

Відставка посадовця: поняття та правова природа

Конституційне законодавство України використовує в регламентації дострокового припинення повноважень Президента України, Прем'єр-Міністра України та Кабінету Міністрів України термін „відставка”. Однак, в залежності від суб'єкта та обставин застосування, в термін „відставка” вкладають різний зміст, розуміючи під нею як підставу так і наслідок дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України. Зазначене може спричинити неоднозначність та неправильне застосування норм конституційного права і обумовлює *актуальність* дослідження поняття та правової природи „відставки” в конституційному праві України.

Ступінь наукової розробки теми. Вивченню окремих питань, які пов'язані з таким явищем як відставка, присвячені праці С.А. Авак'яна, О.Т. Волощук, О.І. Сушинського. Разом з тим, в роботах названих науковців увага приділяється лише окремим аспектам відставки та немає досліджень, що розкривають матеріально-правові та процедурно-процесуальні сторони відставки. Природно, така ситуація потребує подолання. А це можливо лише при її комплексному дослідженні, перш за все під кутом зору сучасного конституційного законодавства і практики його застосування.

Так як термін „відставка” застосовується в межах цілого ряду галузей законодавства, *предметом* дослідження є відставка як функціонально правове явище. Відтак, *мета* статті полягає в з'ясуванні змісту терміну „відставка” та визначенні її правової природи, а також виявленні особливостей правового регулювання підстав та порядку відставки різних посадових осіб держави.

Відповідно до ст. 31 Закону України „Про державну службу” відставкою є припинення державної служби службовцем, який займає посаду першої або другої категорії (посади голів державних комітетів, що не є членами Уряду

України, голів інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабінеті Міністрів України, Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, представників Президента України в областях, містах Києві та Севастополі, перших заступників міністрів, перших заступників голів державних комітетів, що входять до складу Уряду, керівників Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України та інші прирівняні до них посади; посади заступників керівника Адміністрації Президента України, заступників керівника Секретаріату Верховної Ради України, заступників керівника апарату Кабінету Міністрів України, керівників структурних підрозділів Секретаріату Верховної Ради України, секретаріатів постійних комісій Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, апарату Кабінету Міністрів України, радників та помічників Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, заступників міністрів, заступників голів державних комітетів, які входять до складу Уряду, перших заступників, заступників голів комітетів та інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабінеті Міністрів України, першого заступника Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, перших заступників глав обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій) за його письмовою заявою.

Підставою для відставки може бути:

- принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі;
- примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або громадянам;
- стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Відставка приймається або в ній дається мотивована відмова державним органом або посадовою особою, які призначили державного службовця на цю посаду. Рішення про прийняття відставки або відмову в ній приймається у місячний термін. У разі

відмови у відставці державний службовець повинен продовжувати виконання службових обов'язків і має право на звільнення в порядку, передбаченому Кодексом законів про працю України [1].

Отже, як слушно зауважує В. Воловик, відставка як підстава припинення відносин державної служби — це двосторонній юридичний акт, що полягає в задоволенні відповідним державним органом або посадовою особою заяви службовця, котрий обіймає посаду першої чи другої категорії, про намір скласти з себе посадові повноваження у зв'язку з визначеними для цього законодавством обставинами, не пов'язаними з винною поведінкою заявляючого про відставку [2].

Як підставу припинення повноважень судді відставку закріплює п. 9 ч. 5 ст. 126 Конституції України та п. 9 ч. 1 ст. 15 Закону України „Дро статус суддів“. Відповідно до ч. 1 ст. 43 Закону України „Дро статус суддів“ кожен суддя за умови, що він працював на посаді судді не менше 20 років, має право на відставку, тобто на звільнення його від виконання обов'язків за власним бажанням або у зв'язку з закінченням строку повноважень. Суддя також має право на відставку за станом здоров'я, що перешкоджає продовженню виконання обов'язків[3].

Слід зазначити, що, на відміну від Закону України „Дро державну службу“, Закон України „Дро статус суддів“ не передбачає яких-небудь обмежень, що дозволяють відмовити в задоволенні заяви судді про відставку. Даний підхід є більш правильним, оскільки рішення про звільнення у відставку є невід'ємним правом службовця та забезпечує свободу праці.

Відставка вищих посадових осіб держави відбувається шляхом складення повноважень за особистою заявою посадової особи (добровільно) або шляхом висловлення недовіри чи притягнення до відповідальності посадової особи за вчинення конституційного делікту контролюючою інстанцією. Так, відставка, яка проголошена особисто Президентом України на засіданні Верховної Ради України, є однією з підстав дострокового припинення його повноважень, що перелічені у ст. 108 Конституції України.

