

РОЗДІЛ II. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.26661/2786-5649-2024-4-02>

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ПРИПИНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ДЕРЖАВНИМ СЛУЖБОВЦЯМ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Черкунов О. В.

кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
площа Народна, 3, Ужгород, Україна
orcid.org/0009-0007-8880-6955
cherkunov.alex@gmail.com

Ключові слова: правові підстави, припинення публічної служби, державні службовці, митні органи, звільнення.

У статті досліджуються правові підстави припинення публічної служби державним службовцям митних органів України, що є важливим аспектом та складовою проходження державної служби. Метою дослідження є визначення основних правових механізмів та умов, за яких припиняються відносини пов'язані із проходженням державної служби у митних органах, а також аналіз діючого законодавства. Автор звертає увагу на роль законодавчих актів, зокрема Закону України «Про державну службу», Митного кодексу України, Кодексу законів про працю України та інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність посадових осіб митних органів та визначають порядок їхньої служби.

Розглядаються різні правові підстави припинення публічної служби, зокрема звільнення за ініціативою державного службовця, звільнення за ініціативою органу влади, припинення служби у зв'язку із змінами в організаційній структурі або ліквідацією митних органів та додаткові підстави припинення державної служби визначені контрактом про проходження державної служби.

Автор звертає увагу на правові наслідки припинення служби для державного службовця, зокрема в контексті його прав та гарантій у разі звільнення. Проаналізовано процесуальні аспекти, що стосуються прийняття рішення про звільнення, а також розглянуто механізми оскарження таких рішень. Значну увагу приділено обговоренню ефективності існуючих правових норм та можливим змінам у законодавстві для забезпечення більшої прозорості та справедливості в процесі припинення служби.

Дослідження також висвітлює проблему правових колізій та прогалін, що можуть виникати під час застосування норм законодавства щодо припинення публічної служби посадовим особам митних органів. Визначено необхідність удосконалення механізмів правового регулювання для досягнення ефективності у діяльності митних органів, забезпечення їх кадрової стабільності та підвищення відповідальності державних службовців.

У підсумку автор робить висновок про важливість гармонізації законодавства, що регулює питання припинення державної служби та звільнення із займаних посад, а також щодо необхідності розробки чітких, прозорих процедур припинення служби для забезпечення належного функціонування митних органів України.

LEGAL GROUNDS FOR TERMINATION OF PUBLIC SERVICE OF CIVIL SERVANTS IN THE CUSTOMS AUTHORITIES OF UKRAINE

Cherkunov O. V.

Candidate of Legal Sciences,

Doctoral Student at the Department of Administrative, Financial,

and Information Law

Uzhhorod National University

Narodna Square 3, Uzhhorod, Ukraine

orcid.org/0009-0007-8880-6955

cherkunov.alex@gmail.com

Key words: *legal grounds, termination of public service, civil servants, customs authorities, dismissal.*

The article examines the legal grounds for the termination of public service for civil servants in Ukraine's customs authorities, which is an important aspect and component of the civil service process. The aim of the study is to identify the main legal mechanisms and conditions under which relationships related to civil service in customs authorities are terminated, as well as to analyze the current legislation. The author focuses on the role of legislative acts, particularly the Law of Ukraine "On Civil Service," the Customs Code of Ukraine, the Labor Code of Ukraine, and other regulatory legal acts that govern the activities of officials in customs authorities and define the procedure for their service.

The article discusses various legal grounds for the termination of public service, including resignation initiated by the civil servant, dismissal initiated by the governing body, termination of service due to changes in the organizational structure or liquidation of customs authorities, as well as additional grounds for terminating civil service specified in the civil service contract.

The author emphasizes the legal consequences of service termination for the civil servant, particularly in terms of their rights and guarantees in case of dismissal. The procedural aspects related to the decision-making process on dismissal are analyzed, and the mechanisms for appealing such decisions are also reviewed. Significant attention is given to discussing the effectiveness of existing legal norms and potential changes in legislation to ensure greater transparency and fairness in the service termination process.

The study also highlights the issue of legal conflicts and gaps that may arise during the application of legislative norms regarding the termination of public service for officials in customs authorities. The need for improving the legal regulation mechanisms is identified to achieve greater efficiency in the activities of customs authorities, ensure their staffing stability, and increase the accountability of civil servants.

