених, як О. Т. Барабаш, Л. Р. Біла-Гіунова, Ю. П. Бітяк, Л. Ю. Величко, В. В. Голобородько, К. М. Гусов, О. О. Кравченко, С. В. Подкопаєв, Ю. М. Полетаєв, К. В. Радіонова, Л. О. Сироватська, А. Є. Шевченко і ін. Втім, факти постійних звернень осіб до адміністративного суду з питань незаконного їх звільнення з посад публічної служби, свідчать про те, що це питання, будучи предметом трудового права, майже не досліджувалось в межах науки адміністративного права і процесу.

**Мета статті.** Метою даної публікації є аналіз незаконного звільнення публічного службовця з посади як підстави звернення за захистом до адміністративного суду.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим для будь-якого практикуючого правника, є наявність чітких підстав вчинення юридично значимих дій, а також наявність правової процедури, за якою на законних підставах можна вчиняти такі дії. У зв'язку з цим, розглянемо правові підстави звільнення публічного службовця, на прикладі державної служби, яка є найбільш урегульованим сьогодні видом публічної служби.

Закон України «Про державну службу» (далі – Закон) передбачає підстави та порядок «законного звільнення державного службовця». Зокрема, Закон передбачає, що звільнення з посади є винятковим дисциплінарним стягненням [1, ст. 66], а підставами його застосування є наступні [1, ст. 65].

1. *Порушення Присяги державного службовця* (далі – Присяга). По-суті, мова йде про наступні порушення державного службовця: 1) служить своїм інтересам чи інтересам окремої соціальної групи, ігноруючи та нехтуючи при цьому інтересами Українського народу, тобто в його діяльності простежується конфлікт інтересів (вчиняється у формі дії та бездіяльності); 2) порушує вимоги Конституції і законів України (вчиняється у формі дії), а також не вживає дій щодо реалізації норм Конституції і законів України у реальне життя (вчиняється у формі бездіяльності); 3) принизливо ставиться до прав, свобод і інтересів особи (вчиняється у формі дії та бездіяльності), а також не вживає заходів щодо їх захисту (у формі бездіяльності); 4) ганьбить авторитет (честь) держави (у формі діяння) та не вживає заходів для його захисту (вчиняється у формі бездіяльності); 5) нехтує і не виконує своїх обов'язків (вчиняється у формі бездіяльності) та принижує звання державного службовця (вчиняється, як правило, у формі дії).

Службове право як частина адміністративного права, на жаль, переповнене підставами дисциплінарної відповідальності, які, по-перше, складаються із комплексу, так званих, «мініпідстав» (як видно із вище наведеного прикладу, порушення Присяги, як підстава дисциплінарної відповідальності, складається із п'яти окремих «мініпідстав» відповідальності), по-друге, сформульовані таким чином, що потребують тлумачення (наприклад, висловлювання «вірно служити Українському народові» можна трактувати як завгодно, а ще більше тлумачень виникає стосовно поняття «невірно (несамовіддано) служити Українському народові»).

2. *Вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу* [1, ст. 65]. Присяга акцентує увагу на тому, що державний службовець не повинен «ганьбити честь держави», втім, окремо існує така підстава дисциплінарної відповідальності як «вияв неповаги до держави». Бачимо, що підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців іноді неузгоджені між собою та за містом дублюють один одного. Таких речей не повинно відбуватись, коли мова йде про закріплення в законодавстві підстав накладання правових санкцій (конституційних, адміністративних, кримінальних, дисциплінарних тощо). Дивує і той факт, що неповага до держави та неповага до Українського народу сприймається як щось рівнозначне і тотожне. Навіть у Конституції України питання народовладдя і питання здійснення публічної влади розділені по окремих розділах (Розділ III Конституції України присвячено формам народного волевиявлення, а Розділи IV, V, VI, VII – порядку формування та повноваженням органів державної влади). Переконані, що в ст. 65 Закону слід було окремо закріпити такі підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців як «неповага до держави» та «неповага до Українського народу».

