НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця

на правах рукопису

МАКЕЄВ СЕРГІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.9:35.08(477)

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

081 «Право»
08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело_____ **С. О. Макеєв**

Науковий керівник:
Федчишин Сергій Анатолійович,
доктор юридичних наук, професор

Харків – 2026

АНОТАЦІЯ

Макеєв С. О. Адміністративно-правове регулювання припинення державної служби в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2026.

Дисертаційна робота присвячена дослідженню адміністративно-правового регулювання припинення державної служби в Україні та є однією із перших комплексних праць, підготовлених в умовах дії Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та з урахуванням набуття Україною статусу держави-кандидата на членство в Європейському Союзі, викликів та загроз, що зумовлені збройною агресією РФ проти України. У дисертації, зокрема: послідковано генезу досліджень припинення державної служби на різних етапах становлення адміністративно-правової науки України (камералістики, поліцейського права, адміністративного права радянського періоду та часів незалежної України); з'ясовано сутність та ознаки припинення державної служби в Україні, його співвідношення із суміжними категоріями; охарактеризовано сучасний стан нормативно-правового регулювання припинення державної служби в Україні; встановлено особливості зарубіжного досвіду у сфері нормативно-правового регулювання припинення державної служби та його значення для України; визначено види підстав для припинення державної служби, що закріплені законодавством України, та надано їм характеристику; охарактеризовано втрату права на державну службу або його обмеження як підставу для припинення державної служби, її зміст та правове регулювання; розкрито особливості правового регулювання припинення державної служби за ініціативою державного службовця або угодою сторін; охарактеризовано ініціативу суб'єкта призначення як підставу для припинення державної служби, її зміст та правове регулювання; визначено шляхи реформування правового регулювання припинення державної служби на шляху

розбудови її меритократичної моделі в Україні; виокремлено законодавчі новації, які стосуються припинення державної служби в умовах дії воєнного стану в Україні, та охарактеризовано їх зміст; сформульовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в частині регулювання припинення державної служби.

У дисертації під «припиненням державної служби» запропоновано розуміти закінчення державно-службових відносин для громадянина (державного службовця), які виникли з моменту вступу такого громадянина на державну службу та тривали протягом її проходження (службової кар'єри). Виокремлено ознаки припинення державної служби: невідворотність, фактична обумовленість, комплексний характер правового регулювання, процедурна опосередкованість, спричинення юридичних наслідків, наділення особливим правовим статусом державних службовців, служба яких припиняється, оформленість актом про припинення державної служби та ін. При цьому, обґрунтовано, що припинення державної служби є багатоаспектним явищем, що робить можливим виокремлення підходів до його розуміння, як-то: а) об'єктивно-правового або інституційно-правового підходу (припинення державної служби як правовий субінститут у межах інституту державної служби); б) суб'єктивно-правового (як суб'єктивні правові можливості – звільнитися (державний службовець) або звільняти (суб'єкт призначення) з державної служби; в) фактичного (як сукупність юридичних фактів (дій та подій) – правоприпиняючий фактичний склад, що спричиняє закінчення державно-службових відносин); г) процедурного (як службова процедура, що полягає у розгляді суб'єктом призначення конкретно-індивідуальної справи щодо припинення служби).

Удосконалено понятійно-категоріальний апарат у сфері припинення державної служби, зокрема характеристику співвідношення понять «припинення державної служби» та «звільнення з державної служби», «звільнення з посади державної служби» «відставка», «припинення виконання службових повноважень» та ін.

Доведено доцільність виокремлення акту про припинення державної служби, що належить до службових актів як окремого виду актів публічної адміністрації та характеризується сукупністю ознак: а) родових – властивих всім службовим актам (індивідуальний та внутрішньо-організаційний характер; правова основа –

законодавство про державну службу та ін.); б) видових – характерних для акту про припинення служби (юридичне значення – оформлення закінчення державно-службових відносин; адресат – державний службовець; видається у результаті процедури припинення служби; письмова форма; специфічні вимоги до змісту та структури та ін.).

Виокремлено та охарактеризовано особливості припинення державної служби як невід'ємної складової меритократичної моделі державної служби («merit-based system») європейського зразка. На підставі цього визначено напрямки вдосконалення правового регулювання припинення державної служби на шляху розбудови її меритократичної моделі в Україні: а) врегулювання як інструменту забезпечення приватних інтересів службовців та публічних інтересів, де припинення служби забезпечує розбудову професійної, ефективної, стабільної та гнучкої державної служби, у якій персонал дотримується службової дисципліни та не порушує законодавства; б) забезпечення права державного службовця на припинення служби за своєю ініціативою у будь-який час і з будь-якої причини та за умови встановлення можливості суб'єкта призначення припинити державну службу конкретної особи виключно з підстав, перелік яких вичерпним чином закріплений законодавством; в) визначення чітких об'єктивних критеріїв (ознак), на основі яких уповноважені суб'єкти оцінюють професійну діяльність (поведінку) державного службовця і її результати та/або суб'єкт призначення приймає рішення про припинення державної служби; г) вдосконалення гарантій прав державних службовців, які звільняються зі служби, у тому числі забезпечення їх захисту від політично вмотивованого та свавільного звільнення.

Охарактеризовано структуру правового субінституту припинення державної служби, який включає норми, що регулюють: а) підстави для припинення державної служби; б) процедуру припинення державної служби; в) юридичні наслідки припинення державної служби; в) правовий статус державних службовців, служба яких припиняється; г) правовий статус громадян, державна служба яких припинена.

Аргументовано, що правове регулювання припинення державної служби в Україні вирізняється багаторівневим характером та забезпечується значною кількістю правових актів різної юридичної сили (як-то Конституція та міжнародні

договори України, закони України – загально-службові та спеціально-видові, підзаконні акти, у тому числі постанови Кабінету Міністрів України, накази Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) та акти інших державних органів України), характеризується єдністю та диференціацією (з огляду на критерії виду державної служби та введення режиму воєнного стану). На підставі аналізу визначено шляхи удосконалення правового субінституту припинення державної служби в Україні, з-поміж яких: а) європеїзація, у тому числі реформування як складової меритократичної моделі державної служби; б) відхід від приватно-правового (трудо-правового) регулювання у бік регламентації публічно-правовими (адміністративно-правовими) нормами; в) систематизація норм субінституту; г) адаптація до викликів та загроз збройної агресії РФ проти України.

Узагальнено зарубіжний досвід у сфері нормативно-правового регулювання припинення державної служби. Обґрунтовано, що особливості правового регулювання припинення державної служби у державах світу залежить у тому числі від організаційно-правової моделі державної служби, яка у них впроваджується (закрита або кар'єрна модель, відкрита або посадова, змішана). Окрему увагу приділено європейським стандартам щодо припинення державної служби, які отримали закріплення у джерелах договірного, прецедентного та «м'якого» європейського права (Європейського Союзу, Ради Європи, Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), Європейської комісії «За демократію через право» (далі – Венеційської комісії), програми SIGMA та ін.). Виокремлено такі групи європейських стандартів щодо припинення державної служби як матеріальні, процедурні та гарантійні (захисні), а також надано їм змістовну характеристику.

З'ясовано правову природу підстав для припинення державної служби та здійснено їх класифікацію, зокрема залежно від виду юридичного факту, що покладений в основу підстави, сфери поширення, джерела правового закріплення, обов'язковості (невідворотності) припинення служби, належності до протиправних діянь, ступеня узагальненості та ін. Особливу увагу приділено характеристиці змісту та особливостей правового регулювання підстав для припинення державної

служби, у тому числі у разі втрати права на державну службу або його обмеження, закінчення строку призначення на посаду державної служби, у разі зміни істотних умов державної служби, за ініціативою державного службовця або угодою сторін, за ініціативою суб'єкта призначення та ін., а також сформульовано пропозиції щодо вдосконалення їх правового регулювання з урахуванням зарубіжного досвіду.

Обґрунтовано доцільність врегулювання чітких об'єктивних критеріїв (ознак), які мають враховуватися суб'єктом призначення та іншими уповноваженими суб'єктами при вирішенні питання стосовно припинення державної служби з підстав реорганізації державного органу, встановлення невідповідності займаній посаді під час випробування, негативного оцінювання результатів службової діяльності та у разі вчинення дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення зі служби.

У результаті аналізу граничного віку як підстави для припинення державної служби виокремлено: а) «звичайний» граничний вік – 65 років; б) «відкладений» граничний вік – 70 років, що є засобом управління персоналом, який дозволяє забезпечити гнучкість державної служби, збереження і передачу професійного досвіду та наступництво. З метою підвищення ефективності інституту «відкладеного» граничного віку запропоновано обмежити розсуд суб'єкта призначення шляхом встановлення його обов'язку враховувати при прийнятті рішення щодо продовження служби: 1) результати оцінювання службової діяльності державного службовця; 2) стан дотримання ним службової дисципліни.

Охарактеризовано гарантії прав державних службовців, служба яких припиняється (процедурні, преференційні, захисні, фінансово-матеріальні та ін.).

Виокремлено та з'ясовано зміст законодавчих новацій щодо припинення державної служби, які ухвалено після введення воєнного стану в Україні. Обґрунтовано, що такі новації спрямовані на забезпечення керованості державної служби та адекватного реагування на виклики і загрози збройної агресії РФ проти України з метою збереження життя та здоров'я персоналу, створення умов для безперебійного функціонування державних органів в умовах безпекових ризиків та оперативного прийняття кадрових рішень, гарантування дотримання персоналом

правил військового обліку, а також забезпечення «очищення» державної служби від осіб, які займались колабораційною діяльністю або пособництвом державі-агресору.

На підставі дослідження сформульовано низку конкретних пропозицій щодо внесення змін та доповнень до законодавства України стосовно вдосконалення правового регулювання припинення державної служби, його підстав, гарантій прав державних службовців та ін. Такі пропозиції систематизовано у авторському проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно вдосконалення припинення державної служби», який додається до дисертації.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що наукові висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертаційній роботі, можуть бути використані: а) у науковій діяльності: для проведення подальших досліджень теоретико-прикладних аспектів адміністративно-правового регулювання припинення державної служби; б) у правотворчій діяльності: при внесенні змін і доповнень до Закону України «Про державну службу» та інших законів України, при вдосконаленні підзаконного нормативно-правового регулювання припинення державної служби в Україні; в) у правозастосуванні: при застосуванні законодавства України в частині регулювання припинення державної служби; г) у навчальному процесі: при підготовці підручників, навчальних та навчально-методичних посібників, а також інших матеріалів з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-деліктне право», «Адміністративне судочинство», «Службове право», «Публічна служба» та у процесі їх викладання.

Пропозиції щодо внесення змін до законодавства України стосовно вдосконалення регулювання припинення державної служби, які сформульовані у дисертаційнії, впроваджено у практичну діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (довідка про впровадження від 07.08.2026 р.).

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, державна служба, публічна служба, припинення державної служби, державний службовець, правовий статус державного службовця, професійна компетентність, управління персоналом, кадрове забезпечення, конфлікт інтересів, воєнний стан.*

SUMMARY

Makeyev, S. O. Administrative and Legal Regulation of the Termination of Civil Service in Ukraine. *– Qualifying scientific work on the rights of manuscripts.*

The thesis for obtaining the degree of Doctor of Philosophy in the specialty 081 «Law» – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2026.

The thesis is devoted to the study of the administrative and legal regulation of the termination of civil service in Ukraine and is one of the first comprehensive studies prepared under the Law of Ukraine «On Civil Service» of 10 December 2015, taking into account Ukraine's acquisition of candidate status for membership in the European Union, as well as the challenges and threats caused by the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. The thesis, in particular: traces the genesis of research into the termination of civil service at various stages of the development of administrative and legal scholarship in Ukraine (Cameralism, Police Law, Soviet-period administrative law, and administrative law in independent Ukraine); clarifies the essence and characteristics of the termination of civil service in Ukraine and its relationship with related legal categories; characterizes the current state of legal regulation of the termination of civil service in Ukraine; identifies the specific features of foreign experience in the field of legal regulation of the termination of civil service and its significance for Ukraine; determines the types of grounds for the termination of civil service established by Ukrainian legislation and provides their characteristics; characterizes the loss of the right to civil service or its restriction as a ground for the termination of civil service, including its content and legal regulation; reveals the specific features of the legal regulation of the termination of civil service at the initiative of a civil servant or by agreement of the parties; characterizes the appointing authority's initiative as a ground for the termination of civil service, including its content and legal regulation; identifies ways to reform the legal regulation of the termination of civil service towards the development of its merit-based model in Ukraine; identifies legislative innovations concerning the termination of civil service under martial law in Ukraine and characterizes their content; and formulates

proposals for improving Ukrainian legislation concerning the regulation of the termination of civil service.

The thesis proposes understanding the «termination of civil service» as the ending of civil-service relations with a citizen (civil servant), which arise from the moment such citizen enters civil service and continue throughout the period of civil service (civil-service career). The following characteristics of the termination of civil service are identified: inevitability, factual determination, the comprehensive nature of legal regulation, procedural mediation, the occurrence of legal consequences, the acquisition of a special legal status by civil servants whose service is being terminated, formalization by an act on the termination of civil service, and others. It is substantiated that the termination of civil service is a multifaceted phenomenon, which makes it possible to distinguish several approaches to its understanding, namely: a) the objective-legal or institutional-legal approach (termination of civil service as a legal sub-institution within the institution of civil service); b) the subjective-legal approach (as subjective legal possibilities – the possibility for a civil servant to resign or for the appointing authority to dismiss a civil servant from civil service); c) the factual approach (as a set of legal facts, namely acts and events, constituting a terminating legal-factual composition that results in the ending of civil-service relations); d) the procedural approach (as an official procedure involving the consideration by the appointing authority of an individual case concerning the termination of civil service).

The conceptual and categorical framework in the field of the termination of civil service has been improved, including the characterization of the relationship between the concepts of «termination of civil service», «dismissal from civil service», «dismissal from a civil service position», «resignation», «termination of the exercise of official powers», etc.

The expediency of distinguishing an act on the termination of civil service as a separate type of service act, belonging to the category of acts of public administration, has been substantiated. Such an act is characterized by a combination of: a) generic features inherent in all service acts (an individual and internal-organizational nature; a legal basis consisting of civil-service legislation, etc.); b) specific features characteristic of an act on the termination of civil service (legal significance – formalization of the ending of civil-service

relations; addressee – a civil servant; issuance as a result of the procedure for terminating civil service; written form; specific requirements regarding its content and structure, etc.).

The specific features of the termination of civil service as an integral component of the merit-based civil service model («merit-based system») of the European type have been identified and characterized. On this basis, the following areas for improving the legal regulation of the termination of civil service towards the development of its merit-based model in Ukraine have been identified: a) regulating termination of civil service as an instrument for ensuring the private interests of civil servants and public interests, whereby termination of service contributes to the development of a professional, effective, stable, and flexible civil service in which personnel comply with official discipline and refrain from violating the law; b) ensuring the right of a civil servant to terminate civil service at their own initiative at any time and for any reason, while establishing that the appointing authority may terminate the civil service of a particular person exclusively on the grounds exhaustively prescribed by law; c) defining clear and objective criteria (indicators) on the basis of which authorized entities assess the professional performance (conduct) of a civil servant and its results and/or on the basis of which the appointing authority decides to terminate civil service; and d) improving guarantees of the rights of civil servants whose service is terminated, including ensuring their protection against politically motivated and arbitrary dismissal.

The structure of the legal sub-institution of the termination of civil service has been characterized. It comprises rules governing: a) grounds for the termination of civil service; b) the procedure for the termination of civil service; c) legal consequences of the termination of civil service; d) the legal status of civil servants whose service is being terminated; e) the legal status of citizens whose civil service has already been terminated.

It is argued that the legal regulation of the termination of civil service in Ukraine is characterized by a multilevel nature and is ensured by a significant number of legal acts of different legal force, including the Constitution and international treaties of Ukraine, laws of Ukraine – general civil-service and special laws relating to particular types of service, subordinate legislation, including resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders of the National Agency of Ukraine on Civil Service, and acts of other

state authorities of Ukraine. Such regulation is characterized by unity and differentiation, taking into account the type of civil service and the introduction of martial law. Based on the analysis conducted, the following ways of improving the legal sub-institution of the termination of civil service in Ukraine have been identified: a) Europeanization, including reform as a component of the merit-based civil service model; b) moving away from private-law (labour-law) regulation towards regulation by public-law (administrative-law) norms; c) systematization of the rules constituting the sub-institution; d) adaptation to the challenges and threats arising from the armed aggression of the Russia against Ukraine.

Foreign experience in the field of legal regulation of the termination of civil service has been generalised. It has been substantiated that the specific features of the legal regulation of the termination of civil service in different countries depend, inter alia, on the organisational and legal model of civil service implemented therein (closed or career-based model, open or position-based model, or mixed model). Particular attention has been paid to European standards concerning the termination of civil service, which are enshrined in sources of treaty law, case law and «soft» law of European institutions and organisations, including the European Union, the Council of Europe, the Organization for Security and Co-operation in Europe (hereinafter – OSCE), the European Court of Human Rights (hereinafter – ECtHR), the European Commission for Democracy through Law (hereinafter – Venice Commission), the SIGMA Programme, and others. The following groups of European standards concerning the termination of civil service have been distinguished: substantive, procedural, and guarantee-based (protective) standards, and their substantive characteristics have been provided.

The legal nature of the grounds for the termination of civil service has been clarified and their classification has been carried out, including according to the type of legal fact underlying a particular ground, scope of application, source of legal establishment, mandatory nature (inevitability) of termination of service, connection with unlawful acts, degree of generalization, and other criteria. Particular attention is devoted to the content and specific features of the legal regulation of the grounds for the termination of civil service, including cases involving the loss of the right to civil service or its restriction, expiration of the term of appointment to a civil service position, changes in essential

conditions of civil service, termination at the initiative of a civil servant or by agreement of the parties, termination at the initiative of the appointing authority, and others. Proposals for improving their legal regulation have also been formulated, taking into account foreign experience.

The expediency of establishing clear and objective criteria (indicators) to be taken into account by the appointing authority and other authorized entities when deciding on the termination of civil service on the grounds of reorganization of a state body, establishing an employee's unsuitability for the position held during a probationary period, negative assessment of the results of official performance, and commission of a disciplinary offence entailing dismissal from civil service has been substantiated.

As a result of analyzing the maximum age as a ground for the termination of civil service, the following have been distinguished: a) the «ordinary» maximum age – 65 years; b) the «deferred» maximum age – 70 years, which serves as a personnel-management instrument enabling flexibility in civil service, the retention and transfer of professional experience, and succession. In order to increase the effectiveness of the institution of the «deferred» maximum age, it is proposed to limit the discretion of the appointing authority by establishing its obligation to take into account, when deciding whether to extend a civil servant's service: 1) the results of the civil servant's performance evaluation; 2) the level of compliance with official discipline.

The guarantees of the rights of civil servants whose service is being terminated have been characterized, including procedural, preferential, protective, financial and material guarantees, and others.

The content of legislative innovations concerning the termination of civil service adopted after the introduction of martial law in Ukraine has been identified and clarified. It is substantiated that these innovations are aimed at ensuring the manageability of the civil service and an adequate response to the challenges and threats posed by the armed aggression of the Russian Federation, with the aim of preserving the life and health of personnel, creating conditions for the uninterrupted functioning of state bodies amid security risks and for the prompt adoption of personnel decisions, ensuring compliance by personnel with military registration requirements, as well as ensuring the «cleansing»

of the civil service of persons involved in collaborationist activities or aiding the aggressor state.

On the basis of the research, a number of specific proposals have been formulated concerning amendments and additions to Ukrainian legislation aimed at improving the legal regulation of the termination of civil service, its grounds, guarantees of the rights of civil servants, and other matters. These proposals have been systematized in the author's draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Improvement of the Termination of Civil Service», which is appended to the thesis.

The practical significance of the results obtained lies in the fact that the scientific conclusions, proposals and recommendations formulated in the dissertation may be used: a) in academic research: for conducting further studies of the theoretical and applied aspects of the administrative and legal regulation of termination of civil service; b) in law-making: when introducing amendments and additions to the Law of Ukraine «On Civil Service» and other laws of Ukraine, as well as when improving subordinate regulatory legal acts governing the termination of civil service in Ukraine; c) in law enforcement: in the application of Ukrainian legislation regulating the termination of civil service; d) in education: in the preparation of textbooks, teaching and methodological manuals, as well as other educational materials for the academic disciplines «Administrative Law», «Administrative Offense Law», «Administrative Justice», «Public Service Law», «Public Service» and in the process of teaching these disciplines.

The proposals for amending Ukrainian legislation aimed at improving the regulation of the termination of civil service, formulated in the dissertation, have been implemented in the practical activities of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, as evidenced by the certificate dated 7 August 2026, which is appended to the thesis.

Keywords: *administrative and legal regulation, civil service, public service, termination of civil service, civil servant, legal status of a civil servant, professional competence, personnel management, human resources management, conflict of interest, martial law.*

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Наукові праці, в яких відображено основні наукові результати дисертації:

1. Макеєв С. О. Законодавче регулювання підстав для припинення державної служби (досвід держав-членів Європейського Союзу). *Право і суспільство*. 2024. № 6. Т. 1. С. 138-144. DOI: https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.6.21

2. Макеєв С. О. Припинення державної служби в Україні: підходи до розуміння та класифікація підстав. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 4. Ч. 2. С. 250-255. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/08/42-1.pdf. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.40

3. Макеєв С. О. Про співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні припинення державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2025. Вип. 90. Ч. 3. С. 297-303. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.43

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Макеєв С. О. Законодавчі новації щодо припинення державної служби в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні питання правового забезпечення сектору безпеки та оборони у сучасних умовах*: зб. тез доп. ІІ Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 лист. 2024 р.). Харків: НА НГУ, 2024. С. 82-85. URL: https://nangu.edu.ua/uploads/files/documenty/Naukova%20diyalnist/naukovu%20forumy/2024/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%20%D0%A2%D0%95%D0%97%20%20%D0%9D%D0%9F%D0%9A%2022.11.2024.pdf

5. Макеєв С. О. Вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку як підстава для припинення державної служби. *Актуальні питання адміністративного права та процесу в умовах воєнного стану:* зб. м-ів Х Всеукр. наук. конф. молод. вч. (м. Кропивницький, 06 груд. 2024 р.). Кропивницький: ДонДУВС, 2024. С. 151-154. URL: https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2025/01/zbirnyk-dlya-sajtu.pdf

6. Макеєв С. О. Європейський досвід правового регулювання підстав для припинення державної служби. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів*: зб. матер. V Міжнар. наук.- практ. конф. (м. Львів, 04 квіт. 2025 р.); відпов. за вип. М. М. Бліхар, Н. І. Дідик. Київ: Комп. диз., 2025. С.197-200.

7. Макеєв С. О. До питання класифікації підстав для припинення державної служби в Україні. *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану*: зб. наук. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. з нагоди Дня державної служби (м. Харків, 19 черв. 2025 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2025. С. 269-273. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2025/07/publichna-sluzhba-materialy-konf.pdf

8. Макеєв С. О. Припинення державної служби як предмет правового регулювання: проблема визначення галузевої належності. *Публічна влада в умовах режиму воєнного стану: виклики, рішення, європейський вектор*: матеріали III Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Київ, 14 трав. 2026 р.) / за заг. ред. П. В. Діхтієвського. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2026. С. 476-478. URL: https://law.knu.ua/kafedra/administratyvnoho-prava-ta-protsesu/

9. Макеєв С. О. Граничний вік перебування на державній службі в Україні: законодавче регулювання, новації періоду пандемії COVID-19 та воєнного стану. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: зб. тез IX Міжнарод. наук.-практ. конф., присвяч. пам’яті д.ю.н., проф., академ.-засновн. НАПрНУ, першого Голови Конст. Суду України Л. П. Юзькова (м. Хмельницький, 14 трав. 2026 р.). Хмельницький: ХУУП імені Леоніда Юзькова, 2026. С. 248-250.

10. Макеєв С. О. До характеристики постслужбових обмежень, спрямованих на запобігання корупційним та пов’язаним з корупцією правопорушенням. *Від громадянського суспільства – до правової держави*: тези доп. XVII Міжнарод. наук.-практ. конф. до 30-річчя Конституції України та 35-річчя Акта проголошення незалежності України (м. Харків, 05 черв. 2026 р.). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2026. С. 118-121. URL: https://law.karazin.ua/resources/2026/Konferencia_05-06-2026.pdf

11. Макеєв С. О. Стабільність як принцип державної служби в Україні. *Публічна служба в умовах воєнного стану: сучасні виклики та перспективи реформування*: зб. наук. матаріалів Всеукр. наук.-практ. конф. з нагоди Дня державної служби (м. Харків, 18 черв. 2026 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2026. С. 234-238. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2026/07/zb.-tez-derzh.-sluzhba.pdf

ЗМІСТ

ВСТУП……....3

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ……...14

1.1. Генеза досліджень припинення державної служби у вітчизняній адміністративно-правовій науці……...14

1.2. Сутність та ознаки припинення державної служби, його співвідношення із суміжними категоріями……34

1.3. Сучасний стан нормативно-правового регулювання припинення державної служби в Україні……..……..56

1.4. Зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання припинення державної служби та його значення для України……74

РОЗДІЛ 2. ПІДСТАВИ ДЛЯ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ВИДИ, ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ….89

2.1. Класифікація підстав для припинення державної служби в Україні та їх загальна характеристика……...……89

2.2. Припинення державної служби у разі втрати права на державну службу або його обмеження……109

2.3. Припинення державної служби за ініціативою державного службовця або угодою сторін……...123

2.4. Припинення державної служби за ініціативою суб’єкта призначення……135

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ……...154

3.1. Шляхи реформування правового регулювання припинення державної служби на шляху розбудови її меритократичної моделі в Україні……154

3.2. Проблеми вдосконалення правового регулювання припинення державної служби в умовах дії воєнного стану в Україні……..….171

ВИСНОВКИ……....182

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……...…198

ДОДАТКИ……...229

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В сучасних умовах розбудови в Україні професійної, політично неупередженої та стабільної державної служби європейського зразка, у якій персонал дотримується службової дисципліни та є захищеним від протиправного звільнення, важливого значення набуває вдосконалення адміністративно-правового забезпечення припинення державної служби. Від належного врегулювання підстав для припинення державної служби, його процедури та наслідків, гарантій прав державних службовців, які звільняються, безпосередньо залежить забезпечення прав персоналу державної служби, ефективність управління професійною компетентністю державних службовців, результативністю їх службової діяльності та відповідальністю. Значною мірою наведене актуалізується в умовах дії воєнного стану, за якого постало низку нових викликів та загроз, які мають враховуватися при припиненні державної служби.

