

Стець О. М.,*кандидат юридичних наук,**завідувач кафедри конституційного, міжнародного та приватного права**Криворізького факультету**Національного університету «Одеська юридична академія»*

ЗМІНА ІСТОТНИХ УМОВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ЯК ПІДСТАВА ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Анотація. Статтю присвячено встановленню якісно-змістовної характеристики зміни істотних умов державної служби як підстави припинення державно-службових правовідносин. Визначено, що істотні умови державної служби є якісними й змістовними елементами службової діяльності, які суттєво відрізняють її від іншої діяльності цього ж типу, та мають бути визначеними під час призначення на посаду державної служби.

З'ясовано, що окремої статті, якою було б визначено порядок припинення державної служби у зв'язку зі зміною істотних умов державної служби, немає. Натомість окреслено алгоритм дій державного службовця, якщо він не згоден зі зміною істотних умов служби шляхом вибору одного з таких варіантів поведінки: 1) подання керівникові державної служби заяви про звільнення; 2) подання керівникові державної служби заяви про переведення на іншу запропоновану посаду; 3) конклюдентна згода на продовження проходження державної служби за нових умов без додаткового письмового повідомлення суб'єкта призначення про ухвалені рішення.

Виокремлено ознаки, притаманні зміні істотних умов державної служби як підстави припинення державної служби: 1) є наслідком виключно волевиявлення державного службовця, яке полягає у відмові продовжувати державну службу та відображається у письмовій заяві; 2) фактичною підставою є нормативно-визначені випадки зміни істотних умов державної служби; 3) може реалізовуватись протягом 30 днів із моменту письмового ознайомлення державним службовцем про фактичну зміну істотних умов державної служби; 4) має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця; 5) є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби; 6) є підставою отримання вихідної допомоги державним службовцем у розмірі середньої місячної заробітної плати; 7) не впливає на правочинність особи щодо подальшого її вступу на державну службу на загальних засадах.

Звернено увагу на те, що істотною зміною державної служби є виключно зміна належності посади державної служби до певної категорії, а не підкатегорії. Установлено, що зміна основних посадових обов'язків державного службовця як істотна зміна державної служби стосується не будь-яких обов'язків як міри належної поведінки у сфері державної служби, встановленої державою, а лише посадових обов'язків, які опосередковано правовим становищем державного службовця у сфері державної служби та закріплено в посадових положеннях, інструкціях.

Ключові слова: державний службовець, державно-службові правовідносини, припинення, зміна істотних умов, державна служба.

Постановка проблеми. Запровадження міжнародних стандартів функціонування публічної влади в Україні зумовило внесення суттєвих змін до наявних державно-службових відносин та надало їм нових ознак. Указана теза стосується окреслення переліку підстав припинення державної служби. Законом України «Про державну службу» закріплено виключний перелік підстав, які може бути визнано істотними змінами умов державної служби, що потребують теоретичного опрацювання. Проблема визначення сутності та значення зміни істотних умов державної служби як підстави припинення державно-службових правовідносин є надзвичайно актуальною, зважаючи на докорінні зміни, які відбуваються в усіх сферах суспільного життя, насамперед у сфері державно-службових правовідносин.

Мета статті – встановити сутність та значення зміни істотних умов державної служби як підстави припинення державно-службових правовідносин.

Теоретичною основою статті є висновки щодо концептуальних засад державно-службових правовідносин, які зроблено такими вченими, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.Е. Зелінський, В.Я. Малиновський, О.П. Рябченко, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, О.С. Продаєвич та ін. Водночас значна кількість питань, пов'язаних зі зміною істотних умов державної служби як підставою припинення державно-службових правовідносин, залишається невирішеною, особливо в контексті нормативно-правових змін до регулювання державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з підстав припинення суспільних відносин, пов'язаних із проходженням державної служби та врегульованих нормами службового права, є незгода державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною умов [1]. Загалом, термін «істотні умови державної служби» є оцінним поняттям, яке може набувати різної детермінації в законодавстві. Ретроспективний аналіз такого інституту службового права, як зміна істотних умов державної служби, дозволяє стверджувати, що до ухвалення чинного Закону України «Про державну службу» правові норми, які його сформуливали, були відсутніми в Законі України «Про державну службу» 1993 р. [2], а містились у трудовому законодавстві.