In conclusion, the author stresses the importance of harmonizing legislation that regulates the termination of public service and dismissal from positions, as well as the necessity of developing clear and transparent procedures for service termination to ensure the proper functioning of customs authorities in Ukraine.

Вступ. Правове регулювання діяльності посадових осіб митних органів є важливою складовою функціонування та забезпечення ефективності державної служби. Одним із ключових аспектів у цій сфері є правові підстави припинення публічної служби, які визначають механізм завершення службових відносин між державним службовцем і державним органом.

Метою цієї статті є аналіз правових підстав припинення публічної служби державними службовцями митних органів України. Особливо, необхідно звернути увагу на визначення основних механізмів та умов, за яких припиняються відносини щодо проходження публічної служби. Оскільки митні органи мають свою специфіку та функціональні завдання, необхідно розглянути,

як чинне законодавство регулює припинення служби в цих органах.

Дослідження спрямоване на визначення шляхів удосконалення правового регулювання цієї сфери з метою забезпечення стабільності кадрової політики в митних органах України, підвищення ефективності їх діяльності та забезпечення прозорих і справедливих процедур припинення публічної служби.

Аналіз стану наукових досліджень цієї проблематики викликає значний інтерес у широкому колі вітчизняних науковців, серед яких варто відзначити праці Л. Довганич, Л.М. Дорофєєвої, Т.О. Карабін, С.В. Ківалова, В.Т. Комзюка, В.І. Щербини, В.В. Ченцова та інших. Однак, незважаючи на певні досягнення у дослідженні даної тематики, в науковій спільноті тривають дискусії щодо окремих аспектів цієї проблеми.

Виклад основного матеріалу. За своїм змістом, проходження державної служби в митних органах посадовими особами є правовідносинами між державним службовцем та державним органом, а припинення державної служби є юридичним фактом завершення службових відносин.

Таким чином, правоприпиняючі факти зумовлюють припинення правовідносин [1, с. 175].

М.В. Цвік та О.В. Петришин трактують юридичні факти як конкретні життєві обставини (дії та події), з якими норми права пов'язують настання певних правових наслідків, таких як виникнення, зміну або припинення правових відносин. З точки зору вчених, ознаками юридичних фактів є: 1) життєві обставини, які полягають у наявності або відсутності певних явищ матеріального світу; 2) конкретний зміст, існують у певному місці і часі; 3) життєві обставини, які несуть інформацію про стан суспільних відносин, що входять до предмета правового регулювання; 4) зовнішній вираз; 5) пряме або опосередковане передбачення нормами права; 6) фіксація у встановленій законодавством процесуальній формі; 7) передбачені нормами права [2, с. 346].

С.Д. Гусарєв та О.Д. Тихомиров визначають юридичний факт як конкретні соціальні обставини, що мають значення для суб'єкта права в контексті реалізації його потреб та інтересів, властивості яких описуються в нормі права як умови, що спричиняють юридичні наслідки [3, с. 208].

Н.М. Оніщенко та О.В. Зайчук трактують юридичні факти як життєві обставини, сформульовані у гіпотезах правових норм, з якими ці норми пов'язують настання юридичних наслідків. Крім того, дослідники виокремлюють низку специфічних ознак юридичних фактів: 1) вони являють собою різні життєві обставини, умови і факти; 2) вони визначаються у нормах права, точніше у гіпотезах; 3) вони слугують неодмін-

ною умовою виникнення, зміни чи припинення правовідносин; 4) вони тягнуть за собою суб'єктивні права і юридичні обов'язки учасників правовідносин; 5) вони забезпечуються державним примусом [4, с. 447].

Законом України «Про державну службу» визначені підстави для припинення державної служби, зокрема: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби; 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов; 7) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»; 9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення) [5].

В Державній митній службі України 76% посадових осіб працюють за контрактом, а в територіальних органах – 100%.