Необхідною умовою ефективного реформування адміністративно-правового регулювання припинення державної служби є його наукове забезпечення. У свою чергу, аналіз свідчить, що припинення державної служби у адміністративно-правовій науці все ще часто розглядається як другорядна проблема по відношенню до вступу на державну службу та її проходження, сприймається як технічне питання кадрового діловодства. За часів незалежності України проблеми припинення державної служби були предметом досліджень порівняно невеликої кількості спеціальних наукових праць. Зокрема, можна відзначити дисертації В. А. Христенка «Організаційно-правові засади припинення державної служби» (2013 р.), Ю. Г. Фаєр «Припинення державної служби як інститут адміністративного права» (2015 р.), О. Л. Кравчука «Припинення державної служби за порушення присяги» (2021 р.) та ін. Однак, чимало теоретико-правових проблем у сфері припинення державної служби все ще залишаються малодослідженими, рівною мірою як потребують поглибленого аналізу в сучасних політико-правових реаліях проблеми законодавчого регулювання підстав для припинення державної служби, його процедури та наслідків, гарантій прав державних службовців тощо. У свою чергу,

доводиться констатувати, що більшість праць, спеціально присвячених припиненню державної служби, не враховують, з однієї сторони, сучасного етапу європейської інтеграції України, який пов'язаний із набуттям Україною 23.06.2022 р. статусу держави-кандидата на членство в Європейському Союзі, а з іншої сторони – викликів та загроз, зумовлених збройною агресії РФ проти України, починаючи з 24.02.2022 р., законодавчих новацій у сфері державної служби, які спрямовані на забезпечення адаптації її функціонування в умовах воєнного стану.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять праці В. Б. Авер'янова, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, О. В. Білаша, Л. Р. Білої-Тіунової, М. М. Бліхар, І. В. Бойко, М. Ю. Віхляєва, Ю. В. Георгієвського, В. А. Дерець, О. Д. Єремійчук, Т. Є. Кагановської, С. В. Ківалова, А. В. Кірмача, І. В. Ковбаса, М. С. Ковтун, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Л. М. Корнути, О. Л. Кравчука, Д. С. Кремової, Д. В. Лученка, Р. С. Мельника, О. Д. Новак, Ю. М. Ольшевської, Н. С. Панової, І. М. Пахомова, Т. Р. Плетньової, О. С. Продаєвича, О. С. Проневича, Е. О. Процюка, О. Р. Радишевської, В. О. Спасенко, С. Г. Стеценка, О. М. Стеця, В. П. Тимощука, І. Ю. Хомишин, В. А. Христенка, О. В. Черкунова, С. А. Федчишина, Я. В. Фенич, Г. В. Фоміч, О. М. Шевчука, А. М. Школика та ін. З огляду на предмет дисертаційної роботи використовувались також праці вчених у галузі трудового права (О. Ю. Дрозда, М. І. Іншина, О. Є. Луценко, К. Ю. Мельника, А. М. Слюсара, В. І. Щербини, О. М. Ярошенка та ін.), а також публічного управління та адміністрування (І. А. Ісаєнко, Н. М. Колісніченко, В. Я. Малиновського, В. М. Олуйка, О. Ю. Оболенського, С. М. Серьогіна, Б. М. Шевчука, Є. С. Черногора та ін.).

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано на кафедрі адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого відповідно до комплексних цільових програм «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (державна реєстрація № 0111U0009666) та «Правові проблеми забезпечення сталого функціонування і розвитку публічної влади в Україні повоєнного періоду» (державна реєстрація № 0126U001052). Тему

дисертаційного дослідження затверджено на засіданні вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого від 05.09.2024 р. (протокол № 1).

Мета та завдання дослідження. *Метою* дисертації є отримання нових результатів у формі наукових висновків стосовно визначення змісту адміністративно-правового регулювання припинення державної служби в Україні, виявлення проблемних аспектів нормотворчості та правозастосування у вказаній сфері, а також надання обґрунтованих пропозицій і рекомендацій для їх вирішення.

Відповідно до поставленої мети визначено *завдання* дослідження:

– прослідкувати генезу досліджень припинення державної служби у адміністративно-правові науці України;

– з'ясувати сутність та ознаки припинення державної служби в Україні, його співвідношення із суміжними категоріями;

– охарактеризувати сучасний стан нормативно-правового регулювання припинення державної служби в Україні;

– встановити особливості зарубіжного досвіду у сфері нормативно-правового регулювання припинення державної служби та його значення для України;

– визначити види підстав для припинення державної служби, що закріплені законодавством України, та надати їм характеристику;

– охарактеризувати втрату права на державну службу або його обмеження як підставу для припинення державної служби, її зміст та правове регулювання;

– розкрити особливості правового регулювання припинення державної служби за ініціативою державного службовця або угодою сторін;

– охарактеризувати ініціативу суб'єкта призначення як підставу для припинення державної служби, її зміст та правове регулювання;

– визначити шляхи реформування правового регулювання припинення державної служби на шляху розбудови її меритократичної моделі в Україні;

– виокремити законодавчі новації, які стосуються припинення державної служби в умовах дії воєнного стану в Україні, та охарактеризувати їх зміст;

– сформулювати пропозиції стосовно вдосконалення законодавства України в частині регулювання припинення державної служби.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із припиненням державної служби в Україні.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання припинення державної служби в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є комплекс загальнонаукових та спеціально-юридичних методів і прийомів наукового пізнання. Діалектичний метод використано при аналізі ґенези досліджень припинення державної служби у адміністративно-правовій науці України (підрозділ 1.1), а також при з'ясуванні взаємозв'язків між фактичним, процедурним, об'єктивно-правовим та суб'єктивно-правовим аспектами припинення державної служби (підрозділ 1.2). Логіко-семантичний метод застосовано при визначенні змісту та обсягу базових понять у сфері припинення державної служби, встановленні співвідношення «припинення державної служби» із такими категоріями як «звільнення з державної служби», «звільнення з посади державної служби», «відставка» та ін. (підрозділи 1.2, 2.1, 3.1). Логічний прийом класифікації став у нагоді при визначенні видів підстав для припинення державної служби (підрозділи 2.1). Формально-юридичний та герменевтичний методи використано при аналізі положень законодавства України та зарубіжних країн у сфері державної служби, директив Європейського Союзу та європейських актів «м'якого» права, правових позицій ЄСПЛ та Верховного Суду відносно припинення державної служби (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1), а також при аналізі законодавчих новацій щодо припинення державної служби в умовах дії воєнного стану (підрозділ 3.2). Системний метод допоміг при з'ясуванні зв'язків між припиненням державної служби та такими складовими проходження державної служби як випробування при призначенні на посаду, зміна істотних умов державної служби, оцінювання результатів службової діяльності та ін. (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 2.4), а також при визначенні місця та складових припинення державної служби за її меритократичної моделі (підрозділ 3.1). Методи аналізу та синтезу застосовувались при дослідженні нормативно-правового регулювання припинення державної служби (підрозділ 1.3), характеристиці змісту підстав для припинення державної служби (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 2.4).

Порівняльно-правовий метод використано під час аналізу законодавства іноземних держав в частині припинення державної служби (підрозділ 1.3, 1.4, 2.2, 2.3, 2.4, 3.1).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародні договори України та європейські правові акти, у тому числі акти «м'якого» права (ЄС, Ради Європи, ОБСЄ), закони України, укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Національного агентства України з питань державної служби та правові акти інших державних органів, які регулюють припинення державної служби. Використовувались також законодавчі акти у сфері державної служби зарубіжних країн (Австрії, Канади, Латвії, Литви, Німеччини, Польщі, Словенії, США, Угорщини, Франції, Хорватії, Японії та ін.).

Емпіричну базу дослідження складають статистичні показники та матеріали практичної діяльності Національного агентства України з питань державної служби та інших державних органів, які стосуються припинення державної служби, проведене дисертантом узагальнення практики застосування законодавства України в частині припинення державної служби в апараті Міністерства юстиції України та Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також рішення Конституційного Суду України, постанови Верховного Суду та інших адміністративних судів, рішення Європейського суду з прав людини. Крім того, при підготовці дисертації враховувалися також експертно-аналітичні матеріали та узагальнення практики застосування законодавства України про державну службу, підготовлені програмою SIGMA та громадськими організаціями.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у науці адміністративного права України комплексним дослідженням адміністративно-правового регулювання припинення державної служби в умовах дії Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. з урахуванням набуття Україною статусу держави-кандидата на членство в Європейському Союзі, а також викликів та загроз, що зумовлені збройною агресією РФ проти України. До найбільш вагомих результатів роботи, що містять наукову новизну, слід віднести такі:

уперше:

– припинення державної служби охарактеризовано як багатоаспектне явище із виокремленням підходів до його розуміння, як-то: а) об'єктивно-правовий або інституційно-правовий (припинення державної служби як правовий субінститут у межах інституту державної служби); б) суб'єктивно-правовий (як суб'єктивні правові можливості – звільнитися (державний службовець) або звільняти (суб'єкт призначення) з державної служби; в) фактичний (як сукупність юридичних фактів (дій та подій) – правоприпиняючий фактичний склад, що спричиняє закінчення державно-службових відносин); г) процедурний (як службова процедура, що полягає у розгляді суб'єктом призначення конкретно-індивідуальної справи щодо припинення служби);

– виокремлено та охарактеризовано особливості припинення державної служби як невід'ємної складової меритократичної моделі державної служби («merit-based system») європейського зразка. На підставі цього визначено напрямки вдосконалення регулювання припинення державної служби на шляху розбудови її меритократичної моделі в Україні: а) врегулювання як інструменту забезпечення приватних інтересів службовців та публічних інтересів, де припинення служби забезпечує розбудову професійної, ефективної, стабільної та гнучкої державної служби, у якій персонал дотримується службової дисципліни та не порушує законодавства; б) забезпечення права державного службовця на припинення служби за своєю ініціативою у будь-який час і з будь-якої причини та за умови встановлення можливості суб'єкта призначення припинити державну службу конкретної особи виключно з підстав, перелік яких вичерпним чином закріплений законодавством; в) визначення чітких об'єктивних критеріїв (ознак), на основі яких уповноважені суб'єкти оцінюють професійну діяльність (поведінку) державного службовця і її результати та/або суб'єкт призначення приймає рішення про припинення державної служби; г) вдосконалення гарантій прав державних службовців, які звільняються зі служби, у тому числі забезпечення захисту від політично вмотивованого та свавільного звільнення;

– визначено та систематизовано європейські стандарти щодо припинення державної служби, які отримали закріплення у джерелах договірного, прецедентного та «м'якого» європейського права (Європейського Союзу, Ради Європи, ОБСЄ,

ЄСПЛ, Венеційської комісії, програми SIGMA та ін.), виокремлено групи таких стандартів (матеріальні, процедурні та гарантійні) та надано їм характеристику;

– аргументовано доцільність виокремлення акту про припинення державної служби, що належить до службових актів як окремого виду актів публічної адміністрації та характеризується ознаками: а) родовими – властиві всім службовим актам (індивідуальний та внутрішньо-організаційний характер; правова основа – законодавство про державну службу та ін.); б) видовими – характерні для акту про припинення служби (юридичне значення – оформлення закінчення державно-службових відносин; адресат – державний службовець; видається у результаті процедури припинення служби; письмова форма; специфічні вимоги до змісту та структури та ін.);

удосконалено:

– характеристику припинення державної служби, що за сутністю є закінченням державно-службових відносин громадянина, які виникли з моменту вступу на державну службу та тривали протягом службової кар'єри, та вирізняється такими ознаками як: невідворотність; фактична обумовленість; комплексний характер правового регулювання; процедурна опосередкованість; спричинення юридичних наслідків; наділення особливим правовим статусом державних службовців, служба яких припиняється; оформленість актом про припинення державної служби та ін.;

– наукові підходи стосовно характеристики структури правового субінституту припинення державної служби, який включає норми, що регулюють: підстави для припинення державної служби, процедуру припинення державної служби та його юридичні наслідки, правовий статус державних службовців, служба яких припиняється, та правовий статус громадян, державна служба яких вже припинена;

– положення щодо визначення шляхів удосконалення правового субінституту припинення державної служби в Україні, з-поміж яких: а) європеїзація, у тому числі реформування як складової меритократичної моделі державної служби; б) відхід від приватно-правового (трудо-правового) регулювання у бік регламентації публічно-правовими (адміністративно-правовими) нормами; в) систематизація норм субінституту; г) адаптація до викликів та загроз збройної агресії РФ проти України;

– класифікацію підстав для припинення державної служби, яку можна здійснювати залежно від виду юридичного факту, що покладений в основу підстави, сфери поширення, джерела правового закріплення, обов'язковості (невідворотності) припинення служби, належності до протиправних діянь та ступеня узагальненості;

– характеристику змісту та особливостей підстав для припинення державної служби, у тому числі у разі втрати права на державну службу або його обмеження, у разі зміни істотних умов державної служби, за ініціативою державного службовця або угодою сторін, за ініціативою суб'єкта призначення та ін., а також пропозиції щодо вдосконалення їх правового регулювання з урахуванням зарубіжного досвіду;

– пропозиції щодо законодавчого врегулювання чітких об'єктивних критеріїв (ознак), які мають враховуватися суб'єктом призначення та іншими уповноваженими суб'єктами при вирішенні питання стосовно припинення державної служби з підстав реорганізації державного органу, встановлення невідповідності займаній посаді під час випробування, негативного оцінювання результатів службової діяльності та у разі вчинення дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення зі служби;

– положення щодо граничного віку як підстави для припинення державної служби, у межах якого запропоновано виділяти: а) «звичайний» граничний вік – 65 років; б) «відкладений» граничний вік – 70 років, що є засобом управління персоналом, який дозволяє забезпечити гнучкість державної служби, збереження і передачу професійного досвіду та наступництво. З метою підвищення ефективності інституту «відкладеного» граничного віку запропоновано обмежити розсуд суб'єкта призначення шляхом встановлення його обов'язку враховувати при прийнятті рішення щодо продовження служби: 1) результати оцінювання службової діяльності державного службовця; 2) стан дотримання ним службової дисципліни;

набули подальшого розвитку:

– характеристика еволюції наукових поглядів відносно припинення державної служби на різних етапах становлення адміністративно-правової науки: камералістики (XVI-XVIII ст.), поліцейського права (XVIII – початок XX ст.), адміністративного права радянського періоду (1922-1991 р.) та часів незалежної України (1991 р. – до сьогодні);

– понятійний апарат у сфері припинення державної служби, зокрема щодо визначення поняття «підстава для припинення державної служби», співвідношення понять «припинення державної служби» та «звільнення з державної служби», «звільнення з посади державної служби» «відставка», «припинення виконання службових повноважень», «призупинення виконання службових повноважень»;

– положення щодо особливостей правового регулювання припинення державної служби, яке вирізняється багаторівневим характером та забезпечується значною кількістю правових актів різної юридичної сили (як-то Конституція та міжнародні договори України, закони України – загально-службові та спеціально-видові, підзаконні акти, у тому числі постанови Кабінету Міністрів України, накази НАДС та акти інших державних органів України), характеризується єдністю та диференціацією (з огляду на критерії виду державної служби та введення режиму воєнного стану);

– узагальнення зарубіжного досвіду у сфері правового регулювання припинення державної служби, а також характеристика його особливостей та залежності від організаційно-правової моделі державної служби, яка впроваджується у державах світу (закрита або кар'єрна модель, відкрита або посадова, змішана);

– наукові підходи стосовно гарантій прав державних службовців, служба яких припиняється (процедурних, преференційних, захисних, фінансово-матеріальних та ін.), а також пропозиції стосовно вдосконалення їх правового регулювання;

– характеристика законодавчих новацій щодо припинення державної служби, які ухвалено після введення воєнного стану з метою забезпечення керованості державної служби та реагування на виклики і загрози збройної агресії РФ проти України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що наукові висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані у дисертаційній роботі, можуть бути використані: а) у науковій діяльності: для проведення подальших досліджень теоретико-прикладних аспектів адміністративно-правового регулювання припинення державної служби, адаптації державної служби до європейських стандартів та її функціонування в умовах воєнного стану; б) у правотворчій діяльності: при внесенні змін і доповнень до Закону України «Про державну службу» та інших законів України, при вдосконаленні підзаконного нормативно-правового

регулювання припинення державної служби в Україні; в) у правозастосуванні: при застосуванні законодавства України в частині регулювання припинення державної служби; г) у навчальному процесі: при підготовці підручників, навчальних та навчально-методичних посібників, а також інших матеріалів з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-деліктне право», «Адміністративне судочинство», «Службове право», «Публічна служба» та у процесі їх викладання.

За результатами дисертаційного дослідження було підготовлено авторський проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України стосовно вдосконалення припинення державної служби» (додаток Д). Пропозиції щодо внесення змін до законодавства України стосовно вдосконалення регулювання припинення державної служби, які сформульовані у дисертаційній роботі, впроваджено у практичну діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (довідка про впровадження від 07.08.2026 р., додаток Е).

Апробація матеріалів дисертації. Основні наукові висновки, пропозиції та рекомендації, що сформульовані у дисертації, обговорено на засіданнях кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, а також оприлюднено та обговорено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Актуальні питання правового забезпечення сектору безпеки та оборони у сучасних умовах» (м. Харків, 22 листопада 2024 р.), «Актуальні питання адміністративного права та процесу в умовах воєнного стану» (м. Кропивницький, 06 грудня 2024 р.), «Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів» (м. Львів, 04 квітня 2025 р.), «Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану» (м. Харків, 19 червня 2025 р.), «Публічна влада в умовах режиму воєнного стану: виклики, рішення, європейський вектор» (м. Київ, 14 травня 2026 р.), «Правові засади організації та здійснення публічної влади (м. Хмельницький, 14 травня 2026 р.), «Від громадянського суспільства – до правової держави» (м. Харків, 05 червня 2026 р.), «Публічна служба в умовах воєнного стану: сучасні виклики та перспективи реформування» (м. Харків, 18 червня 2026 р.).

Структура та обсяг дисертації обумовлені предметом, метою та завданнями дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та шести додатків (А-Е). Загальний обсяг дисертації – 242 сторінка, з яких основний текст – 197 сторінок, список використаних джерел (290 посилань) – 31 сторінка, додатки – 14 сторінок.

РОЗДІЛ 1.
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

1.1. Генеза досліджень припинення державної служби у вітчизняній адміністративно-правовій науці

Первинний етап дослідження пов'язується із аналізом еволюції наукових поглядів відносно теоретичних та правових засад припинення державної служби у різні періоди становлення та розвитку адміністративно-правової науки. Такий аналіз сприятиме встановленню ідейно-світоглядних витоків та закономірностей розвитку наукових поглядів відносно досліджуваного предмета у взаємозв'язку із його практичним формуванням, визначенню історико-правових передумов і особливостей розвитку та сучасного стану наукової розробки припинення державної служби як предмету адміністративно-правового дослідження, а слідом – окресленню актуальних теоретико-прикладних проблем у цій сфері на сучасному етапі розвитку незалежної України, визначенню шляхів і перспектив їх розв'язання.

Для аналізу становлення наукових поглядів відносно теоретико-правових питань припинення державної служби будемо спиратися на традиційний підхід до періодизації адміністративно-правової науки, де етапами виділяють: 1) камералістику або камеральні науки (кінець XVI – кінець XVIII ст.); 2) науку поліцейського права (XVIII-початок XX ст.); 3) науку адміністративного права, її радянський період (початок XX ст. – 1991 р.) та часи незалежної України (1991 р. – до сьогодні) [6, с.23]. Підхід, за якого «адміністративне право є нащадком поліцейського права, яке, у свою чергу, виникло на основі камеральних наук або камералістики» сьогодні розділяють більшість вчених-адміністративістів [33, с.5].

При цьому, погоджуємося із Л. Р. Білою-Тіуновою, Н. С. Пановою, О. В. Тодощак та Ю. Г. Фаєр, які у контексті аналізу історичного аспекту науково-теоретичної думки щодо припинення державної служби підкреслюють, що цей інститут є нерозривно пов'язаний із державною службою, і його аналіз є

неможливим без звернення до дослідження останньої [148, с.7]. Слідом, наукові погляди та висновки відносно припинення державної служби неодмінно розвивалися у контексті загальної еволюції науково-світоглядного сприйняття питань державної служби у межах управлінської та адміністративно-правової наук.

Припинення державної служби та камеральні науки (кінець XVI – кінець XVIII ст.). Наявність більш-менш вираженої державної служби спостерігається уже в державах найбільш раннього часу. Дослідники вбачають витоки цього інституту у Стародавньому Єгипті, Китаї, древніх Греції та Римі. Проте сучасних форм державна служба поступово почала набувати за історичними мірками порівняно недавно в країнах середньовічної Європи [55, с. 304], що припадає на час формування та розвитку у Німеччині, Австрії та інших європейських державах камеральних наук.

Камералістика виникла та формувалася у Європі як набір знань, уявлень та рекомендацій економічного, адміністративного, політичного та іншого характеру про раціональне ведення двірцевого господарства (від нім. «kamera» – приміщення, у якому за часів Середньовіччя зберігалася скарбниця та найцінніше майно власника палацу). Істотний вклад у розвиток камералістики внесли німецькі, австрійські та французькі вчені, зокрема Ф. Л. фон Зекендорф (1626-1692 рр.), І. Й. Бехер (1635-1685 рр.), Й.-Г. Г. фон Юсті (1717-1771 рр.), К. В. фон Дом (1751-1820 рр.) та ін. Викладалися камеральні науки також в університетах Російської та Австро-Угорської імперій. Наприклад, після затвердження Статуту університетів 1804 р. в Російській імперії до Харківського університету був запрошений Й. Ланг, що вважається першим професором політичної економії та камеральних наук в Харкові. Працював у Харківському університеті також Л. К. фон Якоб (1759-1827 рр.) – учень І. Канта, який після захоплення Наполеоном німецьких земель переїхав до Харкова та викладав курси політичної економії, фінансової науки, державного господарства, дипломатичного права тощо. У Харкові вчений видав працю «Основи національної економіки або вчення про народне господарство» (1809 р.).

Під впливом ідей Просвітництва у XVIII ст. держава перестає розглядатися лише як фінансове господарство монарха, культивується концепція «доброї поліції», відповідно до якої держава має забезпечувати загальне благо. Наведені

ідейні зрушення заклали передумови для поділу камеральних наук на: а) «стару» камералістику («altkameralistik») – науку переважно економічну (господарську), що зосереджувалася на фінансах, податковій і митній справі, лісництві, мануфактурі тощо; та б) «нову» камералістику («neukameralistik») – вчення про державну політику та адміністрацію у різних сферах як попередника поліцейського права. Однак, камералістика, будучи наукою про державне господарство та політику, так і не стала галуззю знань, у якій отримало оформлення вчення про державну службу та її складові, включно із припиненням державної служби. Звернення до проблематики державної служби вченими-камералістами не було системним і обмежувалося переважно аналізом ролі чиновника у забезпеченні державою загального блага (праці Й.-Г. Г. фон Юсті, Й. фон Зонненфельса, Г. Г. Цінке та ін.).

Припинення державної служби у поліцейському праві та суміжних науках (XVIII-початок XX ст.). Поліцейське право, що прийшло на заміну «новій» камералістиці, зосереджувало предмет свого аналізу на правовому регулюванні «поліцейської діяльності» («поліції») та «внутрішнього (державного) управління», що пов'язувалося із забезпеченням безпеки, громадського порядку та добробуту. Складовими предмету поліцейського права були: а) організація внутрішнього управління (поліцейської діяльності); б) охорона громадської безпеки; в) забезпечення громадського добробуту (благочинства); г) поліцейський нагляд; ґ) заходи адміністративного примусу та ін. Профільні кафедри поліцейського права або поліцейських законів були утворені із оновленням статуту університетів (1835 р., 1884 р.) в Харківському Імператорському університеті (м. Харків), Університеті імені Святого Володимира (м. Київ), Новоросійському університеті (м. Одеса) та ін.

Особливістю періоду XVIII – початку XX ст. Російської імперії став стрімкий розвиток законодавства про державну (цивільну) службу, що пов'язано із ухваленням низки нормативно-правових актів у цій сфері: «Табель про ранги усіх чинів військових, статських та придворних, які в якому класі чину» від 1722 р., «Загальна установа міністерств» від 1811 р., «Статут про пенсії та одноразові допомоги державним (цивільним) службовцям» від 1827 р. та ін. Окремою віхою розвитку стала кодифікація службового законодавства у формі Зводу статутів про

службу цивільну Російської імперії від 1832 р., що охоплював статути: «Про службу цивільну по визначенню від уряду», «Про службу цивільну по виборам» та «Про пенсії та одноразові виплати». Звід законів став основним актом у сфері державної цивільної служби, що узаконив усі головні складові інституту, у тому числі питання припинення служби (звільнення зі служби за розпорядженням, відставка за власним бажанням або у зв'язку з вислугою років, звільнення за станом здоров'я, усунення від служби внаслідок дисциплінарної чи кримінальної відповідальності, позбавлення чинів і права перебувати на державній службі, правові наслідки припинення служби щодо збереження або втрати класного чину, а також порядок призначення пенсії або одноразової допомоги після звільнення).

Удосконалення та кодифікація законодавства про державну службу неодмінно відобразилось на розвиткові наукових поглядів стосовно організації та функціонування державної служби, у тому числі її припинення. Однак, питанням державної служби вчені-поліцеїсти у своїх працях практично уваги не приділяли (І. Є. Андрєєвський, А. Я. Антонович, М. Х. Бунге, В. М. Гессен, О. Є. Назимов, П. М. Шеймін, М. М. Шпилевський, М. М. Цитович та ін.). У контексті доробку поліцейського права сучасний дослідник еволюції адміністративного права та її інститутів І. С. Гриценко доходить висновку, що «інститут державної служби досить довго «ігнорувався» вченими-адміністративістами, які на перших етапах становлення та розвитку науки адміністративного права не знаходили у ній для нього місця» [33, с.110]. Вчені-поліцеїсти зверталися лише до окремих аспектів організації державної служби у світлі предмету науки та галузі поліцейського права.

Наприклад, І. Т. Тарасов у «Підручнику науки поліцейського права» (1891-1893 рр.) розкривав зміст «права дисциплінарної влади» у контексті примусових заходів та характеризував «заходи, які забезпечують правильність та закономірність у діяльності органів поліцейської влади». При цьому підкреслював, що «в сутності такими ж заходами забезпечується правильність та закономірність у всіх сферах державної служби». Вчений виокремлював такий вид стягнення як «звільнення з посади із вказівкою або без вказівки причини». Акцентував увагу по суті на засаді стабільності службової діяльності та недопущення свавілля при

звільненні зі служби: «залежність службовця від керівництва є залежністю не особистою, а службовою, внаслідок чого накладення дисциплінарних стягнень, особливо звільнення з посади, не повинне залежати від свавілля начальників… У зв'язку із цим основним положенням стягнення по службі, зокрема звільнення з посади обмежується такими умовами, щоб не було сумнівів, що підставою для застосування таких заходів виступили виключно інтереси служби» [209, с.121-122, 342].

За тогочасної пануючої позиції, питання організації та функціонування державної служби (у тому числі звільнення зі служби) становили предмет регулювання державного (конституційного) права (О. С. Алєксєєв, О. Д. Градовський, М. М. Коркунов, М.Й. Куплеваський та ін.), а також розглядалися у межах загального вчення про державу (В. В. Івановський, М. К. Нелідов та ін.). Зокрема, В. В. Івановський розробив та запропонував структуру вчення про державну службу, до якого складовою відніс і «припинення службових обов'язків». У межах вчення про державну службу виділяв блоки: 1) теорія та історія державної служби (природа державної служби; загальний характер історичного розвитку державної служби) 2) сучасна організація державної служби (сутність державної служби, її види й умови; вступ на державну службу; обов'язки службовців; права службовців; припинення службових обов'язків; акти службового стану) [148, с.10-11].

Розглядав державну службу з точки зору службово-договірних відносин М. М. Горенберг, який наголошував, що «державна служба характеризується … двома елементами: договором і його своєрідним змістом». Поряд з іншим вчений розглядав деякі аспекти припинення служби (службових відносин) та зробив висновок, що «можна бути звільненим від посади і все ж перебувати на державній службі, продовжуючи отримувати винагороду…» [32, с.2029]. Наведені висновки вченого мають значення і сьогодні, у контексті розмежування понять «звільнення з державної служби» та «звільнення з посади державної служби», розробки теорії службових правовідносин стосовно перебування службовця у розпорядженні тощо.

Професор кафедри державного права, а згодом ректор Харківського Імператорського університету М. Й. Куплеваський захистив докторську дисертацію на тему «Державна служба в теорії і діючому праві Англії, Франції,

Німеччини та Цислейтанської Австрії» (1888 р.). Поряд з іншим вчений досліджував особливості звільнення посадових осіб у результаті притягнення до дисциплінарної відповідальності. Наголошував, що повноваження стосовно звільнення є невід'ємною складовою дисциплінарної влади – «прояв суду посадового середовища над власними членами з метою збереження моральної чистоти та гідності». Зауважував, що «звільнення посадових осіб, які займають посаду не у результаті виборів, належить тим же начальникам, що і призначають таких осіб на посади». Вчений розглядав звільнення посадової особи з посади з підстави вчинення злочину як прояв «змішування» кримінальної та дисциплінарної влади тощо [91, с.54-67].