Натепер службове законодавство оперує термінами «істотні умови державної служби», «зміна істотних умов державної служби», «незгода державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов» тощо, що свідчить про специфікацію категорії «істотні умови праці» до особливостей державної служби. Звернемо увагу й на те,

що в ст. 43 Закону України «Про державну службу» наведено вичерпний перелік умов, які є істотними під час проходження державної служби [1]. Натомість у ст. 32 Кодексу законів про працю України міститься невичерпний перелік істотних умов праці. До них належать такі: система та розмір оплати праці, пільги, режим роботи, суміщення професій, зміна розрядів і найменування посад тощо [3].

Для досягнення цілей цього дослідження істотні умови державної служби можна визначити як елементи службової діяльності, які суттєво відрізняють її від іншої діяльності цього ж типу. Як слушно зазначено Л.Р. Білою-Тіуною, істотні умови державної служби характеризуються тим, що: а) їх має бути визначено під час призначення на посаду державної служби; б) їх не може бути змінено в односторонньому порядку [4, с. 324]. Уважаємо за доцільне конкретизувати запропоновані характеристики.

Так, визначення істотних умов державної служби під час призначення на посаду державної служби корелює з положеннями ст. 23 Закону України «Про державну службу», якими встановлено, що під час оголошення конкурсу на державну службу суб'єкт призначення має вказати інформацію, якою може бути ідентифіковано відповідну вакансію, а саме: найменування і місцезнаходження державного органу, назву посади, посадові обов'язки, умови оплати праці, вимоги до професійної компетентності кандидата на посаду, інформацію щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду тощо [1]. Крім того, відомості про істотні умови державної служби повинні відображатися в акті призначення особи на посаду державної служби. Це стосується, наприклад, обійманої посади на державній службі із зазначенням структурного підрозділу державного органу, умов оплати праці, зобов'язання державного органу забезпечити державному службовцеві можливість проходження професійного навчання, необхідного державному службовцеві для виконання своїх посадових обов'язків (ст. 33).

Певну специфіку має визначення істотних умов державної служби під час призначення на посаду шляхом укладення контракту. Відповідно до форми типового контракту про проходження державної служби, в ньому має бути відображено такі істотні умови державної служби, як виконання конкретно визначених завдань, визначені показники результативності, ефективності та якості їх виконання, умови праці, забезпечення відповідними матеріально-технічними ресурсами, необхідними для виконання посадових обов'язків, графік роботи [5].

Та обставина, що істотні умови державної служби не може бути змінено в односторонньому порядку суб'єктом призначення, є передумовою позиціонування незгоди державного службовця з їх зміною як підставою припинення державно-службових правовідносин. Показово, що окремої статті, якою визначено порядок припинення державної служби, немає, хоч укавана підстава й міститься в переліку, визначеному ст. 83 Закону України «Про державну службу». Ст. 43 розглядуваного нормативно-правового акта окреслено алгоритм дій державного службовця, якщо він не згоден зі зміною істотних умов служби [1].

Державного службовця має бути письмово повідомлено про зміну істотних умов державної служби не пізніше ніж за 30 календарних днів до цього. Письмове повідомлення державного службовця за своєю формою є службовим листом-повідомленням, у якому зазначається те, які саме істотні зміни вносяться, з якого часу, тобто мова ведеться про направлення державному службовцеві саме листа-повідомлення, а не озна-

йомлення його з наказом (розпорядженням) під розписку. Протягом указанного терміну (30 днів) в державного службовця є декілька варіантів поведінки:

- 1) подати керівникові державної служби заяву про звільнення;
- 2) подати керівникові державної служби заяву про переведення на запропоновану йому посаду;
- 3) конклюдентно погодитися на продовження проходження державної служби на нових умовах без додаткового письмового повідомлення суб'єкта призначення про ухвалене рішення.