3. *Перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення* [1, ст. 65]. Ініціативність державних службовців, яка виходить за межі їх компетенції, є караною. З одного боку, цей факт сприяє захисту інтересів держави та забезпеченню прав і свобод особи у публічно-правовій і приватноправовій сферах, з іншого боку, публічні службовці в Україні стали інертними і не будуть здійснювати корисну для суспільства діяльність, якщо в законодавстві відсутні чіткі процедури реалізації окремих їх повноважень. Вираз «ініціатива завжди карана» стає для державного службовця більш пріоритетним, ніж декларативні словосполучення, які він проголошує під час прийняття Присяги. Ця проблема притаманна всім державам, незалежно від того демократичний чи тоталітарний в них політичний режим. Баланс між служінням державі та служінням Українському народу дуже хиткий, а тому бувають випадки, коли діяння державного службовця, які відповідають «служінню Українському народу», розцінюються правоохоронними органами як перевищення службових повноважень і, відповідно, не відповідають інтересам держави. Ці протиріччя кожен державний службовець вирішує по-своєму, втім більшість із них приходять до висновку, що пріоритетним для їх кар'єри є «служіння державі». Служіння ж Українському народу обмежується виключно правами і обов'язками, що закріплені за конкретною посадою публічного службовця та процедурами, які для цього передбачені національним законодавством. Тому, рішення конкретної індивідуальної справи вирішується «за буквою закону» (щоб ніхто не висловив ніяких претензій), а не «за духом права» (коли утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави) [2, ст. 3]. Рішення Європейського суду з прав людини, які є взірцем вирішення правових ситуацій «за духом права», не будуть реалізовуватись в діяльності публічних службовців до тих пір, поки в національному законодавстві не будуть закріплені чіткі підстави і процедури вирішення конкретних категорій справ, тобто до тих пір, поки у публічних службовців не з'явиться можливість вирішувати справи «за буквою закону».

4. *Використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб* [1, ст. 65]. Діяння державних службовців, які переслідують неправомірні особисті інтереси, достатньо легко виявити та задокументувати як доказ вчинення ними дисциплінарного проступку. Зовсім інша справа, коли необхідно виявити у вчинках державного службовця його особистий (приватний) інтерес. Такий приватний інтерес, як правило, є неочевидним та прихованим від сторонніх осіб. До того ж, приватний інтерес легко завуалювати під публічний інтерес, що є поширеним фактом в публічній службі України. Сучасний рівень політ-технологій (коли мова йде про службовців, які займають політичні посади) та авторитарний стиль управління в державних органах і органах місцевого самоврядування дозволяють легко завуалювати дії і рішення, що переслідують особисті інтереси, під дії та рішення, які носять публічний загальнокорисний характер. Дивно, що ця проблематика майже не піднімається в наукових джерелах. Лише в поодиноких працях можна знайти міркування щодо технологій маніпуляції з приватним і публічним інтересом в сфері публічної служби та діяльності органів публічної адміністрації [3].

5. *Порушення вимог подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який займає посаду державної служби категорій «А» і «Б»* [4]. Мова йде про вищий корпус державної служби та інших високопосадовців, на яких може здійснюватись вплив осіб, що ма-

ють в українському суспільстві значну економічну і політичну вагу. Це новели національного законодавства, які слід ще переосмислити. Але хочемо звернути увагу на те, що національне законодавство враховує виключно внутрішні фактори стосовно протиправного впливу на високопосадовців і, при цьому, ігнорує зовнішні фактори, які є очевидними для будь-якої більш менш освіченої людини (мова йде про негативний вплив міжнародних корпорацій). Ця проблематика теж піднімається лише в поодиноких працях і не вирішується на законодавчому рівні [5].

6. *Подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби* [1, ст. 65]. Особа, яка претендує на посаду державної служби, повинна відповідати вимогам, які закріплені в ст. ст. 19 і 20 Закону. Яскравий приклад виникнення такої обставини для звільнення державного службовця з посади є факт набуття ним громадянства іншої держави. Якщо факт наявності громадянства іноземної держави був скритий особою під час вступу на державну службу чи державним службовцем під час проходження служби, то з моменту його (факту порушення) виявлення виникають юридичні підстави для звільнення державного службовця з займаної посади. Ця підстава дисциплінарної відповідальності дуже часто використовується в маніпулятивних цілях «політичним бомондом» для укріплення вертикалі влади. Тобто стосовно одних державних службовців дуже швидко знаходиться і оприлюднюється інформація щодо їх подвійного чи потрійного громадянства, а по відношенню до інших – нічого не робиться, хоча в засобах масової інформації неодноразово оприлюднюються відповідні факти.

7. *Неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення* [1, ст. 65]. Знову ж таки, у даному випадку є два суб'єкта, що порушили вимоги службового права, – керівник та підлегла особа, що перебувають, наприклад, у родинних відносинах. Якщо і керівник, і підлегла особа перебувають у статусі державного службовця, виникає питання: «Кого із них звільняти з посади?». На практиці намагаються вирішувати цю проблему за рахунок підлеглої особи, тоді як європейський досвід показує, що відповідальність повинен нести керівник, який допустив таку протиправну ситуацію.