Наказом Держмитслужби від 17.09.2024 № 1088 «Про деякі питання проходження державної служби в апараті Держмитслужби та її територіальних органах» встановлено, що призначення на посади державної служби в територіальних органах та апараті Держмитслужби здійснюється з укладанням контракту про проходження державної служби (крім випадків призначення на посади державної служби в апарат Держмитслужби за рішенням Голови Держмитслужби без укладення контракту про проходження державної служби; призначення на посади державної служби до Департаменту спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Держмитслужби, Спеціалізованої лабораторії з питань експертизи та досліджень Держмитслужби) та затверджено примірну форму контракту про проходження державної служби [6].

Примірною формою контракту встановлено, що дія контракту припиняється з таких підстав: а) у разі закінчення строку, на який укладено контракт; за ініціативою особи або за угодою сторін; за ініціативою державного органу – у разі невиконання або неналежного виконання особою умов контракту; у разі припинення державної служби з підстав, визначених частиною першою статті 83 Закону України «Про державну службу», та з інших підстав, визначених законодавством. Додатковими підставами для розірвання контракту є переведення особи на іншу посаду державної служби, погоджене сторонами контракту.

Законом України від 17.09.2024 № 3977-IX «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів», який набув чинності 31.10.2024 встановлено, що контрактом про проходження служби в митних органах за типовою формою контракту про проходження служби в митних органах, який затверджується Кабінетом Міністрів України, можуть встановлюватися додаткові, крім передбачених законом, підстави припинення державної служби [7].

Враховуючи зміни, внесені до Митного кодексу України зазначеним вище законом, пропонуємо додати до типового контракту про проходження служби в митних органах такі підстави за виникненням яких, дія контракту припиняється, а саме: у зв'язку з неподанням посадовою особою митного органу, яка підлягає атестації, письмової заяви про надання згоди на проходження атестації або поданням її письмової відмови від проходження атестації; у зв'язку з виникненням обставин передбачених частиною 3 статті 570 Митного кодексу України, за умови виникнення хоча б однієї обставини щодо особи, а саме: 1) визнана недієздатною або цивільна дієздатність якої обмежена у встановленому законом порядку; 2) має громадянство (підданство) іншої держави; 3) має судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку; 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 5) протягом останнього року притягалася до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією; 6) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; 7) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади»; 8) була звільнена з митних органів у зв'язку з неподанням письмової заяви про надання згоди на проходження атестації, передбаченої Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів», у зв'язку з письмовою відмовою від проходження такої атестації або на підставі рішення атестаційної комісії про неуспішне проходження зазначеної атестації – протягом 10 років з дня звільнення [8]. Особливо варто підкреслити, що в контексті впровадження компетентнісного підходу в діяльності посадових осіб митних органів, додатковою підставою для розірвання контракту є виявлення в ході

перевірки недостатнього рівня митних компетенцій, необхідних для виконання обов'язків на займаній посаді. Це може призвести до переведення на нижчу посаду або, у разі незгоди особи, до її звільнення шляхом розірвання контракту про проходження служби в митних органах.

Хоча Закон України «Про державну службу» використовує термін «припинення державної служби», а поняття «звільнення» визначене Кодексом законів про працю України, було б доцільно уточнити, що розірвання контракту передбачає припинення особою державної служби на відповідній посаді в митному органі та звільнення з цієї посади.

Контрактна форма передбачає встановлення чітко визначених завдань та індивідуальних показників ефективності та якості їх виконання для кожної посадової особи. Впровадження контрактної форми сприяло підвищенню рівня відповідальності особи, яка обіймає посаду, та стимулює її до більш продуктивної праці, орієнтуючи на досягнення конкретних результатів. З іншого боку, виникає питання щодо необхідності встановлення у контракті реальних, досяжних завдань, які посадова особа здатна виконати в межах своєї компетенції, оскільки невиконання таких завдань є підставою для розірвання контракту. Це, в свою чергу, призводить до припинення державної служби. Враховуючи це, важливо, щоб визначені завдання були не лише конкретними, а й відповідали рівню кваліфікації та можливостям особи, що дозволить уникнути ситуацій, коли об'єктивні обставини або надмірні вимоги стають причиною невиконання умов контракту, що не відповідає принципам справедливості та прозорості в правовому регулюванні.