Для досягнення цілей цього дослідження доцільно зосередити увагу на першому варіанті поведінки державного службовця. Розглядаючи зміну істотних умов державної служби як підставу припинення державної служби, можна стверджувати, що цьому юридичному факту притаманні такі ознаки: 1) може реалізовуватись виключно на підставі волевиявлення державного службовця, що відображається в письмовій заяві; 2) фактичною підставою є нормативно визначені випадки зміни істотних умов державної служби; 3) може реалізовуватись протягом 30 днів із моменту письмового ознайомлення державним службовцем з фактичною зміною істотних умов державної служби; 4) має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця; 5) є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби; 6) є підставою для виплати вихідної допомоги державному службовцеві в розмірі середньої місячної заробітної плати; 7) не впливає на правочинність особи щодо подальшого її вступу на державну службу на загальних засадах.

Щодо нормативно-визначених випадків, коли зміна умов державної служби є істотною, то до останніх зараховано такі зміни: належності посади державної служби до певної категорії посад; основних посадових обов'язків; умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення; режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу; місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту) [1]. Унесення змін до організації державної служби є об'єктивно необхідними, зумовленими вдосконаленням структури, впровадженням нової техніки, нових технологій, удосконаленням управлінської діяльності [6]. Спільним для вказаних змін, окрім іншого, є те, що вони впливають на правове, матеріальне та організаційно-управлінське становище державного службовця [7, с. 104].

Кожна окрема зміна умов державної служби, яку нормативно визначено істотною, характеризується специфікою застосування. Так, належність посади державної служби до певної категорії визначається за нижчевказаними критеріями. Ст. 6 Закону України «Про державну службу» визначено, що посади державної служби в державних органах поділяються на категорії та підкатегорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень, змісту роботи та її впливу на ухвалення фінального рішення, ступеня посадової відповідальності, необхідного рівня кваліфікації та професійних компетентностей державних службовців [1]. При цьому категорія «посада» є визначальною кваліфікаційною характеристикою державної посади, оскільки саме від того, до якої категорії належить державна посада, залежать такі аспекти: спосіб вступу на державну службу, рівень професійно-кваліфікаційних вимог до претендента на її заміщення, перелік обмежень під час вступу на державну службу і під час проходження державної служби,

право на відставку як підставу припинення службових відносин, соціальне та матеріальне забезпечення [8]. Таким чином, істотною зміною державної служби є виключно зміна належності посади державної служби до певної категорії, а не підкатегорії.

Зміна основних посадових обов'язків державного службовця як істотна зміна державної служби стосується не будь-яких обов'язків як міри належної поведінки у сфері державної служби, яку встановлено державою, а лише посадових обов'язків, які опосередковано правовим становищем державного службовця у сфері державної служби та закріплено в посадових положеннях, інструкціях. При цьому після видання відповідного акта про призначення особи на посаду в державній службі, її (як державного службовця) ознайомлюють під розписку з посадовою інструкцією, зокрема з посадовими обов'язками.

Щодо зміни умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення слід зазначити таке. Загалом, оплатою праці державного службовця є будь-який заробіток, обчислений, як правило, у грошовому вираженні за рахунок коштів державного бюджету. Структурно оплату праці державного службовця становлять такі елементи, як посадовий оклад (щомісячний розмір погодинної оплати праці, основою якого є мінімальна тарифна ставка), який є складником основної заробітної плати державного службовця; надбавка за вислугу років; надбавки за ранг державного службовця; премії (у разі встановлення), які надаються з метою матеріального стимулювання високопродуктивної та ініціативної праці, підвищення її ефективності, якості, зацікавленості в досягненні результату та посилення персональної відповідальності державних службовців за доручену роботу або поставлені завдання [1].

Окрім оплати праці, цим пунктом передбачено зміни соціально-побутового забезпечення. Слід зазначити, що відповідно до ст. 54 Закону України «Про державну службу», соціально-побутове забезпечення державного службовця становлять надання службового житла та надання матеріальної допомоги. Так, державному службовцеві, який потребує поліпшення житлових умов, може надаватися службове житло у визначеному законом порядку. Під службовим житлом розуміється житлове приміщення державної або комунальної форми власності, призначене для заселення громадянами, які (у зв'язку з характером діяльності) повинні проживати за місцем роботи або близько до нього. До службових може бути зараховано тільки вільне житлове приміщення. Натепер чинними є Перелік категорій працівників, яким може бути надано службові житлові приміщення, і Положення про порядок надання службових житлових приміщень і користування ними [9]. Таким чином, відсутність забезпечення державного службовця службовим житлом (за необхідності та у разі відповідності його критеріям отримання такого соціально-побутового забезпечення) є зміною істотних умов державної служби, про що має бути повідомлено такому державному службовцеві.