М. М. Коркунов у праці «Руське державне право» (1909 р.) виділяв особливості припинення державної служби: а) «особа, яка перебуває на державній службі, має право у будь-який час просити про своє звільнення»; б) «особа звільняється з державної служби не раніше ніж зможе передати свою посаду іншій особі, яка вступає на службу або буде призначена керівництвом»; в) «звільнення залежить від тієї самої влади, що і прийняття на службу»; г) «самовільно ніхто не може залишити посаду, не отримавши законного від неї звільнення» [86, с.415].

Розглядав державну службу (у тому числі «припинення службових обов'язків») як предмет регулювання державного права також І. Є. Андрєєвський. Доходив висновку, що «припинення службових обов'язків може бути або тимчасовим, коли службовцю на його прохання надається відпустка,… або повним, коли службова особа, на її прохання, звільняється у відставку». Звертав увагу на процедурні питання припинення службових обов'язків: «попередньо до звільнення службовців у відставку мають бути передані усі їхні справи та документи». Аналізував заохочувальні (мотиваційні) заходи, які можуть застосовуватися до державного службовця при його звільненні: «Особи, які звільняються у відставку, можуть бути по клопотанню безпосереднього керівництва нагороджені чином, або може бути збережене їх право носити мундир, присвоєний за останньою посадою» [9, с.496].

Припинення державної служби у радянському адміністративному праві (1917 р. – 1991 р.). Жовтнева революція 1917 р. ознаменувала відхід від наукової концепції поліцейського права як буржуазної та сприйняття неприйнятною для

радянської держави. «Чиновництво» визнавалось буржуазним пережитком, а у розвитку законодавства та науки було обрано курс на «оробітничення» державної служби, яка з позиції ідеологів радянського режиму нічим не відрізняється від інших робітничих професій та не потребує спеціального правового регулювання.

Досить чітко ідеологічну зміну акцентів у сприйнятті інституту державної служби описав А. І. Єлістратов: «Становище радянських службовців докорінно відрізняється від становища чиновництва в буржуазних державах. Державні службовці в СРСР не займають будь-якого особливо привілейованого становища, яке відокремлює чиновників, а особливо верхівку буржуазного чиновництва, не лише від робітничого класу, а й загалом від широких верств населення. У Радянській державі державні службовці є загоном єдиної армії суспільно корисної праці. Відкидаючи будь-які привілеї, робітничо-селянська влада наділяє державних службовців усіма правами та всіма гарантіями осіб, які працюють за наймом. Правове становище державних службовців, нарівні з усіма найманими працівниками, визначає не будь-який спеціальний статут, а Кодекс законів про працю» [49, с.123].

Радянський період розвитку адміністративно-правових студій державної служби та її припинення не був однорідним та відбувався в межах взаємодії трудової та адміністративно-правової наук. Можна виділити такі етапи цього періоду:

1) державна служба (її інститути, у т.ч. і припинення державної служби) як системне правове утворення в рамках трудового права – до середини 40-х рр. XX ст. (І. С. Войтинський, В. М. Догадов, Л. Е. Фрадкін та ін.). Вчені-адміністративісти цього етапу (О. Ф. Євтіхієв, А. І. Єлістратов, В. Л. Кобалевський та ін.) демонстрували досить стримане ставлення до правового інституту державної служби;

2) державна служба (її інститути, у т.ч. і припинення державної служби) як системне правове утворення в рамках протиборства трудового та адміністративного права (В. А. Власов, А. А. Жданов, І. І. Євтіхієв, А. Е. Пашерстник, І. М. Пахомов, Н. П. Поборча, С. С. Студенікін, Н. І. Фаянс, Ц. А. Ямпольська та ін.);

3) державна служба (у т.ч. і припинення державної служби) як системне правове утворення в рамках адміністративного права у 50-ті – кінець 80-х рр. XX ст.

(М. І. Андріянов, Ю. М. Козлов, О. П. Коренєв, О. Є. Луньов, В. М. Манохін, Р. С. Павловський, В. І. Ремньов, Ю. А. Розенбаум, Л. А. Сергієнко та ін.) [148, с.15-22].

У свою чергу, можна узагальнити такі особливості розвитку наукового сприйняття припинення державної служби у радянському адміністративному праві:

– *«трудовізація» припинення державної служби.* На всіх етапах радянського періоду припинення державної служби (або ж державно-службових відносин) досліджувалося в умовах більшого або меншого впливу науки трудового права: від домінування трудового права над адміністративним (у перші десятиліття існування радянської влади) – до визначення державної служби, у тому числі її припинення, як спільного предмету правового регулювання та наукового аналізу адміністративного та трудового права (із середини XX ст. – до 1991 р.). Це проявлялося на сприйнятті державної служби як особливого виду трудової діяльності (роботи), характеристиці підстав для припинення державної служби, його процедури тощо. Зокрема, у контексті підстав для припинення державної служби І. М. Пахомов наголошував, що «підстави припинення державно-службових відносин рівною мірою є підставами для припинення трудових відносин, не тільки тих, які входять в юридичний склад державно-службових відносин, а й всіх інших («робітничих») трудових відносин… У радянській адміністративно-правовій літературі, звичайно, зазначаються єдині підстави припинення трудових та державно-службових відносин…» [122, с.77];

– *політизація припинення державної служби та феномен номенклатури.* Така особливість зумовлювалася пануванням комуністичної ідеології та зрощенням державно-партійного апарату, упровадженням феномену радянської номенклатури, за якого кадрові рішення щодо прийняття на державну службу, звільнення з неї тощо приймалися з дозволу партійних органів. Поєднання державного з партійним розглядалось як «джерело надзвичайної сили в політиці» [216, с.198]. Фактичними підставами для звільнення особи з посади могли стати втрата політичної довіри, виключення з комуністичної партії та інші партійні стягнення, зміна політичного керівництва, кадрові рішення партійних органів тощо. Інституціоналізація номенклатури означала політичну доцільність та нестабільність як фактичні засади державної служби, а також відсутність самостійності керівників державних органів

у прийнятті рішень стосовно звільнення з державної служби. Право за такого підходу перебувало «на службі» політики та відігравало суто оформлювальну роль;

– державоцентризм у вирішенні питань щодо звільнення з державної служби. Ця особливість була похідною від загальної засади радянського праворозуміння, що передбачала підпорядкування приватного інтересу інтересові держави: службовець сприймався передусім як елемент державного апарату, а не як носій самостійного правового статусу, чиї права потребують гарантування у відносинах із державою. У правничій науці припинення державно-службових відносин аналізувалося переважно крізь призму завдань щодо раціоналізації апарату, зміцнення службової дисципліни та забезпечення «чистоти» кадрового складу, тоді як питання гарантій прав особи, яка звільняється з державної служби, залишалися на «периферії» наукового інтересу. Асиметрія державно-приватних інтересів закріплювалася й процесуально-правовими засобами: спори щодо звільнення осіб, які призначалися вищими органами, вирішувалися у порядку підлеглості тим самим органом, що ухвалив кадрове рішення, а відсутність адміністративної юстиції як окремого інституту фактично унеможливлювала ефективний захист від свавільного звільнення та перетворювала передбачені законодавством гарантії на декларативні.

Припинення державної служби у адміністративно-правовій науці незалежної України (1991 р. – по сьогодні). Проголошення незалежності України ознаменувало політико-правові процеси розбудови державних інститутів та правової системи, що ґрунтувалася на основні прийнятої Конституції України від 28.06.1996 р. Україна першою серед інших пострадянських держав ухвалила профільний Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. Приймалися й інші базові законодавчі акти у сфері державного будівництва (закони України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. та ін.), формувався та модернізувався апарат публічної адміністрації, включно із Кабінетом Міністрів України, міністерствами, службами, комітетами, Головним управлінням державної служби України (сьогодні – Національне агентство України з питань державної служби) та іншими державними органами, що опікувалися питаннями організації та функціонування державної служби. Подальша еволюція адміністративно-

правових досліджень державної служби та її припинення корелювалася із положеннями базових законодавчих актів у цій сфері – як-то профільні закони України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. та від 10.12.2015 р. Крім того, на розвиток наукових розвідок у сфері державної служби вплинуло ухвалення й інших законів, які стосувалися запобігання корупції та дискримінації, очищення влади (люстрації), організації та функціонування державної служби в апараті суду, в податкових органах, дипломатичної служби та ін. (закони України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., «Про очищення влади» від 16.09.2014 р., «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р., «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р., «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. та ін.).

Починаючи з проголошення незалежності України і до сьогодні в законодавстві зберігався підхід, за якого відносини у сфері державної служби врегульовувалися нормами як адміністративного, так і трудового права. Така ситуація отримала відображення у дослідженнях державної служби, що тривають у межах наук адміністративного та трудового права. Зокрема, у межах трудо-правової науки розроблялися проблеми, пов’язані із застосуванням законодавства про працю до державно-службових відносин (бланкетне та субсидіарне застосування), підставами для припинення державної служби, що врегульовані законодавством про працю, дисциплінарною відповідальністю державних службовців, трудо-правовими гарантіями прав осіб, які звільняються з державної служби та ін. (Н. М. Вапнярчук, В. В. Жернаков, М. І. Іншин, О. Є. Луценко, Н. М. Неумивайченко, С. М. Прилипко, В. В. Самань, А. М. Слюсар, О. М. Ярошенко та ін.).

У адміністративно-правовій науці припинення державної служби аналізувалося як у контексті більш загальної проблематики, так і на рівні спеціальних досліджень – дисертацій, монографій, наукових статтей тощо (В. Б. Авер’янова, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, А. Б. Грищук, Т. Є. Кагановської, Т. О. Карабін, С. В. Ківалова, А. В. Кірмача, І. В. Ковбаса, М. С. Ковтун, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Д. В. Лученка, Н. П. Матюхіної, Н. С. Панової, Д. В. Приймаченка, О. С. Проневича, О. Р. Радишевської, О. Ю. Синявської, В. О. Спасенко, О. М. Стеця, І. Ю. Хомишин, С. А. Федчишина, Я. В. Фенич, А. М. Школика, Н. В. Янюк та ін.).

Зокрема, у монографії «Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку» за загальною редакцією В. Б. Авер'янова (1999 р.) викладено Главу 16 «Удосконалення правового регулювання питань припинення державної служби, відставки державних службовців» (автор – Н. Р. Нижник). Автор розмежувала поняття «припинення державної служби» та «відставки», проаналізувала підстави припинення державної служби, які доповнюють загальні підстави припинення трудового договору, передбачені законодавством про працю: а) припинення умов реалізації права на державну службу; б) недотримання пов'язаних із проходженням служби вимог; в) досягнення граничного віку перебування на державній службі; г) відставка; ґ) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі; д) відмова від прийняття або порушення Присяги; е) неподання чи подання неправдивих відомостей щодо доходів. Істотною рисою дослідження є порівняльно-правовий вимір: підстави звільнення і відставки за вітчизняним законодавством зіставлено із досвідом їх врегулювання в Білорусі, Іспанії, Німеччині, Норвегії, Франції та ін. [1, с.230-242].

У монографії Ю. П. Битяка «Державна служба в Україні: організаційно-правові засади» (2005 р.) припинення державної служби пов'язується із припиненням правового статусу державного службовця. Вчений систематизував підстави припинення шляхом їх поділу на загальні (передбачені ст. 36 КЗпП України) та спеціальні (визначені ст. 30 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р.). Окреслено проблему галузевої правової природи підстав припинення, що мають змішаний характер, будучи врегульованими нормами як адміністративного, так і трудового права. Окрему увагу приділено стабільності службових правовідносин: обстоюється теза про те, що зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення служби з ініціативи новопризначених керівників (крім патронатної служби), а також про безстроковий характер призначення на службу, обмежений лише досягненням граничного віку та іншими визначеними підставами. Проаналізовано юридичні наслідки припинення державної служби, особливості матеріального забезпечення тощо [13, с.147-148].

Л. Р. Біла-Тіунова у дослідженні «Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання» (2012 р.) розглядає припинення державної служби як завершальний елемент службової кар'єри державного службовця та включає його до структури останньої в широкому розумінні [16, с. 311-340]. У підрозділі 3.4 «Припинення службової кар'єри» дослідниця здійснює класифікацію підстав припинення державно-службових відносин за критерієм джерела їх виникнення на чотири групи: а) втрата права на службову кар'єру або його обмеження; б) ініціатива державного службовця; в) ініціатива суб'єкта призначення; г) об'єктивні обставини. Концептуальне значення має обстоюване вченою положення про те, що виникнення, зміна та припинення державно-службових відносин пов'язані з адміністративним актом, який видається суб'єктом призначення в односторонньому владному порядку, а не з трудовим договором [16, с. 311-340]. Наведені висновки слугують аргументом на користь публічно-правової природи відповідних відносин.

Приділяла увагу проблематиці припинення державної служби також Т. О. Коломоєць. Увага вченої була зосереджена на питаннях: розуміння службової кар'єри та її структури, визначення місця припинення державної служби у процесі її проходження [77]; підстави припинення державної служби, звільнення із державної служби за ініціативою суб'єкта призначення у зв'язку із отриманням негативної оцінки під час оцінювання службової діяльності та вчиненням дисциплінарних проступків (порушення Присяги державного службовця, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, тощо) [82]; правові наслідки припинення державної служби та особливості обмеження після припинення діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [81], та ін.

Однією із перших комплексних праць незалежної України, спеціально присвячених проблемі припинення державної служби, стала дисертація В. А. Христенка «Організаційно-правові засади припинення державної служби» (2013 р.). У роботі проаналізовано еволюцію наукових поглядів на припинення державної служби з позиції дотримання законності під час несення служби, сутність та види припинення державної служби, а також підстави припинення державної служби за ініціативою державного службовця, за ініціативою суб'єкта призначення та за

настання обставин, що не залежних від волі сторін. За результатами дослідження були визначені шляхи удосконалення організаційно-правових питань припинення державної служби, зокрема відносно процедури припинення державної служби та гарантій під час припинення службових правовідносин. Відмітною рисою праці стала постановка проблеми стосовно сприйняття припинення державної служби як виду адміністративної процедури, що поділяється на стадії та має певну специфіку [225].

Процедурного аспекту припинення державної служби торкалися науковці також у контексті праць більш загальної проблематики. Зокрема, це праці: О. С. Продаєвича «Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект» (характеристика припинення державної служби як обов'язкового елемента у структурі проходження державної служби) [190]; Г. В. Фоміч «Адміністративні процедури у публічній службі» (висновок, що на публічній службі системою адміністративних процедур охоплюються фактично всі службові відносини з моменту їх виникнення до припинення; поділ процедур на організаційні та юрисдикційні та визначення місця процедури припинення служби) [224]; В. Ю. Кікінчука «Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ: сутність та види» (припинення служби як вид адміністративної процедури) [64] та ін.

З-поміж спеціальних досліджень слід відзначити також дисертацію Ю. Г. Фаєр «Припинення державної служби як інституту адміністративного права» (2015 р.). Предметом аналізу дисертаційної роботи стали становлення наукових поглядів щодо припинення державної служби як інституту адміністративного права, його понятійно-методологічна характеристика (ознаки правовідносин, що пов'язані із припиненням державної служби; розмежування понять «припинення державної служби» та «звільнення з посади державної служби», «припинення трудового договору» та ін.), особливості законодавчого регулювання припинення державної служби, підстави припинення державної служби, їх класифікація та характеристика (втрата права на державну службу, ініціатива державного службовця, ініціатива суб'єкта призначення, незгода на продовження служби у зв'язку зі зміною її умов, відставка державного службовця) та ін. [18]. Дисертація стала одним із перших спеціальних ґрунтовних досліджень припинення державної служби як правового

інституту у перехідний період – в умовах дії норм Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. [19] та ухвалення і очікування набрання чинності Законом України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. [212]. При цьому, низка сформульованих у дослідженні висновків та пропозицій отримали відображення у положеннях чинного Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [161].

У монографії О. М. Стеця «Сутнісно-правова характеристика державно-службових відносин» (2020 р.) детального аналізу отримали підстави припинення державно-службових відносин (втрата права на державну службу або його припинення; підстави припинення державно-службових відносин за ініціативою суб'єкта призначення; зміна істотних умов державної служби як підстава припинення державно-службових відносин; підстави припинення державно-службових відносин, що передбачені контрактом про проходження державної служби) [207, с. 264-336].

Чи не найбільшої розробки у межах предмету дослідження отримало звільнення з державної служби у зв'язку із притягненням до дисциплінарної відповідальності (аналіз складів дисциплінарних проступків, що передбачають звільнення; характеристика звільнення як найбільш суворого дисциплінарного стягнення та дисциплінарного провадження (процедури) стосовно його накладення та ін.). Можна відзначити праці Н. М. Вапнярчук «Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні» (2012 р.) [25], С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової, Л. М. Корнути «Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання» (2013 р.) [68], О. Д. Новак «Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні» (2015 р.) [116], Т. О. Коломоєць та В. К. Колпакова «Дисциплінарно-деліктне право України» (2016 р.) [47] та ін.

Проблеми звільнення зі служби за вчинення проступку у формі порушення присяги отримали висвітлення у дисертації О. Л. Кравчук на тему «Припинення державної служби за порушення присяги» (2021 р.). Предметом наукового аналізу охоплювалися: генезис інституту присяги державного службовця, її поняття, ознаки та зміст; порушення присяги як дисциплінарний проступок державних службовців, його ознаки та юридичний склад; співвідношення правопорушення «порушення

присяги» з іншими видами правопорушень; процедура припинення державної служби через порушення присяги, юридичні гарантії прав державних службовців при припиненні державної служби за порушення присяги, правові наслідки та ін. [87, 88].

Розроблялась проблематика припинення державної служби також у антикорупційному вимірі – як захід запобігання та врегулювання конфлікту інтересів державних службовців. Зокрема, можна відзначити дисертацію С. Ю. Бойко «Переведення на іншу посаду та звільнення як заходи запобігання корупції і врегулювання конфлікту інтересів» (2019 р.). Автор визначив заходи запобігання корупції і врегулювання конфлікту інтересів через категорію зміни умов трудового договору або його припинення стосовно суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», та класифікував такі заходи за підставами застосування (звільнення у разі порушення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування; звільнення у випадку порушення обмеження спільної роботи близьких осіб; звільнення у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів та ін.). Окремий розділ дисертації присвячений підставам зміни умов і припинення трудового договору, спрямованим на запобігання корупції. Особливу увагу приділено післяслужбовим обмеженням, передбаченим ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., порушення яких визнано підставою припинення трудового договору за позовом НАЗК [21].

Іншим прикладом антикорупційного аспекту дослідження припинення державної служби є дисертація Е. О. Процюка на тему «Адміністративно-правові постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору» (2025 р.). Автор запропонував позначати передбачені законодавством обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування, терміном «постслужбові антикорупційні обмеження» та проаналізував їх особливості. Поряд з іншим у дисертації обґрунтовувалась конструкція темпорального ланцюга рамкового регулювання службового статусу (дослужбові вимоги – службові обмеження – післяслужбові обмеження), у межах якої постслужбові обмеження визначено як частину статусних норм, що

продовжують дію службового статусу за часові межі перебування особи на посаді: особа, яка формально вже не є державним службовцем, залишається пов’язаною з державою протягом певного періоду в контексті захисту публічного інтересу, а такі обмеження заповнюють часовий проміжок, коли зберігається ризик зловживань [193].

На рівні наукових статтей окремі теоретичні, матеріально-правові та процедурно-правові аспекти припинення державної служби досліджували А. Б. Грищук (підстави, порядок та наслідки припинення державної служби) [34], О. Д. Єремійчук (підстави припинення державної служби) [51], А. В. Кірмач (європейський досвід правового регулювання підстав та порядку припинення державної служби) [69], В. О. Спасенко (відповідальність за порушення постслужбових обмежень) [204], С. А. Федчишин (припинення державної служби в умовах воєнного стану, у контексті реалізації експериментального проекту щодо кадрового резерву для проходження державної служби на деокупованих територіях України; компенсація під час дії постслужбових обмежень) [217; 218], Я. В. Фенич (досвід регулювання припинення державної служби у державах-членах ЄС) [223] та ін.

Розроблялися вченими й проблеми припинення окремих видів державної служби (загальної та спеціалізованої), що ґрунтуються на положеннях Закону України «Про державну службу». Так, особливості, підстави та процедуру припинення дипломатичної служби України проаналізовано Л. В. Заболотною [53], О. В. Селецьким [199], О. Р. Сторожуком [208], С. А. Федчишиним [219] та ін., а предметну юрисдикцію та особливості доказування у спорах щодо звільнення з дипломатичної служби – Н. А. Литвин та М. І. Процько [143, с.477-499]. Питання припинення служби в органах судової влади висвітлені О. В. Бурдейною [24], Р. З. Голобутовським [31], П. М. Ольшевським [143, с.597-610], П. Ю. Шпеновою [232] та ін. Проблеми нормативного забезпечення вступу, проходження та припинення державної служби в митних органах дослідили В. В. Касьян [62], О. В. Колобиліна [76], В. Я. Настюк [112], Д. В. Приймаченко [144, 145, 146], О. В. Черкунов [228] та ін. Державно-службові відносини, що виникають у зв’язку зі вступом, проходженням та припиненням державної служби в контролюючих органах у сфері оподаткування, стали предметом дослідження І. П. Сімонової [200] та ін.

Питання теоретичної характеристики та правового регулювання припинення державної служби (державно-службових відносин) отримали висвітлення також у підручниках та навчальних посібниках: *а) з адміністративного права* (Ю. П. Битяк [3, с.136-150], Т. О. Коломоєць [5 с.77-93], П. В. Діхтієвський [6, с.496-502], Р. С. Мельник [55, с. 300-322], Б. Візер, Я. В. Лазур, Т. О. Карабін, О. В. Білаш [54, с.200-202], В. А. Вдовічен, Т. О. Коломоєць, І. В. Ковбас [4, с.344-348], С. Г. Стеценко [205, с.150-154] та ін.); *б) зі службового права* (А. І. Берлач [201, с.292-318], Л. Р. Біла-Тіунова, О. М. Стець [17, с.428-447], М. М. Бліхар, І. Ю. Хомишин [19, с.34-38] та ін.); *в) з публічної або державної служби* (Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин [14, с.187-189], О. Д. Лазор, О. Я. Лазор [93, с.227-249], М. І. Іншин [59, с. 394-425], С. М. Серьогін [41, с. 204-212], С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова [67, с. 250-262], В. Я. Малиновський [107, с. 100-126]; О. Ю. Оболенський [117, с. 204-212], Є. С. Черноног [229, с. 267-272] та ін.). Навчальні видання останніх років все більшою мірою торкаються проблематики функціонування державної служби під час дії воєнного стану. Зокрема, у підручнику «Загальне адміністративне право» (2026 р.) за загальною редакцією Р. С. Мельника висвітлені зміни стосовно публічної служби, які пов’язані із воєнним станом. Обґрунтовується, що «правовий режим воєнного стану суттєво модифікує поточне правове регулювання публічної служби, пристосовуючи його до нових потреб, пов’язаних з війною…» [55, с.314].

Таким чином, адміністративно-правова наука незалежної України напрацювала достатньо цілісне уявлення про припинення державної служби, що сприймається як завершальний елемент проходження служби та службової кар’єри: сформовано понятійно-категоріальний апарат у цій сфері; обґрунтовано розуміння припинення державної служби як інституту адміністративного права та аргументовано публічно-правову природу відповідних державно-службових відносин, виникнення, зміна і припинення яких пов’язані з адміністративним актом; здійснено систематизацію підстав припинення; наукової розробки набули проблеми звільнення з державної служби у зв’язку із притягненням до дисциплінарної відповідальності, а також антикорупційний вимір проблематики – звільнення як захід врегулювання конфлікту інтересів, післяслужбові обмеження та ін.

У свою чергу, жодним чином не применшуючи та визнаючи вагомий внесок вітчизняних науковців, доводиться констатувати, що більшість адміністративно-правових досліджень, у яких предметом аналізу було припинення державної служби:

по-перше, були підготовлені в умовах дії Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. або у транзитний період очікування набрання чинності Законом України «Про державну службу» від 17.11.2011 р., тобто до ухвалення чинного Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Слідом, наукові дослідження, їх теоретичні положення, висновки, рекомендації та пропозиції не враховують сучасних підходів до регламентації припинення державної служби. Лише незначна кількість спеціальних праць ґрунтується на нормах чинного Закону (дослідження А. Б. Грищук [34], О. Л. Кравчука [88], О.М. Стеця [207] та ін.). Переважно не врахованими лишаються і положення Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р., що має значення для процедурного аналізу припинення державної служби та сприйняття його у процедурному аспекті;

по-друге, відповідні дослідження не враховують сучасного етапу європейської та євроатлантичної інтеграції, що пов’язано із отриманням Україною 23 червня 2022 року статусу держави-кандидата на членство в Європейському Союзі. Слідом, науковим аналізом, проведеним раніше, не завжди враховується актуальний стан адаптації законодавства України про державну службу до європейських стандартів та організаційно-правові проблеми, що постають у зв’язку із впровадженням до інституту державної служби європейських директив та інших актів, які передбачають правові стандарти ЄС, Ради Європи, ОБСЄ тощо. Аналогічне можна зауважити й відносно актуальних програмних (стратегічних) документів у сфері реформування та європеїзації публічного адміністрування та публічної служби, як-то Стратегія реформування державного управління на 2022-2025 роки (розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р.) [45], пакет реформ під назвою «План України» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р.) [187], Національна програма адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС), що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2026 р. [169], та ін.;

по-третє, більшість наукових розвідок проводились до повномасштабного військового вторгнення РФ до України, починаючи з 24 лютого 2022 року. Триваюча збройна агресія проти України та виклики воєнного стану неодмінно накладають істотну специфіку на організації та функціонуванні державної служби, у тому числі її припиненні. З метою адаптації державної служби до викликів воєнного стану було прийнято низку законодавчих актів, які модифікували підходи до припинення державної служби: закони України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р. [178] та «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 р. [156], постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» від 25.03.2023 р. [184] та ін. Слідом, низка наукових висновків, пропозицій та рекомендацій, що були сформульовані науковцями відносно припинення державної служби до введення воєнного стану в Україні, потребують перегляду в сучасних політико-правових реаліях, в умовах безпрецедентних політичних, безпекових, соціально-економічних та інших викликів, що постали перед державною службою у зв’язку зі збройною агресією РФ проти України.

У зв’язку з наведеним вище за сучасних умов актуалізується проведення комплексного адміністративно-правового дослідження припинення державної служби на основі концептуальної логіки сприйняття такого припинення як однієї з ключових складових меритократичної моделі («merit-based model») державної служби європейського зразка, у якій забезпечується професіоналізм, доброчесність та стабільність державної служби, захист державних службовців від протиправного впливу та свавілля керівників державної служби (суб’єктів призначення). Існує необхідність проведення такого дослідження на основі чинного законодавства України про державну службу та практики його застосування, а також з урахуванням сучасних політико-правових реалій розвитку України, що пов’язані, з однієї сторони, із сучасним етапом європейської інтеграції України та адаптацією припинення державної служби до європейських стандартів, та з іншої –

реагуванням на виклики та загрози, зумовлені збройною агресією РФ проти України, що безпосередньо корелюється з метою та завданнями нашого дослідження.

Підсумовуючи, зауважимо, що дослідження припинення державної служби на різних етапах розвитку адміністративно-правової науки (камералістики, поліцейського права, адміністративного права) безпосередньо залежало від вирішення питання чи охоплювався предметом такої науки інститут державної служби. Камералістика (кінець XVI – кінець XVIII ст.), сформувавшись як вчення про раціональне ведення державного господарства, а згодом і про державну політику та адміністрацію, так і не стала галуззю знань, у межах якої отримало оформлення вчення про державну службу та її складові. У науці поліцейського права (XVIII – початку XX ст.) предмет дослідження обмежувався поліцейською діяльністю (внутрішнім управлінням) і не охоплював інституту державної служби, унаслідок чого проблеми її припинення залишились практично поза увагою вчених-поліцеїстів. Не ставши предметом спеціальної уваги у працях із поліцейського права, питання припинення державної служби досліджувалися у державному (конституційному) праві та вченні про державу XIX – початку XX ст. (запропоновано структуру вчення про державну службу, до якої увійшло як складова «припинення службових обов'язків»; розмежовано тимчасове та повне припинення службових обов'язків; поставлено питання про співвідношення звільнення з посади та перебування на службі; окреслено процедурні аспекти передачі справ і документів при звільненні з державної служби, заохочувальні заходи щодо осіб, які виходять у відставку та ін.).