Стаття 115 Конституції України закріпила право Прем'єр-міністра України заявити Верховній Раді України про свою відставку, яка, так само як і прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, має наслідком відставку всього складу Кабінету Міністрів України, що є тавтологією[4].

Положення Конституції України були деталізовані в Законі України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якого відставка Кабінету Міністрів України настає внаслідок:

- 1) прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри Кабінету Міністрів України;
- 2) відставки Прем'єр-міністра України;
- 3) смерті Прем'єр-міністра України [5].

Таким чином, законодавець виділяє три підстави для відставки Кабінету Міністрів України, які є різними за своїм характером.

Перша підстава характеризує відносини, що виникають у зв'язку відповідальністю Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України та Президентом України, коли Верховна Рада України за пропозицією Президента України або не менш як третини від її конституційного складу приймає резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України. Отже, прийняття Верховною Радою України резолюції недовіри уряду тягне за собою дострокове припинення його повноважень.

Друга підстава пов'язана з реалізацією Прем'єр-міністром України свого права заявити Верховній Раді України про свою відставку, тобто його добровільною та вольовою дією. При цьому причини, що зумовили такий вчинок Прем'єр-міністра України і є підставою відставки, не конкретизуються.

Третя підстава, а саме смерть Прем'єр-міністра України, є юридичним фактом, наслідком якого є „відставка" усього складу Кабінету Міністрів України.

В. Авер'янов та В. Дерезь наголошують на тому, що словосполучення „відставка Кабінету Міністрів України, прийнята Верховною Радою України" означає, що: а) строк повноважень Кабінету Міністрів України завершено достроково внаслідок рішення

Верховної Ради України; б) зазначене рішення викликає необхідність формування нового складу уряду; в) після відставки Кабінету Міністрів України уряд продовжує виконувати свої повноваження до початку роботи новосформованого Кабінету Міністрів України (ч. 4 ст. 115 Конституції України) [6].

Однак, відставка не є єдиною підставою припинення повноважень для посадових осіб, які мають право на відставку, зокрема членів Кабінету Міністрів України. Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі про порядок припинення повноважень членів Кабінету Міністрів України від 11.12.2007 року дійшов висновку, що під положенням "звільнення зазначених осіб з посад" у пункті 12 частини першої статті 85 Конституції України в контексті положень частини четвертої статті 114, частин другої, третьої статті 115 Конституції України треба розуміти звільнення з посад як членів Кабінету Міністрів України, включаючи Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України. Верховна Рада України може реалізувати своє повноваження щодо звільнення з посад Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України і без подання Президента України [7].

Із змісту проаналізованих норм вбачається існування спільних та відмінних рис між достроковим припиненням повноважень і відставкою.

У зв'язку з цим необхідно відмітити, що в науці конституційного права можна виділити два підходи до визначення змісту терміну „відставка”.

По-перше, відставка ототожнюється з достроковим припиненням повноважень. Так, С.А. Авак'ян під відставкою розуміє добровільне або недобровільне залишення посади окремою посадовою особою чи припинення повноважень колегіальним органом у повному складі [8]. О.Т. Волощук вказує на те, що відставкою є добровільне або вимушене припинення повноважень високою посадовою особою (колегіальним органом) [9]. В.В. Кравченко вважає відставкою залишення державної посади особою, що її займає, за власним бажанням або усунення її з цієї посади в силу причин об'єктивного або суб'єктивного характеру [10].

О. Сушинський залежно від напрямку волевиявлення вирізняє такі види відставки:

- "відставка від" - це вимушена відставка (здійснюють інституції, яким владні повноваження делеговані, насамперед, президент, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи), яка за природою є легітимною (законною) та імперативною;

- "відставка до" - це самовідставка, яка за своєю природою є іманентною (юснатуралістичною) і, як правило, дискреційною (диспозитивною)

Він також зазначає, що соціальна сутність відставки як виду юридичної відповідальності - це негативна реакція уповноваженого суб'єкта, що полягає у забезпеченні засобами державної влади суспільних відносин від протиправних діянь. Особливістю відставки є те, що вона здійснюється в умовах позаслужбового підпорядкування, коли відповідні інституції не діють у складі жорстко детермінованої системи. Її застосування запобігає здійсненню повторних правопорушень однією і тією ж особою (спеціальна превенція), а також сприяє попередженню вчинення правопорушень іншими особами (загальна чи виховна превенція) [11].