Стосовно зміни місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту), то вказана умова є істотною виключно за умов зміни населеного пункту, де розташований державний орган [1], тобто за умов переведення державного органу з одного населеного пункту до іншого. Зміна місця розташування державного органу в межах населеного пункту не має істотного значення для проходження державної служби.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, доходимо висновку, що зміна істотних умов державної служби є підставою припинення державно-службових правовідносин. Установлено, що зміна істотних умов державної служби визначається за виключним переліком елементів. З'ясовано, що окремої статті, якою було б визначено порядок припинення державної служби у зв'язку зі зміною істотних умов державної служби, немає. Однак окреслено алгоритм дій державного службовця, якщо має місце зміна істотних умов служби шляхом вибору одного з таких варіантів поведінки: 1) подання керівникові державної служби заяви про звільнення; 2) подання керівникові державної служби заяви про переведення на іншу запропоновану посаду; 3) конклюдентна згода на продовження проходження державної служби на нових умовах без додаткового письмового повідомлення суб'єкта призначення про ухвалені рішення.

Важливість забезпечення прав державних службовців, які здійснюють функції держави, з одного боку, та ефективність державної служби – з іншого, опосередковують потребу здійснення подальших досліджень.

Література:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 15.12.2020 р.).
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490 (втратив чинність).
3. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32208?find=1&text=%D0%B7%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B0+%D1%96%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%85+%D1%83%D0%BC%D0%BE%D0%B2+%D0%BF%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96#w2_1 (дата звернення: 15.12.2020 р.).
4. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина : навчальний посібник. Одеса, 2020. 511 с.
5. Типовий контракт про проходження державної служби. Додаток до порядку укладення контрактів про проходження державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 494. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-%D0%BF#n8> (дата звернення: 10.12.2020 р.).
6. Онищук С.В. Зміна істотних умов державної служби: практичний аспект. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1412> (дата звернення: 23.12.2020). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.4.1.
7. Соколова О.А. Умови оплати праці – істотні умови державної служби. *Право і суспільство*. 2017. № 1 (2). С. 103–107.
8. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В.Галуцька, О.Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с. URL: <http://sipl.com.ua/?p=7112> (дата звернення: 02.12.2020 р.).
9. Про службові жилі приміщення : постанова Ради Міністрів УРСР від 04.02.1988 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF>.

Stets O. Change of essential conditions of public service as a ground for termination of public service legal relations

Summary. The article is devoted to the establishment of qualitative and substantive characteristics of change of essential conditions of the public service as a ground for termination of public service legal relations. It is determined that the essential conditions of the public service are qualitative and meaningful elements of the official activity, which significantly differentiates it from other activities of the same

type, and should be determined when appointing to the position of public service.

It was found that there is no separate article defining the procedure for termination of public service due to a change of essential conditions of public service. Instead, it is outlined the algorithm of actions of a public servant, if he does not agree with the change of essential conditions of service by choosing one of the following behaviors: 1) submission of a letter of resignation to the head of the public service; 2) submission to the head of the public service of an application for transfer to another proposed position; 3) implicit consent to continue the public service on new terms without additional written notice of the subject of appointment of the decision.

The signs which characterize change of essential conditions of public service as the basis of termination of public service are allocated: 1) is a consequence exclusively of will of the public servant which consists in refusal to continue public service and is reflected in the written statement; 2) the factual basis is normatively defined cases of change of essential conditions

of public service; 3) may be implemented within 30 days from the moment of written acquaintance by the public servant about the actual change of essential conditions of the public service; 4) has the effect of issuing an order (instruction) on dismissal of a public servant; 5) is the basis for termination of the contract for public service; 6) is the basis for receiving severance pay by a public servant in the amount of the average monthly salary; 7) does not affect the person's eligibility for further entry into the public service on a general basis. Attention is paid to the fact that the essential change in the public service is recognized only by a change in the position of the public service to a certain category, not a subcategory. It is established that the change of the main official responsibilities of a public servant as essential change of the public service does not apply to any responsibilities as a measure of proper conduct in the field of public service and enshrined in official descriptions, instructions.

Key words: public servant, public service legal relations, termination, change of essential conditions, public service.