Радянський період розвитку адміністративно-правової науки (1922 – 1991 рр.) в аспекті дослідження припинення державної служби не був однорідним. Із утвердженням радянської влади «чиновництво» було визнане буржуазним пережитком, а правове становище державних службовців ототожнене зі становищем найманих працівників, що зумовило «трудовізацію» державної служби та її дослідження переважно в межах трудового права. Із 50-х рр. XX ст. державна служба, у тому числі її припинення, поступово утвердилась як спільний предмет правового регулювання та наукового аналізу адміністративного і трудового права. Відмітними особливостями радянського періоду стали також: а) політизація

припинення служби в умовах утвердження феномену номенклатури, за якого кадрові рішення щодо звільнення зі служби ухвалювалися з дозволу партійних органів з огляду на політичну доцільність; б) державоцентризм у вирішенні питань звільнення зі служби: припинення державно-службових відносин аналізувалося крізь призму раціоналізації апарату, зміцнення дисципліни та «чистоти» кадрового складу, тоді як гарантії прав особи, яка звільняється, залишалися на периферії наукового інтересу.

У адміністративно-правовій науці незалежної України сформувалося достатньо цілісне уявлення про припинення державної служби, що сприймається як завершальний елемент проходження служби та службової кар'єри: сформовано понятійно-категоріальний апарат у цій сфері; обґрунтовано розуміння припинення державної служби як інституту адміністративного права та аргументовано його публічно-правову природу відповідних державно-службових відносин; здійснено систематизацію підстав припинення; розроблено проблеми звільнення з державної служби у зв'язку із притягненням до дисциплінарної відповідальності та ін. У свою чергу, враховуючи безпрецедентний сучасний досвід європеїзації державної служби в Україні в умовах воєнного стану подальший етап адміністративно-правових досліджень припинення державної служби пов'язується зі сприйняттям такого припинення як однієї із ключових складових меритократичної моделі («merit-based model») державної служби європейського зразка, що передбачає розбудову професійної, політично неупередженої та стабільної державної служби, у якій персонал є захищеним від протиправного впливу та свавільного звільнення керівниками державної служби (суб'єктами призначення) з урахуванням: по-перше, сучасного етапу європейської інтеграції України, що зумовлений набуттям Україною статусу держави-кандидата на членство в Європейському Союзі, по-друге, викликів та загроз, що спричинені триваючою збройною агресією РФ проти України.

1.2. Сутність та ознаки припинення державної служби, його співвідношення із суміжними категоріями

Наступний етап нашого дослідження пов’язується із теоретико-правовим аналізом базового понятійно-категоріального апарату, з’ясуванням сутності та ознак припинення державної служби, виділенням можливих підходів до його розуміння та встановленням особливостей співвідношення суміжних категорій. Актуальність такого аналізу зумовлена двома основними обставинами. По-перше, чинне законодавство України про державну службу закріплює та оперує цілим рядом понять, що позначають відмінні правові явища («припинення державної служби», «звільнення з державної служби», «звільнення з посади державної служби», «відсторонення від виконання посадових обов’язків» та ін.), що потребує чіткого визначення змісту цих понять та їх співвідношення. По-друге, у адміністративно-правовій науці припинення державної служби традиційно розглядається як похідне, другорядне та «завершальне» питання відносно проходження державної служби, унаслідок чого його самостійна теоретична характеристика найчастіше залишається фрагментарною, обмежуючись короткими та загальними зауваженнями.

Проведений аналіз свідчить про формування у сучасній адміністративно-правовій науці трьох основних напрямків у визначенні сутності припинення державної служби, які різняться рисами явища, що покладається в основу дефініції.

Перший напрямок – умовно «статусний». Його представники пов’язують припинення державної служби із втратою (припиненням) особою правового статусу державного службовця, який вона отримала після вступу на службу (призначення на посаду). Так, М. Ю. Віхляєв характеризує припинення служби як останню основну (обов’язкову) стадію проходження служби, за якої відбувається втрата правового статусу службовця [29, с. 740]. Схожої позиції дотримуються Т. О. Коломоєць та А. А. Шарая, які зазначають: «припинення служби є складовою проходження як публічної, так і державної служби, яка безпосередньо пов’язана із припиненням правового статусу особи як службовця в залежності від різних підстав, передбачених законодавством» [6, с. 496]. Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна та С. А. Федчишин наголошують, що «припинення державної служби є складовою проходження державної служби, що пов’язана із припиненням статусу особи як державного службовця відповідно до різного роду підстав, передбачених законом»

[14, с. 187]. С. Г. Стеценко розглядає припинення державної служби як стадію проходження державної служби, процес завершення державної служби, що зумовлює втрату статусу державного службовця [205, с. 150, 153]. Схожий підхід обґрунтовує Ю. Г. Фаєр, зміщуючи акценти в сторону вольового характеру дій суб'єкта, які спричиняють припинення державно-владних повноважень державного службовця. Вчена доходить висновку, що припинення державної служби – це відмова державного службовця від державно-службових повноважень або відмова суб'єкта призначення державному службовцю в державно-службових повноваженнях [212, с. 14].

Другий напрямок – умовно «релятивний» (від лат. «relatio» – «відносини», «зв'язок» тощо) є також поширеним у науці адміністративного права та полягає у визначенні сутності припинення державної служби через закінчення державно-службових відносин. Наприклад, М. І. Іншин та Д. І. Сіроха підкреслюють, що «припинення державної служби є завершальною стадією проходження державної служби», яку розуміють як «припинення правовідносин, що виникли між особою та органом державної або місцевої влади при вступі першого на державну службу та розвивалися протягом періоду виконання громадянином службових обов'язків, покладених на нього з метою виконання завдань та функцій держави» [113, с. 443]. Л. Р. Біла-Тіунова, характеризуючи припинення службової кар'єри, наголошує, що «…припинення службової кар'єри в організаційно-процедурному аспекті є рівнозначним припиненню службових відносин» [16, с. 311]. З позиції С. М. Серьогіна, припинення державної служби – це закінчення дії трудових правовідносин за ініціативою державного службовця або суб'єкта призначення чи у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін, що оформляється відповідним документом (наказом, розпорядженням) органу державної влади [41, с. 204].

Третій напрямок – комплексний (або змішаний), що є поєднанням «статусного» та «релятивного» підходів до визначення сутності припинення державної служби. Наприклад, представником такого напрямку можна вважати Л. М. Корнуту, за якою втрата правового статусу службовця визначається як наслідок припинення правовідносин: «припинення державної служби – це офіційне

завершення службових правовідносин між державним службовцем і державним органом, внаслідок чого особа втрачає статус державного службовця» [57, с. 613].

Обираючи основу для формулювання власного підходу, слід зазначити, що «релятивний» напрямок до визначення сутності припинення державної служби вважаємо методологічно вивіреним та більш вдалим порівняно зі «статусним». При припиненні державної служби дійсно відбувається втрата правового статусу державного службовця. Однак, статус як такий є похідним від правовідносин: особа набуває його не сама по собі, а внаслідок вступу в державно-службові відносини, тож припинення статусу є скоріше наслідком, аніж сутністю припинення служби.

Таким чином, під ***припиненням державної служби*** пропонуємо розуміти *закінчення державно-службових відносин для громадянина (державного службовця), які виникли з моменту вступу такого громадянина на державну службу та тривали протягом її проходження (службової кар'єри)*. Запропонована дефініція, по-перше, відображає сутність досліджуваного явища, що пов'язується із родовим поняттям – «державно-службові відносини», їх динамікою та публічно-правовою природою; по-друге, окреслює темпоральні межі досліджуваного явища, співвідносячи його зі вступом на державну службу та її проходженням (кар'єрою).

З-поміж ***ознак припинення державної служби*** відзначимо такі:

1) невідворотність. Припинення державної служби є невідворотним для кожного державного службовця, що вирізняє його від просування по державній службі, присвоєння чергового рангу державного службовця, переведення (ротації), заохочення та інших складових службової кар'єри. Припинення державної служби настане для кожного державного службовця, а варіативними залишаються лише його юридичні факти – підстави припинення та часовий проміжок. Як слушно наголошує А. М. Школик, «на відміну від вступу чи просування, припинення службової кар'єри завжди є невідворотним, відрізняється лише його підстави та час» [231, с. 88];

2) фактична обумовленість – припинення державно-службових відносин відбувається на основі визначених законодавством підстав, що за своєю правовою природою є юридичними фактами (діями та подіями). Державна служба припиняється: а) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; б) у разі закінчення

строку призначення на посаду державної служби; в) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; г) за ініціативою суб'єкта призначення; ґ) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; д) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов; е) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; є) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р.; ж) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі його укладення) [161, ст. 83];

3) комплексний (публічно-приватний) характер правового регулювання. Припинення державної служби (підстави, процедуру, гарантії тощо) регулюється переважно нормами публічного (адміністративного) права, що мають місце у законах України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. та ін. Норми Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) та інші акти трудового законодавства мають другорядне значення та застосовуються або (а) у субсидіарний спосіб (в частині відносин, не врегульованих законодавством про державну службу) або (б) бланкетно (у випадку безпосередньої відсилки до них положеннями законодавства про державну службу);

4) процедурна опосередкованість – припинення державної служби реалізується за нормативно врегульованою службовою процедурою, яка передбачає визначену послідовність стадій, етапів та дій, коло уповноважених суб'єктів, строки вчинення окремих дій, етапів та вимоги до їх документального оформлення. Детальніше про процедурний аспект припинення державної служби йтиметься нижче;

5) спричинення юридичних наслідків – припинення державно-службових відносин тягне юридичні наслідки, які можуть бути диференційовані на:

а) основний наслідок – статусний: втрата особою правового статусу державного службовця (прав та обов'язків, соціальних та інших гарантій, обмежень, заборон та ін.);

б) додаткові наслідки: організаційно-розпорядчі (виникнення обов'язку передати справи та довірене майно в порядку, передбаченому законодавством; припинення допуску до державної таємниці (за умови такого допуску за посадою

або по службі), оформлення і видача трудової книжки та ін.); фінансово-майнові (проведення остаточного розрахунку, виплата грошової компенсації за невикористані дні відпусток, виплата вихідної допомоги у випадках, передбачених законодавством, та ін.); антикорупційні (виникнення обов'язку подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (декларацію при звільненні та після звільнення), а також поширення на особу обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, та ін.). Припинення державно-службових відносин може спричинити виникнення правовідносин, які не є службовими за своєю природою, проте зумовлені фактом припинення служби. Йдеться про пенсійні та соціально-забезпечувальні відносини, на що звертає увагу Р. І. Корнута, розмежовуючи відносини щодо припинення публічної служби та відносини після їх завершення (пенсійне, соціальне забезпечення тощо) [55, с. 318];

6) особливий правовий статус державного службовця, який звільняється. Ця ознака передбачає, що, з одного боку, на державного службовця покладаються додаткові обов'язки (щодо передачі у встановленому порядку справ і майна; щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період, що не охоплений раніше поданими деклараціями, та ін.) та він наділяється додатковими правами (право на отримання вихідної допомоги у випадках, передбачених законодавством, та ін.), а з іншого – наділення його гарантіями реалізації та захисту прав (незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та керівників державних органів або їх підрозділів, а також неможливість звільнення через таку зміну; право на звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав та ін.);

7) постслужбові обмеження для осіб, які звільнилися з державної служби. На осіб, які звільнилися з державної служби протягом строку, визначеного законодавством, поширюються: а) антикорупційні обмеження (заборони) – обмеження після припинення діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, що закріплено ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. (протягом одного року – щодо укладення

правочинів у сфері підприємницької діяльності та трудових договорів; безстроково – щодо розголошення інформації, обіг якої обмежений; протягом одного року – щодо представництва, у тому числі в суді [165]); б) обмеження (заборони) щодо вступу на державну службу (протягом трьох років з дня набрання законної сили рішенням суду про накладення на службовця адміністративного стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією [161]; протягом строку дії заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. [180] та ін.);

8) актовий характер оформленості. Припинення державно-службових відносин оформлюється шляхом видання керівником державної служби (суб'єктом призначення) акту про припинення державної служби. Саме з моментом видання (набрання чинності) такого акта пов'язується юридичне завершення державно-службових відносин. Так, В. В. Толкованов, наголошує, що «державно-службові відносини припиняються з моменту видання адміністративного акту про звільнення державного службовця з посади чи його відставку» [41, с. 204]. Розділяючи висновки вченого щодо юридичного значення відповідного правозастосовного акта, не можемо погодитися із характеристикою його саме як «адміністративного». Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. «адміністративний акт» – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) [150]. Основними характеристиками адміністративного акту є такі: а) індивідуальний і конкретний характер, що відмежовує його від нормативних актів, розрахованих на неодноразове застосування та адресованих невизначеному колу осіб: адміністративним актом вирішується конкретна справа; б) односторонність, що відрізняє адміністративні акти від адміністративних договорів; в) належність до сфери публічного адміністрування, яка відокремлює їх від актів, що приймаються в сфері правосуддя, законотворенні тощо; г) зовнішня дія – вони спрямовані не всередину системи, а назовні, спрямовані на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та обов'язків окремої приватної особи (фізичної або юридичної)

[56, с. 9]. Акт про припинення державної служби характеризується низкою із перерахованих ознак (індивідуальний характер, односторонність, сфера публічного адміністрування тощо), але не всіма – він не наділений зовнішньою дією, адже має внутрішньо-організаційний характер та спрямовується всередину органу, а слідом з огляду на норми чинного законодавства не може вважатись «адміністративним».

Принагідно акцентуємо, що ще у наукових джерелах із поліцейського та державного права (XVIII-початок XX ст.) вже використовувалось поняття «акти службового стану» для позначення владних актів, що визначають правове становище особи на службі (О. С. Алєксєєв [8, с.472], І. Є. Андрєєвський [9, с.168] та ін.).

У сучасній адміністративно-правовій науці слушно обґрунтовується доцільність виокремлення такого виду актів публічної адміністрації як «службові акти». Так, І. В. Бойко з-поміж актів публічної адміністрації виокремлює: 1) правові: політико-правові; програмні та планувальні; нормативно-правові; індивідуальні (адміністративні, у тому числі загальні адміністративні; процедурні рішення та дії; кадрові або службові акти; інші організаційно-розпорядчі; адміністративні договори); 2) фактичні дії та технічні (прості) акти. Стосовно «службових (кадрових) актів» вчена зазначає, що вони: видаються з метою і спрямовуються на забезпечення проходження публічної служби (накази про призначення на посаду державного службовця, про звільнення з посади, про накладення на службовця дисциплінарного стягнення тощо); такі акти не є однорідними за природою, і тому відмінні правила застосовуються, наприклад, для службового розслідування та проведення конкурсу на посаду службовця [21, с.501].

Т. Р. Плетньова пропонує використовувати поняття «службовий акт» для позначення окремого виду індивідуально-правового акту, якому властиві такі специфічні ознаки: а) він опосередковує реалізацію правового статусу державних службовців, їхніх прав та обов’язків (або права громадян на вступ на державну службу); б) його метою є упорядкування відносин щодо вступу на державну службу, її проходження та припинення; в) він приймається суб’єктами, уповноваженими на управління персоналом на державній службі; г) він має переважно внутрішнє спрямування, оскільки приймається у сфері державної служби, а зовнішнє спрямування

властиве йому лише щодо претендентів на вступ на державну службу. Категорія «службовий акт» може розглядатися як родова щодо низки видових понять. До них належать, по-перше, акти, які вже використовуються в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., зокрема «акт про призначення на посаду» (ст. 33, 36) та «акт про звільнення» (ст. 92); по-друге, акти, що нормативно в цьому Законі не виокремлюються, проте за своєю природою є службовими, – акт про застосування заохочення, акт про накладення дисциплінарного стягнення, акт про затвердження висновку щодо оцінювання результатів службової діяльності та ін. [124, с. 42-43]. Д. С. Кремова безпосередньо виокремлює «акт про звільнення за порушення присяги» та характеризує його як вид владного індивідуально-правового акту [89, с. 148].

На нашу думку, поняття «службові акти» охоплює не лише державну службу, а й усі інші види публічної служби (службу в органах місцевого самоврядування, військову, прокурорську службу тощо). У нашому ж дослідженні під цим терміном будемо мати на увазі саме ті службові акти, які стосуються такого виду публічної служби як державна служба (термінологічно точно – «державно-службові акти»).

Як *ознаки службових актів* можна відзначити такі: а) суб'єктом їх видання є керівник державної служби в державному органі або суб'єкт призначення (державний секретар міністерства, керівники служб, агентств, інспекцій та інших ЦОВВ, керівник апарату місцевої державної адміністрації та ін.); б) сфера їх застосування – державно-службові відносини, їх виникнення, зміна та припинення; в) адресат – особа, яка вступає на державну службу або проходить державну службу; г) особливий предмет – стосуються набуття правового статусу державного службовця, динаміки такого статусу або його припинення; ґ) видаються у межах реалізації службових процедур вступу на державну службу, її проходження та припинення; д) врегульовуються процедурними нормами службового законодавства України, та ін.

Вважаємо, що можна виокремлювати такі *види службових актів*: 1) акти, що спричиняють виникнення державно-службових відносин (акт про призначення на посаду державної служби); 2) акти, що змінюють їх зміст – права та обов'язки державного службовця та інших учасників державно-службових відносин (акти про переведення, присвоєння рангу, про направлення у службове відрядження, про

застосування заохочень, про накладення дисциплінарного стягнення тощо); 3) акти, що припиняють державно-службові відносини (акт про звільнення з державної служби).

Що стосується ***акту про припинення державної служби***, то він є окремим видом службових актів, який характеризується такими *спеціальними ознаками*: *а) юридичне значення* – спричиняє закінчення державно-службових відносин (звільнення з посади державної служби або звільнення зі служби особи, яка не займала посаду державної служби, а перебувала у розпорядженні тощо, розірвання контракту про проходження державної служби (у разі його укладення) тощо); *б) форма акту* – письмова, у вигляді наказу (розпорядження) керівника державної служби або суб'єкта призначення; *в) зміст акту* – у акті зазначається підстава припинення державної служби з посиланням на конкретний пункт ч. 1 ст. 83 та відповідний пункт частини ст.ст. 84-88-1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [161], дата звільнення, відомості про особу та займану нею посаду або перебування у розпорядженні тощо, приписи щодо виплати вихідної допомоги, проведення остаточного розрахунку, передачі справ і майна тощо; *г) структура акту* – вступна частина (найменування державного органу, дата, номер, назва), розпорядча частина – припис щодо звільнення (підстава звільнення, дата звільнення тощо), заключна частина – підпис і посада керівника державної служби (суб'єкта призначення); *г) набрання чинності* – Закон розмежовує момент видання акту та момент настання його юридичних наслідків. Можливим є видання наказу (розпорядження) про звільнення у випадках, передбачених ч. 1 ст. 87 «Припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення», у період тимчасової непрацездатності державного службовця або його відпустки із зазначенням дати звільнення, яка є першим робочим днем після їх закінчення [161], – отже, юридичним моментом припинення державно-службових відносин є не день видання акту про звільнення, а зазначена в ньому дата звільнення.

Привертає увагу, що у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. існує окрема стаття – ст. 33 «Акт про призначення на посаду», що визначає основні вимоги до такого акту (на відміну від акту про звільнення з посади). З метою забезпечення чіткого врегулювання моменту припинення державно-службових відносин та визначення інших вимог до акту про звільнення пропонуємо

внести зміни до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. шляхом доповнення новою ст. 88-2 «Акт про припинення державної служби» такого змісту:

1. Акт про припинення державної служби може передбачати звільнення державного службовця з посади або припинення державної служби державним службовцем, який не займає такої посади (перебуває у розпорядженні тощо).

2. В акті про припинення державної служби зазначаються:

1) прізвище, ім'я, по батькові державного службовця;

2) займана посада державної служби із зазначенням структурного підрозділу державного органу (у разі зайняття посади на момент припинення державної служби);

3) підстава припинення державної служби з посиланням на відповідні пункт, частину і статтю цього Закону;

4) дата звільнення.

3. Акт про припинення державної служби може містити також:

1) припис про виплату вихідної допомоги та проведення інших виплат у випадках, передбачених цим Законом;

2) припис про передачу справ і майна в порядку, встановленому цим Законом;

3) інші приписи, пов'язані зі звільненням, у випадках, передбачених законом.

4. Копія акту про припинення державної служби видається державному службовцю в день звільнення, ще одна копія зберігається в його особовій справі.

5. Акт про припинення державної служби приймається у вигляді указу, постанови, наказу (розпорядження), рішення тощо відповідно до законодавства.

6. Державна служба припиняється з дати, зазначеної в акті про припинення державної служби.

Теоретико-правовий аналіз засвідчує багатоаспектність припинення державної служби, що уможливлює виокремлення кількох взаємодоповнюваних та пов'язаних підходів до його розуміння – об'єктивно-правовий (інституційно-правовий) та суб'єктивно-правовий (можуть бути об'єднані у родову назву – правовий), фактичний та процедурний. Охарактеризуємо такі підходи детальніше:

1. Об'єктивно-правовий (інституційно-правовий) підхід ґрунтується на об'єктивному розумінні права як явища та полягає у сприйнятті припинення державної служби як окремого правового субінституту, що належить до правового інституту державної служби як складової підгалузі права публічної служби (службового права) у межах галузі адміністративного права. Звернемо увагу, що в науці існують й інші позиції. Наприклад, Ю. Г. Фаєр доходила висновку, що припинення державної служби є інститутом адміністративного права і являє собою систему адміністративно-правових норм, які регулюють державно-службові відносини, пов'язані з відмовою від/у державно-службових повноважень(нях) державного(му) службовця(ю) [212, с. 4]. З нашої точки зору, такий висновок не можна вважати хибним, адже він слідує із авторського методологічного підходу та позиції вченої відносно розуміння державної служби як сукупності правових норм та їх місця серед усього масиву норм адміністративного права. Наша позиція ж ґрунтується на такій системно-структурній логіці: галузь «адміністративне право» – підгалузь «право публічної служби» («службове право» або «адміністративно-службове право») – інститут «державна служба» – субінститут «припинення державної служби».

Серед вчених-адміністративістів за сучасних умов існують різноманітні погляди на «право публічної служби» («службове право»), його внутрішню будову, місце в системі адміністративного права тощо (Т. С. Аніщенко [10, с. 4-7; 11, с.105-116], А. І. Берлач [201, с.10-16], Л. Р. Біла-Тіунова та О. М. Стець [17, с.48-62], М. М. Бліхар та М. В. Анциферова [18, с.215-217], Т. Є. Кагановська [61, с.45-50], Р. С. Мельник [108, с. 218], І. Ю. Хомишин [19, с.18] та ін.). Розділяємо точку зору тих вчених, які сприймають правовим інститутом сукупність правових норм, що регулюють усі державно-службові відносини (тобто, державну службу загалом). Так, характеризував державну службу як комплексний правовий інститут В. Б. Авер'янов; підкреслював, що до нього входять норми різних правових галузей та що він складається із окремих правових підінститутів (як-то проходження державної служби, принципи цієї служби та ін.) [1, с.181]. Слушною видається також висновок Т. О. Коломоєць. Вчена констатує «генетичний» зв'язок між службовим

та адміністративним правом, визначаючи перше як підгалузь другого, та відносить державну службу до адміністративно-правового інституту [78, с.131-140].

На нашу думку, правовий субінститут припинення державної служби складається із таких груп правових норм: 1) норми, що визначають підстави для припинення державної служби; 2) норми, що регламентують процедуру припинення державної служби; 3) норми, що встановлюють правові наслідки припинення державної служби (вихідна допомога, розрахунок, передача справ і майна тощо); 4) норми, що визначають правовий статус державних службовців, державна служба яких припиняється, включаючи права, обов'язки, гарантії (обов'язок подати при звільненні декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, гарантія (принцип) стабільності, право на звернення до адміністративного суду) та ін.; 5) норми, що регламентують правовий статус осіб, державна служба яких припинилася, включаючи права, обов'язки, постслужбові обмеження та заборони (обов'язок подати після звільнення декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави та місцевого самоврядування; обмеження щодо вступу на державну службу та ін. [99]).

2. Суб'єктивно-правовий підхід відтворює концепцію суб'єктивного права та зводиться до розуміння припинення державної служби як права або обов'язку уповноважених учасників припинити державно-службові відносини, що проявляється: а) у «праві звільнитися» – зі сторони державного службовця; та б) у «праві (обов'язку) звільняти» – зі сторони керівника державної служби (суб'єкта призначення). За наведеного підходу акцент зміщується з нормативного масиву на правові можливості або ж зобов'язання учасників державно-службових відносин.

Суб'єктивно-правовий вимір припинення державної служби виявляється у двох основних напрямах: 1) право державного службовця на звільнення за власною ініціативою (ст. 86 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.). Це право є проявом свободи праці та заборони примусової праці (ст. 43 Конституції України) і забезпечується встановленим законом порядком: службовець подає заяву про звільнення за власним бажанням, а керівник державної служби (суб'єкт призначення)

зобов'язаний видати акт про звільнення. Це право не залежить від згоди керівника державної служби (суб'єкта призначення) – на відміну від припинення служби за угодою сторін, де необхідне зустрічне волевиявлення. На волевиявленні як ключовому чиннику наголошує А. А. Куцевич, пов'язуючи звільнення з волевиявленням державного службовця чи керівника державної служби [92, с. 118-124]; 2) право керівника державної служби (суб'єкта призначення) звільняти з державної служби за своєю ініціативою відповідно до ст. 87 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (скорочення чисельності або штату, ліквідація чи реорганізація державного органу за відсутності можливості запропонувати іншу посаду; встановлення невідповідності займаній посаді протягом строку випробування; отримання негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; вчинення дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення) [21]. Однак, характер цих можливостей є принципово відмінним: для державного службовця право на звільнення є проявом його особистої свободи, тоді як для керівника державної служби (суб'єкта призначення) відповідне право є скоріше повноваженням – воно є одночасно і правом, і обов'язком, реалізується виключно в межах і в спосіб, що визначені законом, та не може здійснюватися на власний розсуд поза встановленими підставами.

3. Фактичний підхід. Він полягає у сприйнятті припинення державної служби як правоприпиняючого фактичного складу – сукупності юридичних фактів (дій та подій), які у поєднанні спричиняють припинення відносин щодо проходження державної служби, передбачають втрату особою правового статусу державного службовця. Елементами правоприпиняючого фактичного складу припинення державної служби є такі: а) юридичні факти-дії – підстави припинення державної служби, що залежать від волі одного із учасників державно-службових відносин (заява державного службовця про звільнення за власним бажанням; вчинення службовцем дисциплінарного проступку; узгоджене волевиявлення сторін при припиненні служби за угодою сторін та ін.); б) юридичні факти-події – підстави припинення державної служби, що не залежать від волі сторін (сплив строку призначення на посаду; настання граничного віку перебування на державній службі; смерть державного службовця; визнання його безвісно відсутнім або оголошення

померлим та ін.); в) юридичні факти процедурного характеру, які самі по собі не є підставою припинення служби, але без яких фактичний склад не є завершеним (попередження державного службовця про звільнення; внесення пропозиції іншої рівнозначної, а як виняток – нижчої посади державної служби; відмова службовця від переведення на запропоновану посаду тощо) [161]; г) завершальний елемент фактичного складу – видання акту про звільнення з державної служби керівником державної служби (суб'єктом призначення). Цей акт одночасно є і юридичним фактом (дією уповноваженого суб'єкта), і формою юридичного закріплення всіх попередніх елементів складу, і моментом, з яким закон пов'язує настання правових наслідків;

4. Процедурний підхід. Процедурний аналіз державної (публічної) служби у науці адміністративного права набуває все більшого розвитку, хоч не вирізняється єдністю позицій. М. М. Бліхар та І. Ю. Хомишин характеризують державну службу у процедурному аспекті як сукупність послідовно здійснюваних адміністративних процедур стосовно просування за посадами і рангами, оцінювання результатів службової діяльності, підвищення рівня професійної компетентності та ін. [19, с. 242]. С. В. Ківалов та Л. Р. Біла-Тіунова виокремлюють процедурний аспект службової кар'єри, який полягає у сукупності послідовно здійснюваних адміністративних процедур щодо набуття статусу державного службовця, просування за посадами і рангами, оцінювання, припинення службових відносин [40, с. 221]. Н. С. Панова зазначає, що адміністративна служба є цілісною системою службових процедур, які регламентуються адміністративно-процедурними нормами щодо: вступу на адміністративну службу, її проходження та припинення [121, с. 66]. А. С. Дем'янченко виокремлює право на «належну правову процедуру» припинення державної служби як складову права доступу до державної служби [37, с. 72-73].