8. *Поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння* [1, ст. 65]. Хотілося б, щоб державну службу як і будь-який інший вид публічної служби представляли високоморальні люди. Якщо державний службовець з'являється на службу у стані алкогольного, наркотичного чи токсичного сп'яніння, то своїми діями він принижує звання державного службовця. Слід розуміти, що приниження звання державного службовця може проявлятися у різних формах. Поява державного службовця на службі в стані сп'яніння прописана в Законі як підстава дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення з посади, втім існують і інші форми приниження, які охоплюються такою підставою дисциплінарної відповідальності як порушення Присяги державного службовця.

9. *Прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного право-*



порушення [1, ст. 65]. Ця підстава звільнення державного службовця з посади цікава тим, що будь-який службовець обов'язково буде оскаржувати звільнення з посади, обґрунтовуючи своє рішення тим, що його дії чи бездіяльність не містять складу кримінального чи адміністративного правопорушення, а відповідно відсутній і склад дисциплінарного проступку. І тут ми вимушені повернутись до вчення про склад правопорушення, яке достатньо непогано розроблене в науці кримінального і адміністративно-деліктного права та взагалі відсутнє в теорії службового права. В свою чергу, відсутність теоретичних розробок про склад дисциплінарного проступку негативно вплинула на рівень правового закріплення підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців. Взагалі дивна ситуація, коли державний службовець завдає шкоду державному або комунальному майну, а його за це не притягують навіть до адміністративної відповідальності. Якщо такі випадки є розповсюдженими на практиці, то виникає необхідність посилення інституту матеріальної відповідальності, який мінімізує втрати держави від необґрунтованих рішень державних службовців, що завдали шкоду державному чи комунальному майну.

10. *Вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку у вигляді прогулу без поважних причин* [1, ст. 65]. Якщо державний службовець не зміг назвати поважні причини відсутності на робочому місці більше трьох годин на протязі робочого дня, а також підтвердити їх фактами, то це є підставою для застосування до нього заходів дисциплінарної відповідальності. Якщо ж державний службовець на протязі року вдруге без поважних причин вчинив прогул, то виникає підстава для застосування до нього більш суворого дисциплінарного стягнення – звільнення з займаної посади. З боку керівника, який приймає рішення, необхідно подбати про забезпечення доказової бази факту відсутності особи на робочому місці більше трьох годин на протязі дня та факту повторного вчинення державним службовцем на протязі року такого дисциплінарного проступку як прогул. З боку ж державного службовця, який хоче оскаржити рішення про його звільнення з посади, необхідно подбати про факти, що свідчать про відсутність складу дисциплінарного проступку (наприклад, доказів, які підтверджують факт відсутності особи більше трьох годин на робочому місці) та про порушення процедури притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності.

**Висновки і пропозиції.** Аналіз підстав звільнення публічного службовця з посади дозволив зробити наступні висновки.

Факти постійних звернень осіб до адміністративного суду з питань незаконного їх звільнення з посад публічної служби, свідчать про те, що це питання, будучи предметом трудового права, майже не досліджувалось в межах науки адміністративного права і процесу.

Публічний службовець може оскаржити рішення про його звільнення в судовому порядку, якщо вважає таке рішення незаконним. У зв'язку з цим, виникає потреба визначення у науці адміністративного права критеріїв розмежування «законного» і «незаконного» рішень про звільнення службовця з займаної посади публічної служби. Якщо законність рішення про звільнення публічного службовця забезпечується положеннями національного законодавства про публічну службу, то «незаконність» такого рішення виводиться інтелектуальним шляхом на підставі аналізу положень законодавства.

Більшість підстав дисциплінарної відповідальності державних службовців у вигляді звільнення з посади характеризуються наявністю наступних недоліків:

1) представлені в Законі України «Про державну службу» як комплекс чисельних менших підстав (наприклад, порушення Присяги державного службовця); 2) сформульовані з порушенням вчення про склад правопорушення, а тому потребують тлумачення як з боку офіційних структур, так і з боку науковців; 3) враховують внутрішньодержавні і ігнорують зовнішньодержавні фактори, що впливають на протиправну поведінку державного службовця; 4) використовуються в державному управлінні як засоби маніпуляції та розбудови тоталітарної системи управління; 5) не враховують принцип пропорційності розміру санкції і соціальної шкідливості протиправного діяння. Все це може бути підґрунтям для чисельних звернень осіб до адміністративного суду з оскарженням рішення про їх незаконне звільнення з посади державного службовця.