Отже, науковці виділяють два види (аспекти) відставки: добровільну відставку, тобто припинення виконання повноважень за бажанням суб'єкта відставки; примусову відставку - припинення виконання повноважень незалежно від бажання суб'єкта відставки за рішенням відповідного державного органу або посадової особи.

Однак, викладе позиція є не зовсім вірною, так як призводить до використання терміну «відставка» у всіх випадках дострокового припинення повноважень посадових осіб. У той час як відставка є лише однією з підстав дострокового припинення повноважень посадових осіб.

Дострокове припинення повноважень можна визначити як припинення державно-владних правовідносин за власним волевиявленням посадової особи, волевиявленням контролюючої державної інституції або за наявності визначених у конституційному законодавстві життєвих обставин.

У зв'язку з цим, слід розрізняти терміни „дострокове припинення повноважень" та „відставка", які співвідносяться між собою як ціле і частина.

По-друге, відставкою називають „складення повноважень органом державної влади або його посадовою особою", не вказуючи при цьому на її добровільність чи

примусовість[12]. Проаналізувавши нормативно-правові акти, які регламентують відставку різних посадових осіб, можна дійти висновку, що відставка є правом посадових осіб добровільно достроково припинити свої повноваження.

Висновок. Таким чином, відставку можна розглядати як юридичний факт, основна функція якого ініціація виникнення правостворюючих, правозмінюючих, або правоприпиняючих наслідків, врегульованих нормами різних галузей права. Наприклад, відставка Президента України має наслідком дострокове припинення його повноважень, тимчасове виконання повноважень Президента України Головою Верховної Ради України та проведення позачергових виборів.

Отже, відставка це право державного органу або посадової особи добровільно достроково припинити здійснювати свою діяльність, що має наслідком втрату повноважень суб'єктами відставки. Дане визначення може забезпечити, з одного боку, єдність всього міжгалузевого різноманіття відставки, а з іншого боку, воно враховує особливості відставки різних посадових осіб, а також її галузеве регулювання.

Список використаних джерел:

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради. - 1993. - N 52. - Ст.490.
2. Воловик В. Про трудовий статус державних службовців // Право України. — 1997. — № I. — С. 64.
3. Про статус суддів: Закон України від 15 грудня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 8. - Ст. 56.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996.- №30. - Ст. 141.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16 травня 2008 року // Відомості Верховної Ради України. - 2008. - № 25. - Ст.241.
6. Аверьянов В., Дерещ В. «Суміщенці» поза законом-2 // <http://www.legalweekly.com.ua/article/?uid=298>
7. У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень пункту 12 частини першої статті 85 Конституції України у контексті положень частини четвертої статті 114, частин другої, третьої статті 115

Конституції України: Рішення Конституційного Суду України від 11.12.2007 року//
Офіційний вісник України. - 2007. - № 96. - Ст. 3499.

8. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. -М. Издательство НОРМА, 2000. - С. 412.
9. Волощук О.Т. Проблема припинення повноважень Президента: порівняльно-правовий аналіз Конституцій та політичної практики Франції, Росії та України // Держава і право. - Випуск.24. - 2004. - С. 183.
10. Кравченко В.В. Конституційне право України. - К.: Атака, 2002. - С. 292.
11. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теорико-методологічні та організаційно-правові аспекти: Монографія. — Л.: ЛРІДУУАДУ, 2002. С.345.
12. Шляхтун П.П. Конституційне право: словник термінів. - К.: Либідь, 2005. - С.69.

АНОТАЦІЯ

У статті здійснено комплексне дослідження відставки як функціонально-правового явища. Проаналізовано особливості правового регулювання підстав та порядку відставки різних посадових осіб держави, а також визначена її правова природа.

Ключові слова: відставка, дострокове припинення повноважень.

АННОТАЦИЯ

В статье осуществлено комплексное исследование отставки как функционально-правового явления. Проанализированы особенности правового регулирования оснований и порядка отставки разных должностных лиц государства, а также определена ее правовая природа.

Ключевые слова: отставка, досрочное прекращение полномочий.

ABSTRACT

The article carried out a comprehensive study of the resignation of office as a functional legal phenomenon. The peculiarities of legal regulation of the grounds and the resignation of various state officials are analyzed and its legal nature is defined.

Key words: resignation of office, early termination of office.