У процедурному вимірі вчені характеризують припинення державної служби по-різному: як «службову процедуру» або «адміністративну процедуру» (М.М. Бліхар та І. Ю. Хомишин [19, с. 242], Н. С. Панова [121, с. 66], Г. В. Фоміч [223] та ін.), «стадію проходження державної служби» (М. Ю. Віхляєв [29, с. 740], М. І. Іншин та Д. І. Сіроха [113, с. 443], С. Г. Стеценко [205, с. 150, 153], В. Л. Коваленко [2, с. 335, 338; 28, с. 350; 71] та ін.), «етап проходження державної служби» (М. В.

Федоренко [213, с. 129] та ін.), «елемент (складову) проходження державної служби» (О. С. Продаєвич [190, с. 7], Т. О. Коломоєць, А. А. Шарая [6, с. 496] та ін.). Деякі вчені характеризують припинення державної служби також як «алгоритм». Зокрема, В. В. Толкованов у межах такого «алгоритму» виокремлює складовими: підставу припинення державної служби; акт про звільнення державного службовця з посади із занесенням його до особової справи; видачу службою персоналу копії акту про звільнення, трудової книжки та розрахунок з особою; звільнення [41, с. 206-207].

Цілком обґрунтованими є висновки С. А. Федчишина, який відносить припинення державної служби до службових процедур. Аналізуючи процедурну природу дипломатичної служби, науковець виокремлює: а) процедури вступу на службу; б) процедури проходження служби; в) процедуру припинення служби. Під припиненням дипломатичної служби у процедурному аспекті вчений розуміє процедуру розгляду уповноваженим суб'єктом призначення конкретно-індивідуальної справи щодо звільнення посадової особи дипломатичної служби та видання ним акту звільнення; підкреслює, що процедура припинення дипломатичної служби (на відміну від багатьох процедур вступу та проходження служби) є однією (єдиною) [214, с. 387].

Враховуючи наведене, вважаємо, що *у процедурному вимірі припинення державної служби* слід визначати як службову процедуру, що полягає у розгляді керівником державної служби у державному органі (суб'єктом призначення) конкретно-індивідуальної справи стосовно звільнення громадянина з державної служби та видання відповідного акту про звільнення. З огляду на положення законодавства України така процедура не може бути віднесена до «адміністративної процедури», адже у п. 3 ч. 2 ст. 1 «Предмет регулювання та сфера дії Закону» Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 р. закріплено, що «дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час … державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби» [150].

Процедурі припинення державної служби властиві такі *ознаки*: а) внутрішній характер – здійснюється в межах державної служби; б) відбувається за участю державного службовця, який перебуває у державно-службових відносинах; в) між

учасниками процедури наявна внутрішньо-організаційна підпорядкованість; г) спрямовується на позбавлення правового статусу державного службовця; ґ) є єдиною, на відміну від багатьох процедур вступу на державну службу та її проходження; д) завершується виданням керівником державної служби (суб'єктом призначення) службового акту – акту про припинення державної служби; е) врегульована процедурними нормами законодавства України про державну службу.

Процедура припинення державної служби має стадійну побудову та охоплює:

1) стадію ініціювання – вчинення дії або настання події, з якою закон пов'язує можливість або обов'язковість припинення служби (подання службовцем заяви про звільнення за власним бажанням; досягнення сторонами згоди про припинення служби; прийняття рішення про скорочення чисельності або штату, ліквідацію чи реорганізацію державного органу; затвердження акту про результати оцінювання, яким установлено отримання службовцем негативної оцінки; надходження матеріалів про вчинення дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення, тощо);

2) підготовчу стадію – перевірка наявності підстави для припинення служби та дотримання умов її застосування, а також вчинення дій, які спрямовані на забезпечення прав службовця (наприклад, при звільненні у зв'язку зі скороченням чисельності або штату, ліквідацією чи реорганізацією державного органу одночасно з попередженням про звільнення державному службовцю пропонується інша рівнозначна або, як виняток, нижча посада державної служби, а звільнення можливе лише за відсутності такої можливості чи у разі відмови від переведення);

3) центральну стадію – розгляд справи по суті, прийняття керівником державної служби (суб'єктом призначення) рішення та його оформлення актом про припинення державної служби, у якому зазначаються підстава такого припинення і дата звільнення та з яким пов'язується закінчення державно-службових відносин;

4) стадію виконання – охоплює дії уповноважених (зобов'язаних) суб'єктів, що вчиняються у зв'язку зі звільненням (занесення акту до особової справи; видача службою управління персоналом копії акту та трудової книжки; проведення остаточного розрахунку; передача справ і майна особою, яка звільняється з державної служби; подання такою особою декларації особи, уповноваженої на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування, за період, не охоплений раніше поданими деклараціями; виплата вихідної допомоги у випадках, передбачених законом) [161].

Продовжуючи аналіз з'ясуємо ***співвідношення «припинення державної служби» із суміжними категоріями***, зокрема такими як «звільнення з державної служби», «відставка», «звільнення з посади державної служби», «припинення виконання службових повноважень» та «призупинення виконання службових повноважень».

«Припинення державної служби» та «звільнення з державної служби». О. Д. Лазор та О. Я. Лазор зазначають, що державно-службові відносини можуть бути припинені за двома обставинами у зв'язку із: а) звільненням; б) відставкою [94, с. 230]; подібну точку зору виголошує В. В. Толкованов [41, с. 204]. На нашу думку, наведені поняття співвідносяться як «родове» та «видове» за критерієм кола підстав. «Звільнення з державної служби» охоплює лише ті випадки (підстави) припинення служби, які настають унаслідок волевиявлення – юридичних фактів-дій однієї чи обох учасників державно-службових відносин (державного службовця або керівника державної служби тощо). При цьому, «припинення державної служби» охоплює також випадки (підстави), зумовлені юридичними фактами-подіями, за яких воля учасників значення не має значення (як-то смерть державного службовця, визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим). У таких випадках акт про припинення служби носить констатуючий характер (наприклад, у зв'язку зі смертю державного службовця). Підтвердженням вірної логіки наших висновків є законодавче регулювання закінчення державно-службових відносин в межах окремих видів державної служби. Наприклад, у ч. 6 ст. 570-1 Митного кодексу України закріплено, що «повноваження керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізую державну митну політику, припиняються у зв'язку з його звільненням або смертю» [110]. Отже, будь-яке звільнення з державної служби є її припиненням, проте не будь-яке припинення державної служби відбувається шляхом звільнення.

«Припинення державної служби» та «відставка». На відміну від Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р. у чинному Законі «відставка» як підстава припинення державної служби не врегульована [161]. З нашої точки зору, «відставка» є видом «звільнення з державної служби», що характеризується такими

специфічними ознаками: а) обмежене коло суб'єктів – правом на відставку відповідно до чинного законодавства України наділяється лише дипломатичний службовець, який займає дипломатичну посаду категорії «А» та має дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла (ст. 29 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. [164]); б) особливі підстави політико-правового та етичного (принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи та примушування до виконання рішення, яке суперечить законодавству України або може завдати значної шкоди); в) виключно ініціативний характер – відставка можлива лише за письмовою заявою службовця; г) особливе функціональне призначення – відставка є засобом збереження службовцем професійної гідності у конфлікті з керівництвом, доповнюючи «право правомірного невиконання» незаконного наказу (ст. 9 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [161]). Слушно акцентує Є. С. Черноног, що «відставка» є видовим поняттям відносно родового «припинення державної служби», визначаючи першу як припинення державної служби службовцем, що займає посаду вищої категорії, за його письмовою заявою у випадках неможливості продовження служби з принципових причин чи за станом здоров'я [229, с. 267-270]. Таким чином, поняття «припинення державної служби» та «відставка» також співвідносяться як «родове» та «видове» (однак, тут «відставка» виступає видовим поняттям нижчого порядку, адже, у свою чергу, є видом по відношенню до «звільнення з державної служби»).

«Припинення державної служби» та «звільнення з посади державної служби». Ю. Г. Фаєр наголошує, що ці поняття не є тотожними, а співвідносяться як «ціле» і «частка»: припинення державної служби завжди передбачає звільнення з посади державної служби, водночас звільнення з посади державної служби не означає припинення державної служби [212, с. 4, 8]. О. В. Бурдейна зазначає, що поняття «припинення державної служби» є ширшим у співвідношенні з терміном «звільнення» та співвідноситься з ним як загальне і конкретне [24, с. 51]. Звернемо увагу, що законодавством України відносно окремих видів державної служби передбачені випадки перебування особи на державній службі та продовження державно-службових відносин без зайняття посади державної служби. Показовим

є інститут перебування в розпорядженні у дипломатичній службі України: посадова особа дипломатичної служби зараховується у розпорядження Міністерства закордонних справ України (далі – МЗС України) (а) перед направленням у довготермінове відрядження – на строк до двох місяців для професійної підготовки до відрядження, а також (б) після завершення такого відрядження – на строк до шести місяців, включаючи період перебування у щорічній відпустці, якщо в рамках ротації їй не визначено посади в МЗС України або представництві МЗС на території України для подальшого проходження служби (ст. 21 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. [164]). Отже, звільнення з посади державної служби не припиняє державно-службових відносин у разі зарахування особи в розпорядження: державно-службові відносини тривають навіть там, де особа не займає посади, зберігаючи за собою правовий статус державного службовця. Таким чином, обсяг понять «припинення державної служби» та «звільнення з посади державної служби» частково співпадає, а слідом вони є сумісними поняттями, що перебувають у зв'язках перетину: не будь-яке звільнення з посади є припиненням державної служби, при цьому – не будь-яке припинення державної служби передбачає звільнення з посади державної служби. У зв'язку з цим для законодавчого врегулювання пропонуємо і відповідну назву акту – «акт про припинення державної служби» замість «акту про звільнення з посади».

«Припинення державної служби» та «призупинення виконання службових повноважень». Спільним для низки службово-правових станів є те, що державно-службові відносини зберігаються, проте державний службовець юридично не виконує повноважень. Це і відмежовує «припинення державної служби» та «призупинення виконання службових повноважень». Найочевиднішим прикладом є відсторонення державного службовця від виконання посадових обов'язків у разі невиконання або неналежного виконання обов'язків, що могло призвести або призвело до людських жертв, заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду (ст. 72 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.): службовцю прямо заборонено здійснювати повноваження, проте посада державної служби за ним зберігається. Іншими прикладами таких станів можна згадати: (а) перебування

державного службовця у відпустці, на період якої його повноваження виконує інша особа в порядку тимчасового виконання обов'язків; (б) випадки тимчасової непрацездатності державного службовця. Вважаємо, що ці службово-правові стани не є ані формою, ані стадією припинення державної служби: за особою зберігаються статус державного службовця, посада, службові права, обов'язки та обмеження, а сам стан є тимчасовим і орієнтованим на відновлення нормального перебігу державно-службових відносин. Отже, поняття «призупинення виконання службових повноважень», хоч і не закріплюється законодавчо, проте може бути використано для позначення тих службово-правових станів, які не передбачають виконання службовцем повноважень (так звані, неактивні службово-правові стани) за умови збереження державно-службових відносин та статусу державного службовця. Отже, обсяги понять «припинення державної служби» та «призупинення виконання службових повноважень» взагалі не перетинаються, а слідом вони співвідносяться як несумісні поняття. При цьому, поняття *«припинення державної служби» та «припинення виконання службових повноважень»* сприймаємо як тотожні.

Підсумовуючи, слід зазначити, що припинення державної служби є закінченням державно-службових відносин для громадянина (державного службовця), які виникли з моменту вступу такого громадянина на державну службу та тривали протягом її проходження (службової кар'єри). З-поміж ознак припинення державної служби можна виділити такі як: невідворотність; комплексний характер правового регулювання; процедурна опосередкованість; спричинення юридичних наслідків; особливий правовий статус державного службовця, який звільняється; постслужбові обмеження та заборони для громадян, які звільнилися з державної служби; актовий характер оформленості.

Припинення державної служби є багатоаспектним явищем, що робить можливим виокремлення підходів до його розуміння: а) об'єктивно-правового (інституційно-правового), тобто характеристики припинення державної служби як правового субінституту, що належить до правового інституту державної служби як складової підгалузі права публічної служби (службового права) у межах галузі адміністративного права; б) суб'єктивно-правового – розуміння припинення

державної служби як суб'єктивних правових можливостей – права звільнитися (державний службовець) або права (обов'язку) звільняти зі служби (керівник державної служби або суб'єкт призначення); в) фактичного, тобто розгляд припинення державної служби як сукупності юридичних фактів (дій та подій) – правоприпиняючого фактичного складу, що є підставою закінчення державно-службових відносин, які виникли з дня вступу громадянина на державну службу та тривали протягом її проходження; г) процедурного – характеристика припинення державної служби як службової процедури, що полягає у розгляді керівником державної служби (суб'єктом призначення) конкретно-індивідуальної справи стосовно припинення державно-службових відносин та видання акту про припинення державної служби.

Закінчення державно-службових відносин оформлюється актом про припинення державної служби, що належить до службових актів як окремого виду актів публічної адміністрації. Акт про припинення державної служби характеризується: а) родовими ознаками, якими наділені всі службові акти (індивідуально-правова природа; внутрішньоорганізаційний характер – застосовуються у сфері державної служби; суб'єктом видання є керівник державної служби або суб'єкт призначення; врегульовані законодавством про державну службу та ін.); б) видовими ознаками – властиві саме для акту про припинення державної служби (юридичне значення – оформлення закінчення державно-службових відносин; адресат – державний службовець (на відміну, приміром, від акту про призначення, що стосується громадянина, який вступає на державну службу); видається у результаті процедури припинення державної служби; письмова форма; специфічні вимоги до змісту та структури акту та ін.).

Поняття «припинення державної служби» співвідноситься із суміжними категоріями, розмежування яких має значення для вироблення чіткого понятійно-категоріального апарату. Зв'язки між поняттями є такими: а) «припинення державної служби» та «звільнення з державної служби» – співвідносяться як родове та видове поняття, адже «звільнення з державної служби» є тим «припиненням державної служби», що охоплює випадки не констатуючого (наприклад, у разі смерті державного службовця), а вольового припинення державно-службових відносин (за ініціативою державного службовця, суб'єкта призначення тощо); б) «припинення

державної служби» та «відставка» – родово-видова залежність нижчого порядку, адже «відставка» є специфічним видом «звільнення з державної служби»; в) «припинення державної служби» та «звільнення з посади державної служби» – сумісні (порівнювані) поняття, обсяг яких частково співпадає (відношення перетину): не будь-яке звільнення з посади є припиненням державної служби (наприклад, звільнення з посади і зарахування у розпорядження), при цьому не будь-яке припинення державної служби пов'язане зі звільненням з посади державної служби; г) «припинення державної служби» та «припинення виконання службових повноважень» є тотожними поняттями. У свою чергу, встановлено, що обсяги понять «припинення державної служби» та «призупинення виконання службових повноважень» не перетинаються, а вони є несумісними (непорівнюваними) поняттями.

1.3. Сучасний стан нормативно-правового регулювання припинення державної служби в Україні

Правовий субінститут припинення державної служби, по-перше, є комплексним та характеризується регулюючим впливом норм різних галузей права (конституційного, адміністративного, трудового та ін.), по-друге, норми його мають зовнішній прояв у джерелах різної юридичної сили, починаючи від Конституції та міжнародних договорів України, до законів України та підзаконних правових актів. Як наголошує М. І. Іншин, припинення державної служби є делікатним питанням, що вимагає детальної правової регламентації з урахуванням поставленої мети на забезпечення дотримання прав, свобод та інтересів державних службовців [113, с.445].

Конституція України безпосередньо не врегульовує закінчення державно-службових відносин, хоча її загальні норми мають значення для законодавчого регулювання питань припинення державної служби та їх підзаконної деталізації (ст. 8 – верховенство права, ст. 19 – законність; ст. 24 – рівність прав і свобод громадян, ст. 38 – право рівного доступу до державної служби, ст. 43 – право на працю, ст. 92 – підхід, за якого виключно законами визначаються основи державної служби, до яких, на нашу думку, безсумнівно належить і припинення державної

служби, та ін.). Окремо відзначимо вагому роль конституційних положень, котрі закріплюють гарантії реалізації права на працю, у тому числі державними службовцями: заборона використання примусової праці (ч. 3 ст. 43), гарантування захисту від незаконного звільнення (ч. 6 ст. 43), право на судове оскарження рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, їх посадових осіб (ст. 55) та ін. [85].

Конституційно-правові норми отримують розвиток у *правових позиціях Конституційного Суду України* у контексті офіційного тлумачення Конституції України та вирішення питань щодо відповідності Конституції України законів України. Як приклад відзначимо Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р. (у справі про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування), яке стосується припинення державної служби. Суд визнав такими, що відповідають Конституції України, положення про граничний вік як підставу для припинення державної служби, проаналізувавши їх крізь призму ст. 24 (рівність) та ст. 43 (право на працю) Конституції України [196].

Норми ***міжнародних договорів України***, ратифікованих Верховною Радою України, також мають значення для врегулювання закінчення державно-службових відносин, правового статусу осіб, які звільняються з державної служби (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. [83], Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21.12.1965 р. [111], Європейська соціальна хартія від 03.05.1996 р. [50] та ін.). Наприклад, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. містить норми, що закріплюють базовий каталог прав людини (ст. 6 «Право на справедливий суд», ст. 8 «Право на повагу до приватного життя» та ін.) та які у сукупності з їх офіційним тлумаченням практикою ЄСПЛ встановлюють стандарти, котрі безпосередньо стосуються підстав та процедури звільнення державних службовців. Показовим є рішення ЄСПЛ у справі «Вілхо Ескелінен та інші проти Фінляндії» (*«Vilho Eskelinen and Others v. Finland»*) від 19.04.2007 р., у якому сформульовано презумпцію поширення ст. 6 ЄКПЛ на спори за участю публічних службовців, у тому числі щодо звільнення. Наголошено, що держава може виключити такі спори з-під дії цієї статті лише за умови, що національне законодавство прямо позбавляє

відповідну категорію службовців права на доступ до суду і що таке виключення має об'єктивне обґрунтування в державних інтересах [257]. У рішенні у справі «Полях та інші проти України» (*«Polyakh and Others v. Ukraine»*) від 17.10.2019 р. ЄСПЛ констатував порушення ст. 8 ЄКПЛ у зв'язку із припиненням державної служби з підстави застосування заборони, що передбачена Законом України «Про очищення влади», ЄСПЛ звертав увагу на непропорційності автоматичного звільнення з публічної служби та тривалої заборони обіймати відповідні посади, що застосовуються без індивідуальної оцінки діянь особи [256]. Норми ЄКПЛ із правовими позиціями ЄСПЛ є важливим «дороговказом» на шляху вдосконалення законодавства щодо впровадження міжнародних (європейських) стандартів щодо припинення державної служби, про що йтиметься у підрозділі 1.4.

Закони України, які стосуються припинення державної служби, представлені:

1) загально-службовими законами – стосуються усіх видів державної служби та закріплюють загальні для них питання припинення державної служби:

– *Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.* є центральним, основним актом у сфері державної служби, що визначає основні її субінститути, у тому числі припинення державної служби: а) принцип стабільності державної служби, що одночасно є фундаментальною засадою організації державно-службових відносин та гарантією прав громадян, які звільняються з державної служби; принципи забезпечення рівного доступу до державної служби, доброчесності та ін. (ст. 4); б) правовий статус державного службовця, у тому числі його права та інші складові, що стосуються припинення державної служби (право на чітке визначення посадових обов'язків, на ознайомлення з висновками щодо результатів оцінювання службової діяльності; особливості захисту права на державну службу та ін.; ст.ст. 7, 8, 43, 44, 68 та ін.); в) підстави для припинення державної служби (ст.ст. 83-88-1); г) процедурні аспекти припинення державної служби (передача справ і майна та ін.) [161];

– *Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р.* є основним антикорупційним законодавчим актом, який відносно припинення державної служби: а) деталізує особливості застосування такої підстави для припинення державної служби у разі втрати права на державну службу як звільнення у ході

зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів (ст. 34); б) обов'язок подання декларації особою, яка припиняє або яка припинила діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави (ст. 45); в) питання притягнення до дисциплінарної та інших видів відповідальності у разі вчинення корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень (Розділ XI); г) постслужбові антикорупційні обмеження – обмеження після припинення діяльності, пов'язаної із виконання функцій держави (ст. 26); ґ) захист державних службовців-викривачів від незаконного звільнення у разі повідомлення про корупцію (Розділ VIII) та ін. [165];

– *Закон України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р.* визначає особливості застосування такої підстави для припинення державної служби як застосування люстраційної заборони, що визначена в п. 8 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» (критерії та порядок застосування такої заборони, наслідком якої є звільнення зі служби), та встановлення люстраційної заборони як постслужбової заборони щодо вступу на державну службу протягом встановленого строку [180];

– *Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 06.09.2012 р.* визначає поняття та форми дискримінації, механізми щодо забезпечення рівних можливостей та недопущення дискримінації, у тому числі при вирішенні питання щодо припинення державної служби, відповідальність тощо [166];

– *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р.* є центральним актом у сфері адміністративної відповідальності, який поряд з іншим: а) врегульовує склади адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією (Глава 13-А), вчинення яких передбачає звільнення з державної служби (набрання законної сили рішенням суду у справах цієї категорії є підставою припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеження); б) закріплює адміністративне стягнення, що передбачає звільнення, – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30) та ін. [176];

– *Кодекс адміністративного судочинства України від 06.05.2005 р.* (далі – КАС України) визначає, що публічно-правові спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби належать до предметної юрисдикції адміністративного суду. Слідом, КАС України закріплює

одну із найважливіших гарантій прав осіб, які звільняються з державної служби, та механізм її реалізації – право на звернення до адміністративного суду з метою оскарження акту керівника державної служби (суб'єкта призначення) про припинення державної служби [74];

– *Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р.* застосовується до відносин щодо припинення державної служби або субсидіарно (у частині, не врегульованій законодавством про державну службу) або бланкетно (випадках прямої відсилки). Положення КЗпП України врегульовують обов'язок провести розрахунок і видати трудову книжку, строки такого розрахунку, заборону звільнення окремих категорій працівників, переважне право на залишення на роботі, порядок вивільнення у зв'язку зі скороченням чисельності або штату та ін. [73];

2) спеціально-видові закони – врегульовують особливості припинення окремих видів державної спеціалізованої служби (зокрема, державної служби в апараті суду, дипломатичної служби, служби в митних, податкових органах та ін.):

– *Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р.* регламентує особливості вступу на державну службу в апарат суду, її проходження та припинення (на посадах керівника апарату суду, секретаря судового засідання, судового розпорядника та ін.) та містить окрему статтю – ст. 150 «Державна служба в системі правосуддя, оплата праці та соціальні гарантії». У Законі визначено: суб'єкти призначення, які наділені повноваженнями звільняти (брати участь у звільненні) державних службовців апарату суду (начальник територіального управління ДСА України за поданням голови суду – щодо керівника апарату суду тощо; ст.ст. 150, 153, 154 та ін.), спеціальну підставу припинення державної служби для керівника апарату суду – висловлення недовіри зборами суддів (ст. 155) та ін. [186];

– *Закон України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р.* врегульовує особливості організації та функціонування такого спеціалізованого виду державної служби як дипломатична служба. Розділ VI «Припинення дипломатичної служби» Закону містить норми, які закріплюють спеціальні підстави для припинення дипломатичної служби, включаючи закінчення контракту, відмову від участі в ротації без поважних причин, відмову від переведення за визначених обставин, одноразове

грубе порушення посадових обов'язків (ст. 28), відставку дипломатичних службовців (ст. 29), особливості встановлення граничного віку перебування на дипломатичній службі (ст. 30) та ін. Окремого значення має врегулювання інституту перебування у розпорядженні МЗС України, що допускає припинення дипломатичної служби особою, яка на момент звільнення не займала посади дипломатичної служби (ст. 21) [164];

– *Митний кодекс України від 13.03.2012 р.* врегульовує організаційно-правові засади державної служби в митних органах як окремого виду спеціалізованої державної служби. Він закріплює низку спеціальних правових приписів, що регламентують завершення державно-службових відносин, зокрема: а) спеціальні підстави звільнення з посади керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, та суб'єктів, які можуть ініціювати таке звільнення (ст. 570-1); б) проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа, результати якого враховуються при вирішенні питань подальшого проходження державної служби в митних органах (ст. 570-1) процедури перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя, результати яких можуть спричинити звільнення посадової особи митного органу з державної служби (ст. 572-2) та ін. [110];

– *Податковий кодекс України від 02.12.2010 р.* передбачає: а) визнання посадових осіб контролюючих органів державними службовцями; б) можливість установлення посадовій особі випробувального терміну відповідно до Закону України «Про державну службу», з негативним результатом якого пов'язується звільнення; г) визначення моделі співвідношення правових актів, за якою правовий статус посадових осіб контролюючих органів визначаються Конституцією України, Податковим кодексом України та Митним кодексом України, а в частині відносин, що зазначеними актами не регулюється, – законами України «Про державну службу», «Про запобігання корупції» та іншими законами (ст. 342) тощо [125].

Підзаконне регулювання припинення державної служби забезпечується дією численних нормативно-правових актів, з-поміж яких особливе місце займають:

а) постанови Кабінету Міністрів України як вищого органу виконавчої влади, що організовує проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснює нормативно-правове регулювання державно-службових відносин

(«Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади» від 16.10.2014 р. [44] – визначає порядок проведення перевірки, за результатами якої застосовується люстраційна заборона як підстава припинення державної служби; «Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби» від 25.03.2016 р. [173] – регламентує особливості визначення стажу державної служби та ін.);

б) накази НАДС як ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби та наділений нормотворчими повноваженнями («Про порядок надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я» від 13.04.2016 р. – спільний наказ НАДС та МОЗ України, що стосується припинення державної служби у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін з підстави стану здоров'я [181]; «Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців» від 22.03.2016 р. – відображення закінчення державно-службових відносин в особових справах, метою ведення та зберігання є фіксація процесів вступу на державну службу, її проходження та припинення [170]; «Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу» від 03.03.2016 р. [176] – унормовано повноваження служби управління персоналом щодо документального оформлення закінчення державно-службових відносин, видачі копії акту про звільнення та трудової книжки тощо);

в) накази інших ЦОВВ, які наділяються повноваженнями щодо регламентації питань припинення окремих видів державної служби або окремих аспектів завершення державно-службових відносин (наприклад, наказ МЗС України «Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби» від 18.10.2018 р. [174] – питання припинення дипломатичної служби у зв'язку з відмовою від участі в ротації без поважних причин; наказ Міністерства праці України, Міністерства юстиції України та Міністерства соціального захисту населення України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників» від 29.07.1993 р. [167] – процедура внесення записів про звільнення до трудових книжок, їх видачі та ін.).