### Список використаної літератури

---

1. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.
2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Миколенко О. І. Публічний і приватний інтерес в адміністративному праві. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 100-104.
4. Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів): Закон України від 23.09.2021 р. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 51. Ст. 421.
5. Миколенко О. І. Вплив діяльності міжнародних корпорацій на політичні процеси у світі в умовах глобалізації. *Вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць*. Випуск 2, 2019. Том 2. С. 215-219.

### References

---

1. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrayiny vid 10.12.2015. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady*. 2016. № 4. St. 43. [in Ukrainian].
2. Konstytutsiya Ukrayiny. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1996. № 30. St. 141. [in Ukrainian].
3. Mykolenko O. I. (2016). Publichnyy i pryvatnyy interes v administratyvnomu pravi. *Pravova derzhava*. № 24. S. 100-104. [in Ukrainian].
4. Pro zapobihannya zahrozam natsional'niy bezpetsi, pov'yazanym iz nadmirnym vplyvom osib, yaki mayut' znachnu ekonomichnu ta politychnu vahu v suspil'nomu zhytti (oliharkhiv): Zakon Ukrayiny vid 23.09.2021 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady*. 2021. № 51. St. 421. [in Ukrainian].
5. Mykolenko O. I. (2019). Vplyv diyal'nosti mizhnarodnykh korporatsiy na politychni protsesy u sviti v umovakh hlobalizatsiyi. *Visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava: Zbirnyk naukovykh prats'*. Vypusk 2. Tom 2. S. 215-219. [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.09.2022 р.

*L. V. Kivalo*, PhD student

Odesa I. I. Mechnikov National University  
the Department of Administrative and Commercial Law  
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine  
e-mail: l.kivalo@ukr.net  
ORCID ID: 0000-0001-6547-3683

## ILLEGAL DISMISSAL FROM THE PUBLIC SERVICE AS A GROUND FOR APPEALING TO THE ADMINISTRATIVE COURT

### Summary

The article analyzes the illegal dismissal of a public official from his position as a basis for applying for protection to an administrative court. It has been established that public service is an attribute of any civilized state. It is necessary for the functioning of society in a normal (that is, effective, planned, calm and productive) mode, because most of the issues that are decided by public administration bodies require close communication with society, its representatives and individual individuals. Attention is drawn to the fact that the quality and efficiency of public administration depends not only on the level of legal support for the activities of state bodies and local self-government bodies, but also on the filling of these bodies with professional personnel. Therefore, the legislation of Ukraine establishes, firstly, the grounds for the dismissal of a public official from his position, secondly, the procedure for legalization of the decision on dismissal, thirdly, the requirements for the evidence base of the employee's incompetence or dishonesty; fourthly, the mechanism for appeal by a public servant against the decision to dismiss him. It is noted that the facts of constant appeals of persons to the administrative court on the issue of their illegal dismissal from public service positions indicate that this issue, being a subject of labor law, was almost not investigated within the scope of the science of administrative law and process. It was found that a public servant can appeal the decision to dismiss him in court if he considers such a decision to be illegal. In this regard, there is a need to define in the science of administrative law the criteria for distinguishing between "legal" and "illegal" decisions to dismiss an employee from a public service position. It is noted that the legality of the decision to dismiss a public servant is ensured by the provisions of the national legislation on public service, while the illegality of such a decision is derived intellectually based on the analysis of the provisions of the law. It has been proven that most of the grounds for disciplinary responsibility of civil servants in the form of dismissal from office are characterized by the presence of the following shortcomings: 1) are presented in the Law "On Civil Service" as a complex of numerous smaller grounds (for example, violation of the Oath of a civil servant); 2) formulated in violation of the doctrine on the composition of the offense, and therefore require interpretation both by official structures and by scientists; 3) take into account internal state factors and ignore external state factors affecting the illegal behavior of a civil servant; 4) are used in state administration as means of manipulation and development of a totalitarian system of governance; 5) do not take into account the principle of proportionality of the size of the sanction and the social harmfulness of the illegal act. All this can be the basis for numerous appeals of persons to the administrative court to challenge the decision on their illegal dismissal from the position of a civil servant.

**Keywords:** public service, state service, disciplinary responsibility, grounds for disciplinary responsibility, illegal dismissal, appeal against illegal dismissal, administrative court.