Окремо слід зазначити, що припинення державної служби може мати місце у випадку змін в організаційній структурі або ліквідації митних органів. Такі обставини тягнуть за собою необхідність реорганізації, що може призвести до звільнення посадових осіб, які займають відповідні посади в органах, що підлягають змінам або ліквідації. У таких випадках припинення державної служби необхідно забезпечити дотримання прав та гарантій державних службовців, зокрема, шляхом пропозиції іншої посади в державному органі або компенсаційних виплат у разі звільнення.

Припинення державної служби є такою стадією проходження державної служби, під час якої припиняється правовий статус державного службовця за наявності передбачених законодавством підстав [9, с. 10].

Передовсім для звільненої зі служби особи це лише негативні наслідки, адже судовий розгляд справи часто триває надто довго, проходячи всі судові інстанції [10, с. 81].

Цей процес може займати місяці або навіть роки, протягом яких звільнений працівник залишається без можливості виконувати свої обов'язки, що створює для нього не тільки правові, але й матеріальні труднощі. Більше того, навіть у разі позитивного для позивача рішення суду, особа може стикнутися з труднощами у відновленні на посаді через зміни в організаційній структурі, ліквідацію посад або інші обставини, що ускладнюють виконання рішення. Таким чином, довготривала судовая тяганина може призвести до значних особистих та професійних втрат для державного службовця.

В. Л. Костюк у тому, що подальше реформування інституту державної служби має передбачати більш чіткі обставини припинення державної служби службовцями, які неналежно виконують свої трудові функції [11, с. 10].

Це означає, що законодавство повинно встановити конкретні механізми, що дозволяють у разі неналежного виконання службових обов'язків ефективно припинити трудові відносини з державними службовцями.

Висновки. Підсумовуючи, варто наголосити, що правове регулювання припинення публічної служби в митних органах є ключовим аспектом для забезпечення стабільності кадрової політики та ефективності функціонування державних органів. Визначення чітких підстав для припинення державної служби сприяє належному виконанню обов'язків державними службовцями, а також забезпечує прозорість і справедливість у процесі розірвання контрактів.

Правові підстави припинення публічної служби митних органів регулюються численними законодавчими актами, серед яких важливу роль відіграє Закон України «Про державну службу». Основними підставами для припинення державної служби є закінчення строку призначення, ініціативи сторін, а також ситуації, передбачені конкретними умовами контракту або за результатами перевірок, таких як недостатній рівень кваліфікації посадової особи.

Митні органи мають свої особливості у регулюванні контрактних відносин, оскільки на 76% посадових осіб митних органів укладаються контракти. Це дозволяє з одного боку збільшити рівень відповідальності службовців, а з іншого – вимагає чіткішого визначення обов'язків та досягнення конкретних результатів у контексті правових норм.

Важливим аспектом є впровадження компетентнісного підходу, який дозволяє вимірювати рівень митних компетенцій посадових осіб і виступає додатковою підставою для припинення контракту за умови невідповідності кваліфікації вимогам посади.

Припинення державної служби може статися у разі змін в організаційній структурі або ліквідації митних органів. У таких випадках законодавство має забезпечити належні гарантії для звільнених осіб, зокрема компенсаційні виплати або надання альтернативних посад у державних органах.

Затягування судових процесів щодо звільнених осіб є серйозною проблемою, адже такі справи можуть тривати роками, що призводить до значних матеріальних і правових труднощів для державного службовця. Це вимагає вдосконалення правових механізмів, щоб забезпечити швидше та ефективніше вирішення спорів.

Подальші реформи у сфері державної служби повинні включати конкретизацію підстав для припинення державної служби, що дозволить більш чітко регламентувати процес звільнення службовців, які неналежно виконують свої обов'язки, забезпечуючи справедливість і ефективність правового регулювання цієї сфери.

Таким чином, для удосконалення правового регулювання припинення публічної служби в митних органах необхідно внести зміни, які б враховували специфіку цих органів, вимоги до кваліфікації службовців та забезпечення гарантій прав державних службовців при звільненні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Київ. 2007. Т. 1. С. 592.
2. Цвік М.В., Петришин О.В. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. Харків. 2009. С. 584.
3. Гусарев С.Д., Тихомиров О.Д. Теорія держави та права: навч. посіб. Київ. 2017. С. 320.
4. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ. 2006. С. 688.
5. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/ed20151210#Text>
6. Про деякі питання проходження державної служби в апараті Держмитслужби та її територіальних органах: Наказ Держмитслужби від 17.09.2024 № 1088
7. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів: Закон України від 17.09.2024 р. № 3977-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3977-20#Text>.

8. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/ed20120313#n4128>
9. Христенко В. А. Організаційно-правові засади припинення державної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ін-т законодавства ВР України. Київ. 2013. С. 20.
10. Кузьменко Н. А. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та законних інтересів публічних службовців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2016. С. 197.
11. Костюк В.Л. Як звільнити з державної служби. *Юрид. газета*. 2007. № 44-45 (128). С. 10.

REFERENCES

1. Averyanov, V. B. (2007). *Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: Pidruchnyk* [Administrative Law of Ukraine. Academic Course: Textbook]. in 2 volumes. Kyiv: Volume 1. 592 p. [in Ukrainian].
2. Tsvyk, M. V., & Petryshyn, O. V. (2009). *Zahalna teoriya derzhavy i prava: Pidruchnyk dlya studentiv yurydychnykh vyshchykh navchal'nykh zakladiv* [General Theory of State and Law: Textbook for Students of Legal Higher Education Institutions]. Kharkiv: 584 p. [in Ukrainian].
3. Husaryev, S. D., & Tikhomirov, O. D. (2017). *Teoriya derzhavy ta prava: Navch. posib.* [Theory of State and Law: Educational Guide]. Kyiv: 320 p. [in Ukrainian].
4. Zaychuk, O. V., & Onishchenko, N. M. (2006). *Teoriya derzhavy i prava. Akademichnyi kurs: Pidruchnyk* [Theory of State and Law. Academic Course: Textbook]. Kyiv: 688 p. [in Ukrainian].
5. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 № 889-VIII [On Civil Service: Law of Ukraine from 10.12.2015 № 889-VIII]. Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/ed20151210#Text> [in Ukrainian].
6. Pro deyiaki pytannya prokhodzhennya derzhavnoi sluzhby v aparati Derzhmytsluzhby ta yiyi terytorial'nykh orhanakh: Nakaz Derzhmytsluzhby vid 17.09.2024 № 1088 [On Certain Issues of Civil Service in the Apparatus of the State Customs Service and Its Territorial Bodies: Order of the State Customs Service dated 17.09.2024 № 1088]. [in Ukrainian].
7. Pro vnesennya zmin do Mytnogo kodeksu Ukrainy shchodo vstanovlennya osoblyvostey prokhodzhennya sluzhby v mytnykh orhanakh ta provedennya atestatsiyi posadovykh osib mytnykh orhaniv: Zakon Ukrainy vid 17.09.2024 № 3977-XI [On Amendments to the Customs Code of Ukraine Regarding the Establishment of Specifics for Serving in Customs Authorities and Conducting Certification of Customs Officials: Law of Ukraine from 17.09.2024 № 3977-XI]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3977-20#Text> [in Ukrainian].
8. Mytnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13.03.2012 № 4495-VI [Customs Code of Ukraine: Law of Ukraine dated 13.03.2012 № 4495-VI]. Verkhovna Rada Ukrainy. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/ed20120313#n4128> [in Ukrainian].
9. Khristenko, V. A. (2013). *Orhanizatsiyno-pravovi zasady prypynennya derzhavnoi sluzhby: Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. In-t zakonodavstva VR Ukrainy* [Organizational and Legal Principles of Termination of Civil Service: Author's Summary of the Dissertation for the Degree of Candidate of Legal Sciences: 12.00.07. Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Kyiv: 20 p. [in Ukrainian].
10. Kuzmenko, N. A. (2016). *Administrativno-protsesual'ni harantii prav ta zakonnykh interesiv publichnykh sluzhbovtziv: Dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07* [Administrative-Processual Guarantees of the Rights and Legal Interests of Public Servants: Dissertation for the Degree of Candidate of Legal Sciences: 12.00.07]. Kyiv: 197 p. [in Ukrainian].
11. Kostyuk, V. L. (2007). *Yak zvilnyty z derzhavnoi sluzhby. Yuryd. hazeta, 44–45(128), 10 p.* [How to Dismiss from Civil Service. Legal Newspaper, 44-45(128), 10 p.]. [in Ukrainian].