Узагальнюючи значення підзаконних нормативно-правових актів, зауважимо, що вони: по-перше, регламентують процедури, результат яких утворює юридичний факт, що виступає підставою для припинення державної служби (люстраційна перевірка; надання медичного висновку у зв'язку з неможливістю виконання службових обов'язків за станом здоров'я тощо); по-друге, деталізують наслідки закінчення державно-службових відносин (обчислення стажу державної служби; особливості присвоєння рангу особі, яка звільняється зі служби та ін.); по-третє, визначають документальне оформлення припинення служби (ведення та зберігання особових справ; завдання та повноваження служб управління персоналом; внесення записів про звільнення до трудових книжок та їх видача тощо); по-четверте, регламентують особливості підстав припинення окремих видів державної служби.

Проведений аналіз свідчить, що крім комплексного та багаторівневого характеру законодавче регулювання припинення державної служби характеризується також ***єдністю та диференціацією***. Як зауважує А. Б. Грищук: «є загальні й спеціальні норми, що регулюють питання припинення державної служби, проте слід підкреслити той факт, що спеціальні норми мають перевагу перед загальними нормами» [34, с.305].

Основу єдності регулювання забезпечує Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., який визначає загальні для всіх видів державної служби підстави припинення, процедурні аспекти закінчення державно-службових відносин та гарантії прав державних службовців, які звільняються; поширюється на спеціалізовані види державної служби в частині відносин, не врегульованих спеціально-видовими законами. Диференціація регулювання здійснюється на основі таких критеріїв як:

1) вид державної служби, в межах якого чинниками витупають: а) підстави для припинення державної служби – коли спеціально-видовими законами або закріплюються додаткові (спеціальні) підстави для припинення державної служби, не передбачені профільним Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [161], або ж модифікується зміст загальних підстав (наприклад, відмова від участі в ротації без поважних причин – ст. 28 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. [164]; негативні результати перевірки на доброчесність і моніторингу способу життя посадових осіб митних органів – ст. 572-2 МК України

від 13.03.2012 р. [110]; висловлення недовіри зборами суддів керівникові апарату – ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. тощо [186]); б) суб'єкти, які уповноважені ініціювати прийняття рішення про звільнення з державної служби (збори суддів відносно керівника апарату суду – ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р.; Міністр фінансів України відносно Голови Державної митної служби України – ст. 570-1 МК України від 13.03.2012 р. [110] тощо); в) категорії посад державної служби (спеціальні підстави для припинення державної служби Головою Державної митної служби України (категорія «А»), – ст. 570-1 МК України від 13.03.2012 р. [110]; відмінне регулювання припинення державної служби для дипломатичних службовців категорій «Б» та «В» – ст. 28 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. [164] тощо);

2) дія правового режиму воєнного стану в Україні, що зумовлює спеціальне регулювання таких питань як: підстави припинення державної служби для осіб, які призначені на посади під час воєнного стану без конкурсу; особливості державно-службових відносин та неможливість звільнення під час дії воєнного стану осіб, які призвані на військову службу під час мобілізації на особливий період та ін. (закони України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. [182], «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р. [178] та ін.).

На нашу думку, основними ***напрямками вдосконалення законодавчого регулювання припинення державної служби*** є такі: а) європеїзація правового субінституту державної служби – впровадження до нього європейських стандартів, що сформовані в межах права ЄС, права Ради Європи, ОБСЄ тощо та які стосуються регламентації підстав та процедури припинення державної служби, правового статусу осіб, державна служба яких припиняється (цей напрямок буде висвітлений у підрозділах 1.4 та 3.1); б) «адміністративізація» регулювання – повний відхід від приватно-правових (трудо-правових) засобів регулювання припинення державної служби у бік впорядкування цього субінституту публічно-правовими (адміністративно-правовими) нормами; в) систематизація норм, що забезпечують регулювання припинення державної служби, в межах суцільної кодифікації службового законодавства; г) адаптація законодавства України в

частині припинення державної служби до викликів та загроз, зумовлених збройною агресією РФ проти України (цей напрямок аналізуватиметься у межах підрозділу 3.2).

Звернемось до ***проблематики співвідношення адміністративного та трудового права у регулюванні припинення державної служби***. Базова норма, що визначає особливості національної моделі співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні державно-службових відносин викладена у ч. 3 ст. 5 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.: *«дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом»* [161]. Як наголошують експерти, сьогодні нараховується більше 75 питань у сфері державної служби, які не повною мірою регулюються Законом «Про державну службу» і, відповідно, є предметом регулювання законодавства про працю. Крім КЗпП України від 10.12.1971 р., можна відзначити й закони України «Про охорону праці» від 14.10.1992 р. [179], «Про оплату праці» від 24.03.1995 р. [177], «Про відпустки» від 15.11.1996 р. [151] та ін. У низці випадків Закон України «Про державну службу» безпосередньо відсилає до законодавства України про працю (ст.ст. 56, 59, 86, 87, 92 та ін.) [215, с.212-213].

Проведене дослідження показало, що поширення норм трудового права на відносини стосовно припинення державної служби відбувається шляхом [103]:

1) субсидіарного регулювання – поширення норм законодавства України про працю на припинення державної служби у частині відносин, що не врегульовані Законом «Про державну службу» та іншими актами законодавства про державну службу. Зокрема, таке регулювання має місце відносно: а) обов'язку власника або уповноваженого ним органу провести розрахунок із працівником (державним службовцем) і видати йому трудову книжку (ст. 47 КЗпП України) [134]; б) строків розрахунку при звільненні державного службовця (ст. 116 КЗпП України) [73]; в) заборони звільнення вагітних жінок і жінок, які мають дітей (ст. 184 КЗпП України) [73]; г) обов'язку роботодавця, якщо він планує звільнення працівників (державних службовців) з причин економічного, технологічного, структурного чи аналогічного характеру або у зв'язку з ліквідацією, реорганізацією, зміною форми власності підприємства, установи, організації, завчасно, не пізніше як за три місяці до

намічуваних звільнень надати первинним профспілковим організаціям інформацію щодо цих заходів, включаючи інформацію про причини наступних звільнень, кількість і категорії працівників, яких це може стосуватися, про терміни проведення звільнень, а також провести консультації з профспілками про заходи щодо запобігання звільненням чи зведенню їх кількості до мінімуму або пом'якшення несприятливих наслідків будь-яких звільнень (ст. 22 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р.) та ін. [183];

2) бланкетного регулювання – поширення норм законодавства України про працю на відносини щодо припинення державної служби у випадках, коли Закон «Про державну службу» або інший законодавчий акт безпосередньо до них відсилає. Так, відповідне бланкетне відсилання до законодавства про працю має місце щодо: а) обов'язку суб'єкта призначення звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві при припиненні державної служби за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (ч. 3 ст. 86 Закону України «Про державну службу» [161]); б) переважного права на залишення на роботі при звільненні державного службовця за ініціативою суб'єкта призначення у зв'язку із скороченням чисельності або штату державних службовців, скороченням посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізації державного органу (ч. 3 ст. 87 Закону України «Про державну службу») [161].

Отже, сучасну модель співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні припинення державної служби можна охарактеризувати як пріоритет (переважання) норм адміністративного права з частковим (субсидіарним та бланкетним) застосуванням норм трудового права, зокрема в частині визначення окремих особливостей деяких підстав для припинення державної служби, встановлення гарантій для державних службовців, які звільняються, тощо [104, с.297].

У наукових джерелах питання доцільності поширення норм трудового права на регулювання державно-службових відносин є «вічно зеленим» предметом дискусій представників наук адміністративного та трудового права. Вченими-адміністративістами наводяться різні аргументи на користь доцільності публічно-

правового (адміністративно-правового) регулювання державно-службових відносин. Найчастіше науковці відзначають публічно-правову природу інституту державної служби та державно-службових відносин (Ю. П. Битяк [13, с.44-46], Л. Р. Біла-Тіунова [16, с.128], В. Л. Коваленко [71, с.421] та ін.). Л. Р. Біла-Тіунова підкреслює, що випадків застосування норм трудового права до регулювання державної служби не так і багато [16, с.128]. У контексті досліджуваного питання А. В. Кірмач проаналізував європейський досвід. Науковець зазначає, що «організація та функціонування публічної служби визначається (має визначатись) переважно за допомогою норм публічного права. Цей факт щодо чиновництва є загальновизнаним, насамперед, у країнах романо-германської правової системи. Регулювання усіх відносин, що виникають у сфері публічної служби, має здійснюватись виключно законодавством про публічну службу на засадах публічного права» [70, с.17]. У іншій праці вчений доходить висновку, що «необхідність правового регулювання державно-службових відносин виключно нормами публічного права, і в першу чергу нормами адміністративного права, є обґрунтованою як з наукової, так і з практичної точок зору»; «такий підхід до правового регулювання проходження державної служби цілком відповідає сутності та завданням державної служби, а також європейському досвіду правового регулювання проходження державної служби» [70, с. 54-55].

Представники науки трудового права пропонують власні галузеві підходи та аргументацію у необхідності визнання державно-службових відносин складовою трудового права, а державних службовців – особливою категорією зайнятого населення (працівників). Зокрема, О. Ю. Дрозд вказує, що норми трудового права в механізмі правового регулювання державної служби є об’єктивною необхідністю; наголошує, що «адміністративно-правове регулювання по відношенню до припинення державної служби має виконувати зовнішню роль, тобто не впорядковувати підстави та порядок такого припинення, а визначати відповідні адміністративні механізми захисту працівниками службово-трудових прав і законних інтересів» [48, с.54-55].

В. В. Самань підкреслює, що виведення регулювання питань праці державних службовців за межі регулювання трудового законодавства штучно створює категорію працівників (службовців), режим роботи яких матиме ознаки дискримінації

(відсутність норм щодо охорони праці, гарантій і компенсацій, пов'язаних з трудовою діяльністю інвалідів, працівників із сімейними обов'язками, ветеранів) у порівнянні із «звичайними» працівниками. Причому спроба вирішення цих питань безпосередньо у Законі означає просте «подвоєння» відповідного правового матеріалу шляхом дублювання однакових правових норм у двох різних законах, що не відповідає вимогам системності законодавства [198, с.127]. Позиція щодо доцільності поширення норм трудового права на державно-службові відносини у межах науки трудового права видається загальновизнаною (Л. Ю. Величко [27, с.102-106], О. Є. Луценко [95, с.159-165], Н. М. Неумивайченко [115, с.8], А. М. Слюсар [202, с.83] та ін.).

В умовах європеїзації державної служби України та наявної дискусії між представниками адміністративного та трудового права (зокрема, й у контексті предмету нашого дослідження) корисним буде звернення до законодавства держав-членів Європейського Союзу. Держави Європи, маючи різний історичний досвід та правові системи, виробляють національні підходи, які для цілей нашого дослідження можуть бути згруповані. Аналіз свідчить про наявність двох основних моделей правового регулювання державної служби та її припинення у Європі:

– *модель публічного правового регулювання* передбачає унормування відносин щодо вступу на державну (публічну) службу, її проходження та припинення нормами публічного (адміністративного) права. Наприклад, Закон *ФРН* «Про статус чиновників» від 31.03.1999 р. передбачає, що призначення чиновником допускається тільки для виконання суверенно-правових завдань, або таких завдань, які з підстав убезпечення держави або публічного життя не можуть бути передані виключно особам, які знаходяться в приватно-правових трудових відносинах (§ 4). Чиновником є та особа, яка перебуває у публічно-правових службових відносинах і відносинах службової вірності (правовідносини, в яких перебуває чиновник з державним органом) із Федерацією або із безпосередньою федеральною корпорацією, публічною установою або фондом публічного права (§ 2). Із призначенням припиняються приватно-правові трудові відносини із роботодавцем, а особа набуває публічно-правового статусу чиновника (§ 10) [194, с.225-228]. Іншим прикладом може стати Закон *Угорщини* «Про правовий статус публічних

службовців» від 05.05.1992 р., у якому закріплюється, що «відповідні положення Кодексу законів про працю застосовуються до працевлаштування працівників органів адміністративної влади, які не мають статусу публічних службовців» [263, ч. 6 ст. 1];

– *модель публічно-приватного правового регулювання* полягає в тому, що відносини стосовно вступу на державну (публічну) службу, її проходження та припинення унормовуються у поєднанні нормами адміністративного та трудового права. Така модель є поширеною, зокрема серед держав Східної Європи. При цьому, подібно до українського підходу, має місце досвід як субсидіарного, так і бланкетного застосування норм трудового права. Зокрема, такою моделлю послуговується група балтійських держав. Так, у Законі *Литви* «Про публічну службу» від 08.07.1999 р. врегульовано, що «закони та інші нормативно-правові акти, які регулюють трудові відносини та соціальні гарантії, застосовуються до публічних службовців у тій частині, в якій їхній статус і соціальні гарантії не врегульовані цим Законом» (ч. 1 ст. 6) [265]. Закон *Латвії* «Про державну цивільну службу» від 07.09.2000 р. передбачає, що «законодавчі акти, які регулюють трудові відносини та визначають робочий час, відпочинок, зарплатню, матеріальну відповідальність працівників, та інші норми поширюються на правові відносини всередині державної цивільної служби у частині, неурегульованій цим Законом» (ч. 4 ст. 2) [264]. Подібним чином врегульовує Закон *Естонії* «Про публічну службу» від 25.01.1995 р.: «закони про працю поширюються на чиновників у тій мірі, в якій цим чи спеціальними законами, які регулюють публічну службу, не встановлюється інше. Закон про трудовий договір на чиновників не поширюється» (§ 13) [261; 104].

Закони низки держав-членів ЄС безпосередньо ідентифікують відповідні відносини між особою (державним службовцем) та державою як «трудові відносини» («відносин із працевлаштування» тощо). У ст. 9 Закону *Польщі* «Про цивільну службу» від 21.11.2008 р. закріплено, що положення Кодексу законів про працю та інші норми трудового законодавства застосовуються до всіх питань, не врегульованих цим Законом, і які стосуються трудових відносин на державній службі [266]. У Преамбулі до Закону *Хорватії* «Про цивільних службовців» від 20.07.2005 р. безпосередньо передбачено, що предмет його регулювання

становлять «трудові відносини між державними службовцями та державою як роботодавцем, єдині правила, що визначають порядок вступу на державну службу, класифікацію посад державних службовців, їх професійну підготовку та кваліфікацію, просування по службі, а також інші питання, що мають значення для реалізації прав і обов'язків державних службовців…». У ч. 2 ст. 4 закріплено, що «загальні норми трудового законодавства застосовуються до всіх питань, не врегульованих цим Законом, іншими законами, актами Уряду Хорватії, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до Конституції та законів, або колективними договорами, укладеними згідно з ними» [260]. Як бачимо, повного розмежування приватно- та публічно-правового регулювання проходження державної служби не відбувається, а скоріш має місце їх узгодження [48, с.343-344].

У межах моделі публічно-приватного правового регулювання мають місце й держави, які послуговуються бланкетним підходом – застосування трудового законодавства у конкретних випадках безпосереднього відсилання до нього. Наприклад, Закон Словаччини «Про цивільну службу та внесення змін до деяких актів» від 02.07.2001 р. у § 1 «Сфера дії Закону» закріплює, що «Трудовий кодекс застосовується до правовідносин державних службовців під час проходження державної служби лише у випадках, що прямо передбачені цим Законом» [268].

На нашу думку, «трудовізація» правового регулювання закінчення державно-службових відносин не відповідає публічно-правовій природі інституту державної служби та не враховує всієї його публічної специфіки, будучи значною мірою пострадянським пережитком. У зв'язку з цим пропонуємо наслідувати досвід тих європейських держав, що впроваджують модель публічно-правового регулювання припинення державної служби (Німеччини, Угорщини та ін.). Державно-службові відносини пов'язані із реалізацією завдань та функцій держав, характеризуються нерівністю правового становища сторін та регулюються переважно імперативним методом, а тому за своїм змістом є адміністративно-правовими. Як обґрунтовано доводять Т. О. Коломоєць та А. А. Шарая, публічна служба й інші види трудової діяльності є принципово різними за своєю сутністю правовідносинами, а отже, вони є предметом регулювання норм різної галузевої належності [6, с. 471-472].

Д. С. Припутень підкреслює, що відносини публічної служби не є «простими трудовими правовідносинами», а є відносинами публічно-правової природи, публічно-владного змісту й зорієнтовані на реалізацію і захист публічних інтересів [149, с. 49]. У європейських наукових джерелах справедливо констатується, що «історично державні службовці не перебували у трудових відносинах на підставі договору, а працювали на підставі акту призначення на посаду. Вони мали особливий статус і особливий зв'язок із державою, відмінний від того, що передбачений трудовим правом. Такий підхід вважається «традиційним» [282, с.370]. На нашу думку, повна відмова від трудо-правового регулювання закінчення державно-службових відносин за умови упровадження належних альтернативних йому публічно-правових регулюючих засобів сприятиме вдосконаленню правового статусу державних службовців, зокрема їх гарантій при припиненні державної служби.

Інший «трек» вдосконалення правового регулювання припинення державної служби (хоч і перспективний) пов'язується із ***систематизацією службового законодавства*** та ухваленням Службового кодексу України (або Кодексу чи Закону «Про основи публічної служби» тощо), на доцільність чого вказують В. Б. Авер'янов [1, с.21-22], Ю. П. Битяк [14, с.296], С. В. Ківалов [65, с.4], Т. О. Коломоєць [79] та ін. За сучасних умов норми, які регламентують підстави, процедуру, правові наслідки закінчення державно-службових відносин тощо, розпорошені між профільним Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., низкою спеціально-видових законів, КЗпП України та численними підзаконними актами, окремі з яких до службового законодавства України взагалі не належать. Влучно наголошує С. А. Федчишин, що «законодавство України про публічну службу, не маючи загального (базового) закону, реформується безсистемно, що свідчить про відсутність виваженої державної політики щодо публічної служби, у тому числі стосовно розвитку законодавства про публічну службу як системи, складові якої є узгодженими між собою» [220, с. 123]. У контексті вдосконалення регулювання припинення державної служби ухвалення Службового кодексу України дало б змогу: а) звести в межах єдиного акту загальні підстави припинення публічної служби та спеціальні підстави щодо окремих її видів, усунувши іноді невиправдану

диференціацію; б) уніфікувати процедуру припинення державної служби, вимоги до акту про припинення державної служби (зміст, форму, момент припинення відносин та ін.); в) закріпити єдиний перелік гарантій прав публічних службовців, які звільняються; г) забезпечити повноцінне публічно-правове регулювання тощо. Наголосимо, що досвід зарубіжних держав знає приклади кодифікації службового законодавства: у Греції діє Кодекс цивільних службовців від 1999 р., у Франції – Загальний кодекс державної служби від 2021 р. тощо [124, с. 61]. Ми сприймаємо кодифікацію як перспективний етап вдосконалення службового законодавства України, що може бути реалізований після модернізації основних інститутів (видів служби) службового права.

Підсумовуючи, слід зазначити, що законодавче регулювання припинення державної служби в Україні вирізняється багаторівневим характером та здійснюється значною кількістю правових актів різної юридичної сили, включаючи: а) Конституцію та міжнародні договори України; б) закони України, з-поміж яких загально-службові – містять норми, що стосуються припинення усіх видів державної служби («Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади» та ін.), та спеціально-видові – врегульовують особливості припинення окремих видів державної служби, як-то державної служби в апараті суду, дипломатичної служби тощо («Про судоустрій і статус суддів», «Про дипломатичну службу», Митний кодекс України та ін.); в) підзаконні правові акти, включаючи укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази НАДС, а також інших ЦОВВ, які наділяються повноваженнями щодо унормування припинення окремих видів державної служби (накази МЗС України – дипломатичної служби, накази Мінфіну України – державної служби в митних органах тощо) або окремих аспектів припинення державної служби (накази МОЗ України, Мінпраці України, Мінюсту України та ін.).

Відмітною особливістю законодавчого регулювання припинення державної служби є його єдність та диференціація: 1) єдність – забезпечується загальними нормами Закону України «Про державну службу» та інших актів, що закріплюють спільні для всіх видів державної служби підстави для припинення служби, процедуру, наслідки тощо, діють як у мирний час, так і під час воєнного стану в Україні; 2) диференціація – забезпечується спеціальними нормами та здійснюється з огляду на

такі критерії як: а) вид державної служби, що передбачає відмінності регулювання (служба в апараті суду, митних органах, дипломатична служби та ін.); б) введення воєнного стану, під час якого має місце спеціальне регулювання таких питань як: підстави припинення державної служби для осіб, які призначені на посади під час воєнного стану без конкурсу; гарантії прав осіб, які звільняються з державної служби під час дії воєнного стану; неможливість звільнення під час дії воєнного стану осіб, які призвані на військову службу під час мобілізації на особливий період, та ін.

Правовий субінститут припинення державної служби є комплексним – охоплює норми різних галузей права (конституційного, адміністративного, трудового тощо) за провідної ролі адміністративно-правових норм. Основними складовими субінституту є такі групи правових норм: 1) норми, що визначають підстави для припинення державної служби; 2) норми, що регламентують процедуру припинення державної служби; 3) норми, що встановлюють правові наслідки припинення державної служби (передача справ і майна, остаточний розрахунок, виплата вихідної допомоги тощо); 4) норми, що визначають правовий статус державних службовців, державна служба яких припиняється, включаючи їх права, обов'язки та гарантії (обов'язок подати при звільненні декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, гарантія (принцип) стабільності, право на звернення до суду) та ін.; 5) норми, що регламентують правовий статус осіб, державна служба яких припинилася, включаючи їх права, обов'язки, постслужбові обмеження та заборони (обмеження після припинення діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави та місцевого самоврядування, обмеження стосовно вступу на державну службу та ін.).

Проведений аналіз дозволив визначити напрямки удосконалення правового субінституту припинення державної служби: а) європеїзація – впровадження до правового субінституту європейських стандартів, що сформовані в межах права ЄС, права Ради Європи, ОБСЄ, їх органів тощо та які стосуються врегулювання підстав та процедури припинення державної служби, правового статусу осіб, державна служба яких припиняється тощо; б) відхід від приватно-правового (трудо-правового) регулювання припинення державної служби у бік його

регламентації публічно-правовими (адміністративно-правовими) нормами, що відповідатиме та узгоджуватиметься із публічною природою державної служби та державно-службових відносин; в) систематизація норм субінституту припинення державної служби в межах суцільної кодифікації службового законодавства України (об'єднання одноманітних норм, забезпечення необхідної диференціації тощо); г) адаптація правових норм, що регулюють припинення державної служби, до викликів та загроз збройної агресії РФ проти України, котрі, з однієї сторони, мають забезпечувати гнучкість та ефективність державної служби як запоруки керованості державного апарату задля відбиття збройної агресії РФ проти України, та з іншої сторони – створювати передумови для збереження кадрового складу державної служби, забезпечувати дотримання прав державних службовців, не допускати їх порушення або безпідставне обмеження при проходженні та припиненні служби.

1.4. Зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання припинення державної служби та його значення для України

Вивчення та аналіз зарубіжного досвіду у сфері правового регулювання припинення державної служби є важливою складовою дослідження, що може дозволити визначити провідні підходи та практики міжнародних організацій, зарубіжних держав та об'єднань як передумови запозичення провідного досвіду та його впровадження в Україні. Більше того, зарубіжний (адаптаційний) «трек» розвитку офіційно визнається в Україні як пріоритетний у реформуванні державної служби, що зумовлено постановкою завдання стосовно впровадження європейських стандартів до державного управління та державної служби в Україні (Національна програма адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС), що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2026 р. [169]).

Почати слід із організаційно-правових моделей державної служби, що є фундаментом для вироблення національних підходів відносно сприйняття процесів стосовно закінчення державно-службових відносин, особливостей організації його процедури та правового регулювання. У літературі виокремлюють низку підходів

до поділу систем державної служби країн світу на моделі: а) за організацією проходження служби та її відкритістю (закрита (кар'єрна, континентальна), відкрита (посадова, контрактна), змішана); б) за способом добору персоналу на державну службу (меритократична або конкурсна та патронатна або позаконкурсна); в) за способом побудови кар'єри (рангова або «grade-in-person», посадова або «grade-in-post», змішана); г) залежно від централізації управління службовим персоналом (централізована, децентралізована, змішана) та ін. [23, с. 23; 41, с. 412; 211, с.120 та ін.].

Як видається, у контексті предмету нашої роботи заслуговує на поглиблений аналіз висвітлення організаційно-правових засад припинення державної служби в зарубіжних державах залежно від належності їх до ***закритої (кар'єрної) або відкритої (посадової) моделей***. Такі моделі вирізняються відмінною філософією у сприйнятті державної служби (за кар'єрної – «державна служба як професія протягом всього життя», за посадової – «державна служба як строкова діяльність на посаді»), правовою базою та організацією службових процедур, встановленням засади стабільності державно-службової діяльності та інших гарантій тощо:

1) припинення державної служби за закритої (кар'єрної) моделі державної служби (Болгарія, Бразилія, Іспанія, Німеччина, Португалія, Румунія, Франція та ін.) характеризується такими особливостями: а) є публічно-правовим інститутом; б) пов'язується із припиненням публічно-правового статусу, що сприймається як виняток із презумпції довічності («пожиттєвості») служби; в) підстави для припинення державної служби встановлюються спеціальним законом про державну (публічну) службу, а в деяких державах закріплені навіть на конституційному рівні (наприклад, підстави звільнення державних службовців, які призначені на постійній основі, закріплені у § 1 ст. 41 Конституції Бразилії від 05.10.1988 р. [250]); г) перелік підстав для припинення державної служби врегульовується чітко та у вичерпний спосіб (у ст. 550-1 Загального кодексу публічної служби Франції від 24.11.2021 р. – 8 підстав [249], у ст. 78 Закону Японії «Про національну публічну службу» від 21.10.1947 р. – 4 підстави звільнення керівником [272] тощо); г) встановлення гарантій прав осіб, які звільняються з державної служби, з-поміж яких стабільність – безстроковий характер служби та незалежність персонального складу державного органу від змін

політичного або адміністративного керівництва. Навіть ліквідація (реорганізація) державного органу або посади не значить обов'язкового припинення державної служби, адже служба не ототожнюється з конкретною посадою. У такому разі службовцю пропонують перевестися на іншу рівнозначну або нижчу посаду, тимчасово зараховують до кадрового резерву тощо (наприклад, у Бразилії зараховують у резерв з винагородою, пропорційною вислузі; § 3 ст. 41 Конституції Бразилії [250]); д) встановлення граничного віку перебування на державній службі як об'єктивної граничної межі професійного та ефективного виконання службових повноважень; е) істотне обмеження розсуду (дискреції) суб'єкта призначення у прийнятті рішень про звільнення з державної служби (вичерпна кількість підстав для припинення державної служби; «зв'язаність» такого рішення із поданням (рішенням) інших суб'єктів, як-то дисциплінарна комісія тощо); є) детальна публічно-правова регламентація процедури припинення державної служби та ін.;

2) *припинення державної служби за відкритої (посадової) моделі державної служби* (Австралія, Данія, Нідерланди, Фінляндія, Швейцарія, Швеція та ін.) відзначається такими особливостями: а) є приватно-правовим або комплексним (приватно-публічним) інститутом, за якого закінчення державно-службових відносин не має якісної відмінності від звільнення в приватному секторі (найяскравішим прикладом є Нідерланди); б) підстави для припинення державної служби визначаються трудовим законодавством, маючи значною мірою договірний (контрактний) характер, а спеціальний закон впроваджує лише окремі публічно-правові аспекти; в) можливість врегулювання підстав не як деталізованого та вичерпного переліку, а на основі обґрунтованої причини – через оціночне поняття, зміст якого наповнюється прецедентним судовим правом («розумна підстава» – в Нідерландах [247], «об'єктивно достатня підстава» – у Швейцарії [246] та ін.); г) відсутність гарантії стабільності та строковий характер служби, а ліквідація (реорганізація) державного органу або посади може стати підставою звільнення з організаційних причин (узгоджується із філософією сприйняття служби як «служба = діяльність на посаді»); ґ) обсяг гарантій прав особи, яка звільняється з державної служби, визначається переважно трудовим законодавством та у державах суттєво різниться; д) дискреційні

повноваження суб'єкта призначення у прийнятті рішення щодо звільнення з державної служби; е) порівняно спрощена процедура припинення державної служби та ін.

3) припинення державної служби за змішаної моделі – характеризується поєднанням ознак як закритої (кар'єрної), так і відкритої (посадової) моделей (Латвія, Литва, Канада, Польща, США, Чехія та ін.) та у державах не є однорідним. Наприклад, у США припинення державної служби («competitive service») поєднує оціночну підставу звільнення (притаманну відкритій моделі) із процедурними гарантіями (характерними для кар'єрної моделі). Так, відповідно до § 7513 розділу 5 Зводу законів США звільнення державного службовця можливе з підстави неефективності служби, залишаючи місце для розсуду суб'єкта призначення за наступного контролю. Водночас, суб'єкт призначення зобов'язаний: а) завчасно (за 30 днів) письмово повідомити службовця про намір його звільнити із зазначенням мотивів; б) надати не менше 7 днів для подання пояснень; в) забезпечити право на представника; г) гарантувати право на оскарження звільнення зі служби до Ради із захисту системи заслуг («Merit Systems Protection Board») або до суду [286]. Таким чином, у США службовий персонал захищений не вичерпністю переліку підстав для звільнення, а обов'язковістю встановленої процедури припинення служби, гарантуванням доступу до незалежного квазісудового та судового перегляду тощо.

З огляду на пріоритетні зовнішньополітичні завдання та курс на набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі на окремий аналіз заслуговує проблематика європеїзації правового субінституту припинення державної служби, що пов'язується із впровадженням ***європейських стандартів припинення державної служби***. Загалом під «європейськими стандартами державної служби у правовому вимірі» розуміють взірцеві принципи, цінності, підходи, практики тощо, які стосуються організації та функціонування державної служби, вступу на державну службу, її проходження та припинення, управління державною службою, правового статусу державних службовців тощо, а також підходи до правового врегулювання державної служби, що отримали закріплення у договірному, прецедентному або іншому джерелі європейського права (ЄС, Ради Європи, ОБСЄ, ЄСПЛ, Суду ЄС та ін.). Як слушно зауважує С. А. Федчишин, правове закріплення

відповідних взірцевих принципів державної служби, її цінностей, практик, підходів тощо у певному джерелі права ЄС, права Ради Європи або іншої європейської регіональної організації, їх органів та інституцій (або похідних від них структур, як-то програма SIGMA та ін.) надає їм статусу загальноєвропейських та підтверджує факт визнання членами таких організацій (концептуалізація як стандарту) [216, с.110].

Договірне, прецедентне та інше право Ради Європи і Європейського Союзу мають потужний трансформаційний вплив на національні моделі державної служби; на відносини, що регулюють працевлаштування на державній службі; на правовий статус державних службовців, їхні права та свободи, підзвітність [282, с.2].

Надалі охарактеризуємо європейські стандарти припинення державної служби у межах основних європейських правопорядків – праві ЄС, Ради Європи, ОБСЄ:

– *стандарти припинення державної служби у праві Європейського Союзу.* Установчі договори ЄС безпосередньо не регулюють питання державної служби та її припинення. Відповідно до ч. 4 ст. 45 Договору про функціонування ЄС зайнятість у публічній службі виключена з-під дії положень про вільне пересування працівників в межах ЄС [285]. У свою чергу, комплексний аналіз джерел первинного та вторинного права ЄС, включаючи прецедентне право Суду ЄС, дозволяє виокремити такі стандарти припинення державної служби ЄС: а) недопущення дискримінації при звільненні з державної служби – заборона прямої, непрямої та інших форм дискримінації за ознаками статі, віку, расової та етнічної належності, віросповідання тощо при вирішенні питання щодо звільнення з державної служби. Окремою формою дискримінації визначено «віктимізацію» – звільнення або інші прояви несприятливого ставлення до особи, яка повідомила або подала скаргу про дискримінацію. При цьому, допустимим визнано встановлення граничного віку перебування на державній службі: «відмінності у ставленні на підставі віку не вважаються дискримінацією, якщо у контексті національного права вони є об'єктивно й обґрунтовано виправданими правомірною метою…» (Директива Ради 2000/78/ЄС від 27.11.2000 р. «Про встановлення загальних рамок для однакового ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності» [252], Директива Європейського парламенту і Ради 2006/54/ЄС від 05.07.2006 р. «Про реалізацію

принципу рівності чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування та професійної діяльності» [254] та ін.); б) захист викривачів корупції від звільнення: «держави-члени вживають необхідних заходів для заборони будь-яких форм переслідування … зокрема у формі: відсторонення від роботи, звільнення або застосування рівнозначних заходів; негативної оцінки результатів роботи або негативної характеристики; застосування або накладення будь-якого дисциплінарного заходу, догани чи іншого стягнення; примусу, залякування, переслідування чи цькування; дискримінації, несприятливого чи несправедливого ставлення; непродовження дії строкового трудового договору або його дострокового припинення та ін. (Директива (ЄС) 2019/1937 Європейського парламенту і ради ЄС від 23.10.2019 р. «Про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства союзу» [253]) та ін.;

– *стандарти припинення державної служби програми SIGMA* як аналітичного центру ЄС, що функціонує в межах спільної ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та ЄС. Основні такі стандарти викладені у документі «Принципи державного управління» від 2023 року. Поряд з іншим він передбачає приписи щодо закінчення державно-службових відносин, зокрема це принцип 8 «Система працевлаштування врівноважує стабільність і гнучкість, забезпечує підзвітність державних службовців і захищає їх від неналежного впливу та незаконного звільнення», що охоплює підпринципами такі: а) «державні службовці зобов'язані діяти професійно та нейтрально та мають право не підкорятися незаконним вказівкам, а також мають захист від неналежного політичного та іншого впливу на їхнє професійне судження» (пп. «c»); «державні службовці є суб'єктами звітування, підкоряються етичним і дисциплінарним нормам і можуть бути притягнуті до відповідальності у випадках, коли неналежну поведінку буде доведено в належному порядку» (пп. «d»); б) «державні службовці можуть бути звільнені або понижені на посаді лише на підставі регламентованих законом об'єктивних критеріїв в рамках належної процедури та за наявності судового контролю» (пп. «e») та ін. [147];

– *стандарти припинення державної служби у праві Ради Європи* є найбільш повними і деталізованими порівняно з іншими європейськими правопорядками та викладені, зокрема, у договірному праві (Конвенція про захист прав людини і

основоположних свобод від 04.11.1950 р. (ЄКПЛ), Європейська соціальна хартія від 03.05.1996 р., Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. та ін.), прецедентному праві – практиці ЄСПЛ, «м'якому» праві (резолюції Парламентської асамблеї, рекомендації Комітету Міністрів, висновки Венеційської комісії та ін.).

Стандарти Ради Європи відносно припинення державної служби охоплюють:

а) обов'язковість вичерпного визначення підстав для припинення державної служби у законі: «звільнення повинно відбуватися лише у тих випадках та з тих причин, які обумовлені законом» (Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців в Європі» від 24.02.2000 р.; п. 16 [279]). У додатку до Рекомендацій пояснюється таке: «у п. 16 не визначаються основні причини для звільнення: цей крок може бути добровільним, тобто за власним бажанням публічного службовця (у т.ч. за незгоди уповноваженого керівника), або вимушеним (тобто не за бажанням службовця). Пункт не містить переліку різних форм вимушеного звільнення, до яких, зокрема, можуть належати вимушений вихід на пенсію за віком чи непрацездатністю, ліквідація посади, дисциплінарне покарання, фахова невідповідність, або невиконання умов, визначених при прийнятті на публічну службу (наприклад, засудження у кримінальній справі, втрата певного правового статусу чи громадянства). При цьому … звільнення може відбуватися лише на законних підставах, з визначенням його обставин і причин» [194, с. 712];

б) стандарти звільнення з державної служби (процедурні, захисні) з підстави вчинення дисциплінарного проступку: «такі провадження повинні здійснюватися за принципом змагальності, причому публічному службовцю має бути надане право залучити до розгляду справи представника за власним вибором. Дисциплінарні дії мають ґрунтуватися на законі. Публічні службовці повинні мати засоби правового захисту проти таких дій» (Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців в Європі» від 24.02.2000 р.; п. 14 [279]);

в) стандарти люстраційної заборони як підстави для припинення державної служби: індивідуальний, а не колективний характер оцінка поведінки державних службовців, відсутність каральної мети у люстраційної заборони, гарантування права на захист та ін. (ЄКПЛ, рішення ЄСПЛ у справі «Полях та інші проти

України» (*«Polyakh and Others v. Ukraine»*) від 17.10.2019 р. [256] та ін., Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних режимів» від 27.06.1996 р. [281], висновки Венеційської комісії щодо законопроєктів про люстрацію держав-членів тощо);

г) можливість звільнення у ході реалізації зовнішнього заходу врегулювання конфлікту інтересів (Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 10 «Щодо кодексів поведінки для публічних службовців» від 11.05.2000 р. [278]);

ґ) гарантування державним службовця, які звільняються зі служби судового захисту або захисту, що є альтернативним до судового: «для захисту своїх прав у відносинах з роботодавцем публічні службовці повинні мати засоби правового захисту в суді чи іншій незалежній установі»; «у будь-якому випадку, мають бути наявними засоби правового захисту публічних службовців від зловживання повноваженнями» (Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців в Європі» від 24.02.2000 р.; п.п. 16, 17 [279]). У додатку до Рекомендацій акцентується наступне: «…оскільки звільнення дуже тісно пов’язане зі зловживанням службовим становищем та/або політизацією, згідно з цим пунктом публічний службовець у будь-якому випадку повинен мати засоби правового захисту (визначені у п. 17), аби оскаржити таке рішення» [194, с. 712];

д) гарантування державним службовцям, які звільняються зі служби, права на справедливий суд (ст. 6 ЄКПЛ) за сукупності умов, сформульованих у практиці ЄСПЛ (так званий «Ескелінен тест» – рішенні ЄСПЛ у справі «Вільхо Ескелінен та інші проти Фінляндії» (*«Vilho Eskelinen and Others v. Finland»*) від 19.04.2007 р. [257]);

е) гарантування державним службовцям, які повідомляють про корупцію, захисту від незаконного звільнення (Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. [191], рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 10 «Стосовно кодексів поведінки для публічних службовців» від 11.05.2000 р. [278] та CM/Rec (2014) 7 «Стосовно захисту викривачів» від 30.04.2014 р. [277] та ін.);

є) недопущення дискримінації при звільненні з державної служби: «необхідно уникати несправедливої дискримінації, зокрема за віком, інвалідністю, статтю, сімейним станом, статевою орієнтацією, расою, кольором шкіри, етнічним,

національним чи культурним походженням, політичними чи філософськими переконаннями або вірою» (Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 6 «Про статус публічних службовців в Європі» від 24.02.2000 р.; п. 9 [279]);

ж) доцільність встановлення постслужбових обмежень: «відповідно до закону, протягом розумного періоду часу колишній публічний службовець не повинен діяти в інтересах особи чи органу у зв'язку з будь-яким питанням, щодо якого він діяв чи консультував публічну службу, і що може мати наслідком отримання вигоди такою особою чи органом; колишній публічний службовець не повинен використовувати чи розголошувати конфіденційну інформацію, отриману ним як службовцем, якщо не отримано дозвіл відповідно до закону» та ін. (ст. 26 «Залишення публічної служби» Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 10 «Щодо кодексів поведінки для публічних службовців» від 11.05.2000 р. [278] та ін.;

– *стандарти припинення державної служби у праві ОБСЄ* формуються на підставі політичних документів та інших актів «м'якого» права («soft law») і стосуються окремих питань припинення державної служби: набір на державну службу, її проходження та припинення мають здійснюватися з урахуванням заслуг державного службовця; наділення осіб, які звільняються із державної служби, ефективними гарантіями правового захисту; недопущення дискримінації за статтю, належністю до національних меншин тощо під час припинення державної служби; захист викривачів корупції від звільнення та ін. (Документ Копенгагенської наради щодо людського виміру ОБСЄ від 1990 р. [283], Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті від 1990 р. [284] та ін.).

Як бачимо, європейські стандарти не передбачають вимог чи то рекомендацій стосовно обрання моделей державної служби, залишаючи це питання на розсуд держав. Узагальнення європейських стандартів щодо припинення державної служби дозволяє виділити такі їх групи: *а) матеріальні* – стосуються матеріально-правових питань припинення державної служби, як-то його підстав, дисциплінарного стягнення у формі звільнення тощо (вичерпне визначення підстав для припинення служби безпосередньо в законі та неприпустимість звільнення поза межами цих підстав; вимога об'єктивності та законодавчої регламентованості критеріїв діяння, що є

підставою для звільнення; заборона дискримінації при звільненні, зокрема за ознаками статі, віку, інвалідності, расової та етнічної належності, віросповідання, політичних переконань тощо; стандарти люстраційної заборони як підстави для припинення державної служби та ін.); *б) процедурні* – охоплюють процедурно-правові аспекти припинення державної служби (обов'язковість належної процедури як умови правомірності припинення державної служби; ґрунтування дисциплінарних дій на законі; визначення у акті суб'єкта призначення підстав звільнення; мотивування рішень щодо особи із вказівкою доступних засобів оскарження та ін.; *в) захисні (гарантійні)* – стосуються гарантій прав осіб, державна служба яких припиняється (право на засоби правового захисту в суді чи іншій незалежній установі; право службовця залучити до розгляду справи представника за власним вибором; захист викривачів корупції від звільнення та інших форм переслідування; захист службовців, які викривають дискримінацію, від звільнення (віктимізація); захист службовця від політичного та іншого протиправного впливу та ін.).

Європейські стандарти щодо припинення державної служби у тій чи іншій мірі впроваджуються ***законодавством держав-членів ЄС*** в умовах обрання ними та розбудови закритої (кар'єрної), відкритої (посадової) або змішаної моделей. Так, проведений аналіз показав відмінність законодавчої термінології держав-членів ЄС у регулюванні припинення державної (публічної, цивільної) служби та його підстав. Водночас, враховуючи правову природу підстав для припинення державної (публічної, цивільної) служби як юридичних фактів – підстав виникнення, зміни або припинення правовідносин, то виглядає логічним, що у багатьох державах-членах ЄС відповідна термінологія текстуально пов'язується саме із категорією правовідносин (як-то «закінчення правових відносин з державним органом» – у ФРН [194, с.235], «припинення відносин із працевлаштування на цивільній службі» – у Словаччині [268], «припинення службових відносин» – у Болгарії [259], «припинення відносин державної цивільної служби» у Латвії [264] або «звільнення від служби» – у Естонії [261], «остаточне припинення виконання службових обов'язків, що тягне виключення з кадрового складу та втрату статусу службовця» – у Франції [194, с.163] тощо).

Привертає увагу й відмінність підходів до співвідношення понять. Наприклад, у Законі *Литви* «Про публічну службу» від 08.07.1999 р. надається єдиний перелік підстав для «звільнення публічного службовця» та «припинення публічної служби» [265, ст. 51], чим по суті ототожнюються ці поняття; у Законі *Хорватії* «Про цивільних службовців» від 20.07.2005 р. «звільнення» є одним із видів «припинення цивільної служби» [260, ст. 132]; у Законі *ФРН* «Про статус чиновників» від 31.03.1999 р. «звільнення», «вихід у відставку» та «втрата прав чиновника» визначаються в межах «закінчення правових відносин з державним органом» [194, с.235-243]; у Кодексі цивільних службовців *Греції* від 09.02.1999 р. розмежовуються «смерть», «відставка», «втрата посади» та «звільнення з посади» як складові «припинення дії службового договору» (ст.ст. 148-157) [194, с. 584-588; 100; 101] тощо.

У визначенні підстав для припинення публічної служби у державах Європи мають місце різні підходи, однак переважає саме адміністративний підхід визначення таких підстав у спеціальних законах про публічну службу, а не трудовим законодавством [148, с.92]. До того ж, поширення набуває саме вичерпний характер врегулювання таких підстав. Як приклад можна відзначити Закон *Франції* «Про права і обов'язки службовців» від 13.07.1983 р., у ст. 24 якого закріплено вичерпний перелік підстав для «остаточного припинення виконання службових обов'язків, що тягне виключення з кадрового складу та втрату статусу службовця». З-поміж таких підстав: вихід на пенсію; вихід у прийняту за всіма правилами відставку; звільнення; усунення від посади [194, с.163]. Водночас, наприклад, *у* Законі *Словенії* «Про цивільних службовців» від 11.06.2002 р. має місце закріплення невичерпного переліку підстав для припинення цивільної служби, адже допускається регулювання цього питання й іншими нормативно-правовими актами. Зокрема, у ст. 153 цього Закону унормовується, що трудові відносини цивільних службовців припиняються: по закінченню строку трудового договору; за письмовою угодою про розірвання трудового договору; за ініціативою цивільного службовця щодо розірвання трудового договору; за ініціативою роботодавця щодо розірвання трудового договору; у разі смерті цивільного службовця; у разі, якщо цивільний службовець не пройшов відповідний професійний

іспит, що є умовою трудового договору; в інших випадках, передбачених цим Законом або іншими актами, що регулюють трудові відносини цивільних службовців [269].

У законах про державну (цивільну, публічну) службу низки європейських держав підстави для припинення служби об'єднані у певні групи. Відзначимо Закон *Хорватії* «Про цивільних службовців» від 20.07.2005 р., який містить Розділ 13 «Припинення цивільної служби». По-перше, у ст. 132 закріплено перелік підстав для припинення цивільної служби (угода сторін; закінчення строку служби; звільнення; обставини в силу закону; інший спосіб, що передбачений законом). По-друге, у наступних ст.ст. 134-137 Закону має місце деталізоване нормативне врегулювання складових кожної із наведених підстав [260]. Подібний підхід впроваджено у Законі *Чехії*, у якому розмежовуються підстави припинення службових відносин: а) службовим органом; б) на вимогу службовця; в) на підставі закону [101, с.139]. Відповідно до § 39 Закону *Словаччини* «Про цивільну службу» від 02.07.2001 р. відносин із працевлаштування на цивільній службі припиняються: а) у разі відкликання особи із займаної посади за ініціативою державного органу; б) у разі застосування дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення з постійної цивільної служби, звільнення з тимчасової цивільної служби або звільнення з підготовчої цивільної служби; в) за письмовою заявою цивільного службовця; г) під час випробувального строку; ґ) у разі завершення тимчасової цивільної служби; д) з підстав «ex statuto»; е) у разі смерті цивільного службовця. При цьому, § 40-43 Закону Словаччини деталізують складові відповідних підстав для припинення цивільної служби та їх зміст [268].

У Законі *Болгарії* «Про державного службовця» від 27.08.1999 р. (Глава VI «Припинення службових правовідносин») закріплено перелік загальних підстав для припинення службових правовідносин: а) за взаємною письмовою згодою сторін; б) якщо наказ про припинення службових правовідносин буде відмінено органом призначення або судом, і державний службовець не з'явиться, щоб зайняти свою посаду протягом встановленого строку; в) коли державний службовець не може виконувати покладеної на нього роботи внаслідок хвороби, яка призвела до тривалої втрати працездатності, або через медичні протипоказання, зроблені на основі висновку експертно-трудової медичної комісії; г) через несумісність у випадках,

передбачених ч. 2 ст. 7 (невідповідність умовам призначення на посаду – *Авт.*); ґ) коли державний службовець є засудженим до позбавлення волі за умисний злочин загального характеру; д) після закінчення строку, на який державного службовця було призначено; е) після завершення строку заміни іншого державного службовця; є) у зв'язку зі смертю державного службовця; ж) через переведення на державну службу в іншу адміністрацію за письмовою згодою між державним службовцем і органом призначення (ст. 103). Водночас, поряд із загальними підставами припинення службових правовідносин у Законі Болгарії у окремих статтях врегульовані й такі підстави як: «одностороннє припинення службових правовідносин з боку державного службовця» (ст. 105), «одностороннє припинення службових правовідносин органом призначення з попередженням» (ст. 106), «одностороннє припинення службових правовідносин без попередження» (ст. 107), «припинення службових правовідносин з ініціативи органу призначення з обіцяним відшкодуванням» (ст. 107а) та ін. [258].

Своєю чергою, у деяких європейських держав має місце підхід, за якого закони про державну службу не передбачають групування підстав для припинення служби (наприклад, Закон *Естонії* «Про публічну службу» від 25.01.1995 р.) [261, § 107-111].

Заслуговує на увагу Закон *Польщі* «Про цивільну службу» від 21.11.2008 р., котрий містить Розділ 5 «Зміна та припинення трудових відносин у цивільній службі». Зокрема, у ст. 70 врегульовано, що трудові відносини цивільного службовця припиняються у випадках: а) відмови від складення Присяги; б) втрати громадянства держави, яка є членом Європейського Союзу або іншої держави, громадяни якої відповідно до міжнародних угод чи законодавства Співтовариства мають право працювати на території Польщі; в) набрання законної сили рішенням про застосування дисциплінарного стягнення у вигляді виключення з цивільної служби; г) набрання законної сили вироком за умисний злочин або умисний податковий злочин; ґ) набрання законної сили рішення про позбавлення громадянських прав або права працювати на посаді цивільного службовця; д) відсутності на роботі протягом трьох місяців через попереднє ув'язнення; е) відмови виконати рішення про переведення, передбачене ст.ст. 62 та 63, або відмови приступити до виконання обов'язків в установі, до якої цивільного

службовця було переведено відповідно до ст. 66 цього Закону. При цьому, польський закон передбачає, що «положення Кодексу законів про працю та інших норм трудового права застосовуються до всіх питань, не врегульованих цим Законом, які стосуються трудових відносин у цивільній службі» (ст. 9) [266; 100; 101].

Підсумовуючи, слід зазначити, що особливості правового субінституту припинення державної служби у зарубіжних державах залежать поряд з іншим від моделі державної служби, що в них впроваджена (закрита або кар'єрна; відкрита або посадова; змішана). У державах кар'єрної (закритої) моделі (Болгарія, Бразилія, Іспанія, Німеччина, Португалія, Франція, Японія та ін.) панує філософія сприйняття державної служби як безстрокової по життєвої професійної діяльності, а припинення державної служби характеризується: а) публічно-правовим регулюванням; б) деталізованим визначенням підстав для припинення державної служби у службовому законодавстві; в) встановленням комплексу гарантій прав осіб, які звільняються з державної служби, з-поміж яких стабільність – безстроковий характер служби та незалежність персонального складу державного органу від змін політичного або адміністративного керівництва; г) чітким визначенням граничного віку перебування на державній службі як об'єктивної межі ефективного виконання службових повноважень; ґ) істотним обмеженням розсуду (дискреції) суб'єкта призначення у прийнятті рішень про звільнення з державної служби (вичерпна кількість підстав для припинення державної служби; «зв'язаність» такого рішення поданням інших суб'єктів, як-то дисциплінарної комісії тощо); д) детальною публічно-правовою регламентацією процедури припинення державної служби та ін.

Відкрита (або посадова) модель (Австралія, Данія, Нідерланди, Фінляндія, Швейцарія, Швеція та ін.) ґрунтується на філософії сприйняття державної служби як строкової професійної діяльності на певній посаді, що неодмінно відзначається на особливостях припинення державної служби: а) приватно-правове або комплексне (приватно-публічне) регулювання субінституту; б) підстави для припинення державної служби значною мірою мають договірний (контрактний) характер, а спеціальний закон може впроваджувати окремі публічно-правові аспекти; в) можливість врегулювання підстав не як деталізованого переліку, а на

основі обґрунтованої причини – через оціночне поняття; г) відсутність гарантії стабільності та строковий характер державно-службових відносин; ґ) обсяг гарантій прав осіб, які звільняються з державної служби, визначається переважно приватним правом; д) дискреційні повноваження суб'єкта призначення у прийнятті рішення щодо звільнення; е) порівняно спрощена процедура припинення державної служби та ін.

В умовах європеїзації державної служби в Україні особливого значення має визначення європейських стандартів державної служби, видом яких є стандарти щодо припинення державної служби. Під європейськими стандартами щодо припинення державної служби слід розуміти взірцеві принципи, підходи, вимоги тощо, які стосуються організаційно-правового забезпечення закінчення державно-службових відносин та отримали закріплення у певному договірному, прецедентному або іншому джерелі європейського права (ЄС, Ради Європи, ОБСЄ, ЄСПЛ, Суду ЄС та ін.).

З-поміж європейських стандартів щодо припинення державної служби можна виділити: а) матеріальні – стосуються матеріальних аспектів припинення державної служби, як-то його підстав, правового статусу державних службовців тощо (вичерпне визначення підстав для припинення служби безпосередньо в законі та неприпустимість звільнення поза межами цих підстав; вимога законодавчої регламентації ознак діянь, що є підставою для звільнення; стандарти люстраційної заборони як підстави для припинення державної служби та ін.); б) процедурні – охоплюють процедурні аспекти припинення державної служби (обов'язковість належної процедури як умови правомірності припинення державної служби; визначення у акті про припинення державної служби підстав для звільнення; мотивування рішень щодо припинення державної служби із вказівкою доступних засобів оскарження та ін.); в) захисні (гарантійні) – стосуються гарантій прав осіб, державна служба яких припиняється (право на засоби правового захисту в суді чи іншій незалежній установі; право державного службовця залучити до розгляду справи представника за власним вибором; захист викривачів корупції від звільнення; захист від звільнення службовців, які викривають дискримінацію (віктимізація), та ін.).

РОЗДІЛ 2.
ПІДСТАВИ ДЛЯ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ВИДИ, ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

2.1. Класифікація підстав для припинення державної служби в Україні та їх загальна характеристика

Важливою складовою предмету нашого дослідження є аналіз підстав для припинення державної служби, що вважаються одними із основних елементів правового субінституту припинення державної служби. Актуального значення має визначення сутності підстав для припинення державної служби, їх особливостей, проблем нормативно-правового регулювання тощо. Поряд з іншим це стосується класифікації підстав для припинення державної служби, завдячуючи якій знання про предмет дослідження можуть набувати більш упорядкованої та розвиненої форми. Логічна операція класифікації дозволяє отримати три основні пізнавальні переваги: а) охопити предмети вивчення та аналізу за єдиною підставою; б) встановити не лише місце кожного досліджуваного предмету (об'єкта), а й зв'язки між ними; в) виявити внутрішні закономірності досліджуваного ряду [52, с. 59].

За своєю правовою природою ***підстави для припинення державної служби*** є конкретними життєвими обставинами (юридичними фактами), з якими законодавство України пов'язує можливість або ж необхідність закінчення державно-службових відносин та видання керівником державної служби в державному органі (суб'єктом призначення) акту про припинення державної служби.

Наведене розуміння природи підстав для припинення державної служби ґрунтується на теоретичному сприйнятті життєвих активних або пасивних обставин як юридичних фактів та є поширеним у адміністративно-правовій науці. Так, О. М. Стець у контексті державно-службових відносин наголошує, що підставою припинення правовідносин є юридичні факти, які відображають два нерозривно пов'язаних аспекти: а) фактичний (свідчить про наявність реального явища суспільної дійсності); б) юридичний (передбачає нормативно-правову

визначеність такого явища) [206, с. 196]. М. М. Бліхар та І. Ю. Хомишин наголошують, що підстави припинення державної служби – це юридичні факти, з якими пов'язується припинення державно-службових відносин [19, с. 136].

Відповідно до ч. 1 ст. 83 «Підстави для припинення державної служби» Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. державна служба припиняється: 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» від 16.09.2014 р.; 9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення) [161].

Водночас, для повної класифікації підстав для припинення державної служби варто враховувати, що особливості припинення державної служби (у тому числі їх підстави) у окремих державних органах можуть визначатись спеціально-видовими законами: а) «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. – передбачається, що «особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів» [186]; б) «Про дипломатичну службу» 07.06.2018 р. – відносини, що виникають у зв'язку із вступом на дипломатичну службу посадових осіб дипломатичної служби, її проходженням та припиненням, регулюються Законом України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р., Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та іншими актами законодавства України [164]; в) Митним кодексом України від 13.03.2012 р. – закріплює, що Голова Державної митної служби України звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України з підстав, визначених ч. 6 та ч. 7 ст. 570^{-1} цього Кодексу, та з інших підстав, визначених Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [110] та ін.

У науковій літературі підстави для припинення державної служби класифікують за різними ознаками в умовах чинного на момент аналізу законодавства [Див.: 34; 117; 219; 229та ін.]. Зокрема, Л. Р. Біла-Тіунова, Н. С. Панова, О. В. Тодощак та Ю. Г. Фаєр наголошують, що законодавство передбачає значну кількість підстав для припинення державної служби, які регламентуються Законом «Про державну службу», КЗпП України та іншими спеціальними законами. Ці підстави вченими класифіковано на такі види: а) втрата права на державну службу або його обмеження; б) ініціатива державного службовця; в) ініціатива суб'єкта призначення; г) об'єктивні обставини; ґ) інші підстави (незгода державного службовця на проходження державної служби у разі зміни її істотних умов; відставка) [148, с. 207].

О. Д. Єремійчук пропонує декілька підходів до класифікації. По-перше, це правова визначеність, за якою підстави для припинення державної служби поділяються на ті, що: а) визначені спеціальним законодавством (Законом України «Про державну службу»); б) передбачені трудовим законодавством (Кодекс законів про працю України). По-друге, це критерій суб'єкту, від якого виходить ініціатива щодо звільнення: а) за ініціативою державного службовця; б) за ініціативою державного органу, в якому особа проходить державну службу [51, с.7]. Принагідно зазначимо, що перший вищевказаний підхід науковця формувався в умовах дії Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р., за якого регулювання підстав для припинення державної служби здійснювалось також трудовим законодавством. За сучасних же умов перелік підстав для припинення державної служби в Україні регламентуються лише нормами публічного права [98].

Досліджуючи публічну службу (що включає у тому числі і державну службу), М. В. Фігель доходить висновку, що у законодавстві України доцільно диференціювати такі підстави для її припинення: 1) позбавлення (втрата) статусу публічного службовця; 2) звільнення з посади публічної служби за ініціативою органу (адміністрації); 3) звільнення з посади публічної служби за власним бажанням публічного службовця; 4) звільнення зі служби у зв'язку із настанням об'єктивних обставин; 5) відставка вищих публічних службовців [194, с.132-133].

З нашої точки зору, підходи до класифікації підстав для припинення державної служби за сучасних умов потребують оновлення, що зумовлено перш за все новелізацією законодавства України в сучасних умовах, диференціацією правового регулювання припинення державної служби та співвідношенням загальних і спеціальних законодавчих актів у контексті видів державної служби, реформаційними процесами тощо. У зв'язку із наведеним можемо виокремити такі критерії для класифікації підстав для припинення державної служби в Україні [98]:

– *за юридичним фактом, що покладений в основу підстави для припинення державної служби*: а) підстави-правомірні дії – активна поведінка державного службовця, керівника державної служби (суб'єкта призначення) або інших суб'єктів у випадках, передбачених законодавством (наприклад, припинення державної служби за ініціативою державного службовця або угодою сторін; втрата права на державну службу у зв'язку з виїздом на постійне проживання за межі України; ліквідація міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади та ін.); б) підстави-протиправні дії – вчинення державним службовцем адміністративно-караної або іншої протиправної дії, передбаченої законодавством (наприклад, вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, у формі дії та набрання законної сили рішенням суду; вчинення ним дисциплінарного проступку, що передбачає звільнення, та ін.); в) підстави-протиправна бездіяльність – допущення державним службовцем адміністративно-караної або іншої протиправної бездіяльності, передбаченої законодавством (приміром, вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, у формі бездіяльності та набрання законної сили рішенням суду); г) підстави-події (наприклад, смерть державного службовця; досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не встановлено, та ін.);

– *залежно від сфери поширення:* а) загально-службові – підстави для припинення державної служби, що поширюються на державних службовців усіх органів державної влади незалежно від їх видів та регламентуються базовим Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (ст.ст. 83-88-1); б) спеціально-видові – підстави для припинення державної служби, що поширюються

на державних службовців окремих видів або органів державної влади та регулюються спеціальним законодавством (про судоустрій і статус суддів, про дипломатичну службу, митну службу та ін.). Як приклад спеціально-видової підстави для припинення державної служби можна визначити підставу, що передбачена в ч. 3 ст. 155 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р., – звільнення керівника апарату суду у зв'язку із висловленням йому недовіри зборами суддів [186]. Як наголошує О. С. Проневич, державна служба в апараті суду є особливим видом державної служби, що ґрунтується як на Законі «Про державну службу», так і Законі «Про судоустрій і статус суддів» [191, с.38-50].

Іншим прикладом є підстави звільнення з дипломатичної служби, закріплені у ч. 1 ст. 28 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р.) Так, крім загально-службових підстав дипломатична служба припиняється також з підстав: 1) закінчення строку контракту про проходження дипломатичної служби або порушення його умов; 2) відмова без поважних причин посадової особи дипломатичної служби, яка займає посаду категорії «Б», від третьої поспіль пропозиції про участь у ротації; 3) відмова без поважних причин посадової особи дипломатичної служби, яка займає посаду категорії «В», від другої поспіль пропозиції про участь у ротації; 4) відмова посадової особи дипломатичної служби, яка зарахована в розпорядження МЗС України, від третьої поспіль пропозиції про переведення в системі органів дипломатичної служби; 5) відставка дипломатичного службовця; 6) одноразове грубе порушення посадових обов'язків посадовою особою дипломатичної служби, що завдало шкоди іміджу України за кордоном або розвитку відносин з відповідною державою чи міжнародною організацією, встановлене за результатами дисциплінарного провадження, проведеного дисциплінарною комісією МЗС України згідно законодавства про державну службу [164];

– *за джерелом правового закріплення*: а) законодавчі – підстави для припинення державної служби, які визначені у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (ч. 1 ст. 83) [161] або в інших законодавчих актах (законах України «Про судоустрій і статус суддів» 02.06.2016 р. [186], «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. [164], Митному кодексі України від 13.03.2012 р. [110] та

ін.); б) контрактні – підстави для припинення державної служби, що можуть передбачатися контрактом про проходження державної служби. Як приклад зауважимо, що відповідно до ч. 6 ст. 570 Митного кодексу України від 13.03.2012 р. контрактом про проходження служби в митних органах можуть встановлюватися додаткові, крім передбачених законом, підстави припинення державної служби тощо;

– *залежно від обов'язковості (невідворотності) припинення державної служби:* а) імперативні – підстави, виникнення яких передбачає обов'язкове припинення державної служби для громадянина, та виникнення відповідного обов'язку у суб'єкта призначення (наприклад, набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення ним умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави). Більшість підстав, що передбачені Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., належать саме до цієї групи; б) диспозитивні – підстави, виникнення (настання) яких свідчить про ймовірність, а не обов'язковість припинення державної служби, адже вирішення цього питання здійснюється на підставі розсуду суб'єкта призначення. Наприклад, підставою, що належить до такої групи, можна відзначити досягнення державним службовцем 65-річного віку. Відповідно до ч. 4 ст. 83 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. у зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою. Рішення про продовження строку перебування на державній службі приймається суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку [161];

– *за належністю підстав для припинення державної служби до протиправних діянь*: 1) позитивні (неюрисдикційні) – підстави, зміст яких становить правомірна поведінка учасників державно-службових відносин (наприклад, ініціатива державного службовця або угода сторін; отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності та ін.); 2) негативні (юрисдикційні) – підстави, зміст яких становить протиправна поведінка державного службовця як учасника державно-службових відносин: а) діяння-

підстави, що є кримінальними правопорушеннями (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою; незаконне збагачення; зловживання впливом та ін.); б) діяння-підстави, що є адміністративними правопорушеннями, у тому числі пов'язаних з корупцією (порушення обмежень щодо отримання подарунків; порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; порушення вимог фінансового контролю та ін.); в) діяння-підстави, що є дисциплінарними проступками, які передбачають звільнення (порушення Присяги державного службовця; вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення);

– *за суб'єктами, які ініціюють припинення державної служби*: а) підстави, звільнення за якими ініціюється державним службовцем (зокрема, звільнення державного службовця за власним бажанням; незгода державного службовця на проходження державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов); б) підстави, звільнення за якими ініціюється керівником державної служби або суб'єктом призначення (наприклад, отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності); в) підстави, звільнення за якими ініціюється іншими суб'єктами, визначеними законодавством, як-то безпосереднім керівником, дисциплінарною комісією в державному органі тощо (наявність у державного службовця громадянства іншої держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби; вчинення дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення, та ін.);

– *за ступенем узагальненості*: а) родові – визначені в узагальнений спосіб з огляду на родову ознаку обставин, що лягають в основу підстави для припинення державної служби; закріплені у ч. 1 ст. 83 «Підстави для припинення державної служби» Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (наприклад, втрата права на державну службу або його обмеження, настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін та ін.); б) видові – врегульовані у конкретизований спосіб як види у межах родової підстави для припинення державної служби; закріплюються пунктами ст.ст. 84-88 Закону України «Про

державну службу» від 10.12.2015 р. (наприклад, такі видові підстави як припинення громадянства України або наявність у державного службовця конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб – у межах родової підстави як втрата права на державну службу або його обмеження тощо) [98].

Принагідно слід звернути увагу на термінологічні неузгодженості у наукових джерелах у контексті співвідношення родових та видових підстав. Більшість вчених іменує «підставами для припинення державної служби» і родові обставини, і видові (Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, С. А. Федчишин [14, с.187-189], Л. М. Корнута [57, с.618-619], В. Я. Малиновський [107, с.124-126] та ін.). Водночас, окремі вчені в межах «підстав» виділяють «умови», зазначаючи, що «…кожна із перерахованих підстав припинення державної служби має, в свою чергу, і перелік умов, за яких може застосовуватися» [54, с.201]. Вочевидь, і такий підхід є правильним, адже є поглядом на видові підстави з іншого аспекту (фактично, «обставина як умова»). Однак, у нашій роботі використовуватимемо «родово-видову схему» для співвідношення таких підстав, що зумовлюється і чинними нормативними підходами. Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. безпосередньо називає «підставами» обставини, що закріплені як у загальному списку ст. 83 «Підстави для припинення державної служби», так і в межах їх складових у ст.ст. 84-88.

Як наголошує Л. М. Корнута, «стаття 83 Закону України «Про державну службу» виконує функцію рамкової норми, яка систематизує всі можливі підстави припинення державної служби. Вона становить юридичну основу кадрової стабільності та передбачуваності перебігу публічної служби, водночас закріплюючи баланс між правами службовця та інтересами держави» [57, с.616]. Рамка ст. 83 (родові підстави для припинення державної служби) отримує деталізацію: а) або в окремих ст.ст. 84-88-1 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.; б) або в окремих законах України (як-то Законі України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р.).

Надалі звернемось до ***характеристики основних підстав для припинення державної служби***, що є родовими та загальними для усіх видів державної служби*:

– закінчення строку призначення на посаду державної служби як підстава для припинення державної служби (п. 2 ч. 1 ст. 83, ст.ст. 34, 85 Закону України «Про державну службу», ч. 7 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»). Державна служба в Україні, будучи за своєю моделлю змішаною, ґрунтується на засаді стабільності, однією зі складових якої – безстроковий характер призначення на посаду державної служби, крім випадків визначених Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. та іншими законами. Аналіз показав, що сьогодні передбачаються такі випадки строкового призначення, що є легальними відступами (винятками) від впровадження принципу стабільності:

а) визначено-строкове призначення – зайняття посади протягом строку, що є чітко встановленим: призначення на посаду державної служби категорії «А» – на п’ять років, якщо інше не передбачено законом, з правом повторного призначення без обов’язкового проведення конкурсу на ще один строк або переведення на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу; заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця, за яким зберігається посада державної служби; з укладанням контракту про проходження державної служби у разі необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають тимчасовий характер (на посади категорій «Б» та «В»; призначення особи, яка досягла 65-річного віку, на посаду державної служби – на один рік з правом повторного призначення без обов’язкового проведення конкурсу щорічно;

б) умовно-строкове призначення – зайняття посади державної служби протягом строку, що не є чітко визначеним, а залежить від настання певних юридичних фактів, передбачити які неможливо. Як приклад, можна відзначити випадки строкового позаконкурсного призначення на посади державної служби на період

* Такі підстави для припинення державної служби як втрата права на державну службу або його обмеження, ініціатива державного службовця або угода сторін, ініціатива суб’єкта призначення будуть проаналізовані відповідно у підрозділах 2.2, 2.3, 2.4 дисертації.

дії воєнного стану. Відповідно до ч. 7 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. «після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше шести місяців з дня його припинення чи скасування, на посади державної служби … оголошується конкурс. Граничний строк перебування особи на посаді, … становить 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану» [182].

Законодавством України регламентується день звільнення у разі строкового призначення на посаду державної служби: загальне правило – останній день строку призначення; у разі призначення за контрактом – останній день строку дії контракту; у разі заміщення тимчасово відсутнього державного службовця – останній робочий день перед днем виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця;

– незгода державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов, як підстава для припинення державної служби (п. 6 ч. 1 ст. 83, ст. 43 Закону України «Про державну службу»). Зміною істотних умов державної служби вважається: 1) організаційно-посадова зміна – зміна належності посади до певної категорії посади державної служби; 2) статусно-посадова зміна – зміна основних посадових обов'язків; 3) соціально-гарантійна зміна – зміна умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення; 4) режимно-службова зміна – зміна режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу; 5) територіально-географічна зміна – зміна місця розташування державного органу (в разі переміщення до іншого населеного пункту).

У практиці Верховного Суду сформовано низку правових позицій відносно переліку обставин, що мають вважатися зміною істотних умов державної служби, та розуміння їх змісту. Зокрема, стосовно: а) вичерпного характеру переліку обставин, що є зміною істотних умов служби: «у конструкції частини третьої статті 43 Закону № 889-VIII законодавцем закладено виключний перелік того, що вважається зміною істотних умов державної служби» (постанова Верховного Суду від 02.04.2026 р. у справі 480/12213/23 [127]); б) розуміння зміни робочого місця у контексті зміни істотних умов державної служби: зміна робочого місця державного службовця, хоч і в межах однієї категорії посади державної служби, без зміни спеціальності, кваліфікації, посади, посадових обов'язків, розміру заробітної

плати, соціально-побутового забезпечення, але з переміщенням цього робочого місця до іншого населеного пункту, необхідно вважати зміною істотних умов державної служби (постанова Верховного Суду від 02.04.2026 р. у справі 480/12213/23 [127]); в) сприйняття запровадження (припинення) дистанційної роботи як зміни істотних умов державної служби: «дистанційна робота є формою організації праці, у разі запровадження або припинення якої відбуваються зміни в організації праці, що відповідно до приписів чинного законодавства України є зміною істотних умов праці…», а слідом «…прийняття наказу «Про припинення дистанційної роботи» зумовлює зміну істотних умов державної служби» (постанова Верховного Суду від 24.10.2024 р. у справі № 120/394/23) [126] та ін.

Закон України «Про державну службу» передбачає процедуру попередження державного службовця про зміну істотних умов та варіанти поведінки державного службовця: а) керівник державної служби зобов'язаний письмово повідомити державного службовця про зміну істотних умов державної служби не пізніш як за 30 календарних днів до такої зміни, крім випадків підвищення зарплати; б) у разі незгоди державного службовця на продовження проходження служби у зв'язку зі зміною її істотних умов він подає керівнику державної служби заяву про звільнення на підставі п. 6 ч. 1 ст. 83 Закону «Про державну службу» або заяву про переведення на іншу запропоновану йому посаду не пізніш як за 30 календарних днів з дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби; в) якщо протягом 30 календарних днів з дня ознайомлення службовця з повідомленням про зміну істотних умов служби від нього не надійшли відповідні заяви про звільнення або переведення, він вважається таким, що погодився на продовження служби [161];

– настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін, як підстава для припинення державної служби (п. 5 ч. 1 ст. 83, ст. 88 Закону України «Про державну службу»). Такі обставини є юридичними фактами-подіями. Зокрема, це: а) поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала; б) неможливість виконання державним службовцем службових обов'язків за станом здоров'я за наявності медичного висновку, порядок надання якого визначається НАДС та Міністерством охорони здоров'я України [181]; в) набрання законної сили рішенням

суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; в) визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; г) обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень; ґ) смерть державного службовця [161].

Привертає увагу, що жодна із перелічених обставин, окрім смерті державного службовця, не є юридичними фактами-подіями у «чистому вигляді». У розрізі видових підстав ситуація є такою: поновлення на посаді особи, яка раніше її займала, є наслідком рішення суду або рішення суб'єкта призначення, тобто дією третьої особи, що є зовнішньою відносно учасників державно-службових відносин; визнання особи недієздатною (обмежено дієздатною) або безвісно відсутньою, чи оголошення померлою – це юридичні склади, у яких подія (стан особи, її тривала відсутність) поєднується із відповідним рішенням суду; неможливість виконання обов'язків за станом здоров'я передбачає поєднання події (погіршення стану здоров'я) із наданим медичним висновком – видання документу; обрання на виборну посаду є неможливим поза волевиявленням самого державного службовця та реєстрацією ним як кандидата на пост Президента України, посаду народного депутата тощо.

– застосування люстраційної заборони як підстава для припинення державної служби (п. 8 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу», Закон України «Про очищення влади»). Очищення влади або люстрація (від лат. «lustratio» – «очищення через жертвоприношення») вважається політико-правовою процедурою визначення осіб, які становлять загрозу для демократичного ладу, звільнення таких осіб з посад в органах публічної влади та встановлення строкової заборони на їх зайняття. Люстрація розглядається як законно засіб войовничої демократії, що може обґрунтовано застосовуватися з метою ізоляції демократичних режимів від загрози повалення [12, с. 55]. Наведений підхід узгоджується зі стандартами, передбаченими Резолюцією Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про заходи щодо ліквідації спадщини колишніх комуністичних тоталітарних систем» від 27.06.1996 р. Вона передбачає, що люстрація є сумісною із демократичною правовою державою, однак лише за умови: індивідуальної оцінки поведінки; часової обмеженості; обов'язкового судового контролю [281].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. очищення влади визначається як «встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування» [180]. Слідом, процедура люстрація виконує як запобіжну роль (недопущення до вступу на публічну службу), так і припинювальну (звільнення відповідних осіб із публічної служби). У контексті підстав для припинення державної служби встановлення люстраційної заборони є результатом перевірки, яка організовується керівником державної служби та проводиться службою управління персоналом в державному органі за участю Мінюсту України, МВС України, СБ України, Офісу Генерального прокурора, НАЗК та ДСА України у порядку, що визначений постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади» від 16.10.2014 р. [44]. Результатом такої перевірки є складення довідки, на підставі якої керівник державної служби приймає рішення про припинення державної служби особи з підстави застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р.

У свою чергу, слід наголосити, що Венеційська комісія у своїх висновках відносно Закону України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. відзначила низку змістовних та формальних його недоліків (щодо надмірної широти кола осіб, які піддаються люстрації; відсутності індивідуальної оцінки поведінки службовців тощо [Див: 192 та ін.]). Принагідно наголосимо і на тому, що у Конституційному Суді України сьогодні є відкритими і тривають конституційні провадження відносно конституційності окремих положень Закону України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р. (справи № 4/4063(15), 4/585(15), 3/113(15), 4/2465(14) [84]);

– *контрактні підстави для припинення державної служби* (п. 9 ч. 1 ст. 83, ст. 88-1 Закону України «Про державну службу»). Контракти у державній службі як форма організації державно-службових відносин з’явилися із ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. [155] та спрямовані на забезпечення ефективності управління персоналом державних органах задля виконання тимчасових завдань і

функцій державних органів або їх структурних підрозділів [175]. Контрактом про проходження державної служби можуть бути встановлені додаткові підстави припинення державної служби, крім тих, що передбачені Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. [161]. Узагальнення судової практики свідчить, що такими додатковими підставами можуть бути: а) недосягнення визначених у контракті про проходження державної служби показників результативності, ефективності та якості їхнього виконання; б) невиконання завдань у строки, що встановлені графіком виконання завдань; в) невиконання додаткових умов контракту, з-поміж яких обов'язок звітувати безпосередньому керівнику про виконання завдань і ключових показників тощо (постанови Верховного Суду від 12.11.2024 р. у справі № 440/3992/22 [128], від 23.05.2024 р. у справі № 380/15503/22 [129], від 31.05.2024 р. у справі № 380/15752/22 [130] та ін.). Підстави припинення дії та розірвання належать до істотних умов контракту та визначаються керівником державної служби (суб'єктом призначення) до прийняття наказу (розпорядження) про оголошення конкурсу на зайняття посад державної служби;

– *досягнення граничного віку як підстава для припинення державної служби* (п. 7 ч. 1, ч. 4 ст. 83 Закону України «Про державну службу»). Конституційний Суд України в рішенні від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007 (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) підкреслив, що встановлення законодавцем граничного віку перебування на відповідній службі є питанням соціальної або економічної доцільності [196]. При цьому, розділяємо позицію Л. Р. Білої-Тіунової, яка доходить висновку, що підстава припинення службової кар'єри у разі досягнення граничного віку є своєрідним поєднанням двох важливих обставин: з однієї сторони – надання можливості державному службовцю якомога довше здійснювати свою діяльність на посаді державного службовця, здійснюючи службову кар'єру шляхом використання свого значного досвіду та професійного рівня, а з іншої – надання можливості державному органу вирішувати кадрові питання з урахуванням того факту, що після досягнення певного віку зменшується спроможність особи ефективно виконувати свої службові обов'язки [16, с. 339].

Встановлення граничного віку перебування на державній службі узгоджується із європейськими директивами у контексті врахування вікових особливостей при працевлаштуванні. Зокрема, у цьому сенсі слід згадати Директиву Ради 2000/78/ЄС від 27.11.2000 р. «Про встановлення загальних рамок для однакового ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності». Вона спрямована на встановлення загальних рамок для боротьби з дискримінацією за ознаками релігії або віросповідання, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації у сфері зайнятості та професійної діяльності з метою впровадження в державах-членах принципу однакового ставлення. Врегульовані особливості обґрунтування відмінностей у ставленні до працівника (у тому числі державного службовця) на підставі віку – можливість держав передбачити, щоб відмінності у ставленні на підставі віку не вважалися дискримінацією, якщо у контексті національного права вони є об'єктивно й обґрунтовано виправданими правомірною метою, у тому числі законною політикою забезпечення зайнятості, цілями ринку праці і професійної підготовки, та якщо засоби досягнення такої мети є належними і необхідними (встановлення особливих умов доступу до зайнятості і професійної діяльності, встановлення мінімальних умов щодо віку, професійного досвіду або робочого стажу для доступу до зайнятості або до певних переваг, пов'язаних із зайнятістю; встановлення максимального віку для найму, який ґрунтується на вимогах до підготовки для певної посади або необхідності розумного періоду зайнятості перед виходом на пенсію) [252].

Досягнення граничного віку перебування на державній службі як підстава для припинення державної служби в Україні унормована у п. 7 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. у редакції – «*державна служба припиняється … у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом*» [161]. Можна виділити такі особливості відповідної підстави: а) граничний вік перебування на службі встановлюється на рівні 65 років; б) такий вік є загальним як для чоловіків, так і для жінок (на відміну від наявної свого часу диференціації граничного віку за статтю у Законі України «Про державну службу» від 16.12.1993 р.); в) гнучкість та

можливість «відступу» від імперативно встановленої вимоги стосовно 65-річного віку, про що свідчить законодавчий припис – «якщо інше не передбачено законом» [97].

У свою чергу, можливість «відступу» від 65-річного віку безпосередньо встановлена у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Йдеться про інститут так званого ***«відкладеного (продовженого) граничного віку перебування на державній службі»***. Так, у ч. 4 ст. 83 цього Закону закріплено, що: «*у зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою»; «рішення про продовження строку перебування на державній службі приймається суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку»* [161]. Наявність наведеного положення є новацією законодавчого регулювання граничного віку перебування на державній службі в Україні та є позитивним з огляду на забезпечення гнучкості державної служби, збереження професійного досвіду та можливість його передачі молодим службовцям, створення умов для адаптивності державної служби в кризових умовах. У контексті реалізації гнучкого граничного віку передбачається строкове призначення на посаду державної служби. Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 34 цього Закону *«строкове призначення на посаду здійснюється … у разі призначення особи, яка досягла 65-річного віку, на посаду державної служби – на один рік з правом повторного призначення без обов'язкового проведення конкурсу щорічно»* [161].

Відносно можливості залишення на державній службі в Україні у віці понад 65 років Верховний Суд наголошував на такому: а) «продовження граничного віку перебування на державній службі є правом суб`єкта призначення, а не його обов`язком»; б) «потребу державної служби у конкретному державному службовцеві, який досяг 65-річного віку, визначає суб`єкт призначення»; в) суб'єкт призначення наділяється «дискреційними повноваженнями щодо прийняття рішення про продовження строку перебування на державній службі…, оскільки він має можливість обирати одне з допустимих рішень, а визначальною підставою для цього в такому випадку є саме потреба державної служби; г) «бажання особи продовжити службу після досягнення нею 65-річного віку не є достатньою

підставою для продовження державної служби після досягнення особою граничного віку перебування на службі»; ґ) «не передбачена необхідність приймати окреме рішення щодо заяви … про намір продовжити державну службу» (постанова Верховного Суду від 18.12.2025 р. у справі № 140/5414/24 [131]).

Інститут «відкладеного граничного віку перебування на державній службі», врегульований ст. 83 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., певним чином еволюціонував, а його зміст двічі змінювався, зокрема у період пандемії COVID-19 та під час дії воєнного стану в Україні [97]:

а) первинна редакція передбачала підставою для припинення державної служби «досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом» (п. 7 ч. 1 ст. 83) [161];

б) «ковідні» зміни – із ухваленням Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 15.12.2020 р. було забезпечено певну гнучкість та запроваджено можливість продовження граничного віку перебування на державній службі із 65 до 70 років. Зокрема, врегульовувалось, що «у зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою. Рішення про продовження строку перебування на державній службі приймається суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку» (ч. 4 ст. 83) [152];

в) «воєнні» зміни – новації, що відбулися під час дії воєнного стану в Україні та пов'язуються із прийняттям Закону України «Про внесення зміни до статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» щодо надання відстрочки від призову на військову службу під час мобілізації деяким категоріям громадян» від 11.02.2026 р. Із ухваленням наведеного Закону: по-перше, було збережено норму з «ковідних» часів стосовно того, що «у зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою. Рішення про продовження строку перебування на державній службі приймається суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним

службовцем 70-річного віку»; по-друге, було установлено, що «тимчасово, у період дії воєнного стану в Україні, та протягом двох років після його припинення чи скасування гранична вікова межа перебування на державній службі, встановлена частиною четвертою статті 83, застосовується з урахуванням підвищення такої межі на п’ять років. Застосування цих положень здійснюється за рішенням відповідного суб’єкта призначення згідно із Законом № 3543-XII від 21.10.1993 з урахуванням змін, внесених Законом № 4782-IX від 11.02.2026» [159; 97].

В Україні, як і в низці європейських держав, граничний вік перебування на державній службі встановлений на рівні 65 років. При цьому, законодавством низки європейських країн (Литва, Іспанія, Румунія, ФРН та ін.) врегульований і інститут «продовженого граничного віку перебування на державній службі». Наприклад, у ФРН максимальне підвищення віку перебування на державній службі у певних випадках може сягати досягнення особою 68 років, а у виняткових випадках – 70 років. У Хорватії цивільна служба припиняється відповідно до закону, коли цивільний службовець досягає віку 65 років і має щонайменше 15 років пенсійного стажу. Водночас, суб’єкт призначення та цивільний службовець можуть домовитися про залишення на службі на повний або неповний робочий день, допоки існує в цьому службова потреба, але не довше досягнення 67 років (Закон Хорватії «Про цивільних службовців» від 20.07.2005 р., зі змінами [260]).

На особливу увагу заслуговує досвід Литви, законодавством якої закріплено такі особливості відповідного інституту: а) строк публічної служби службовця, якому виповнилося 65 років, за його згодою може бути продовжений, але за умови: якщо його службова діяльність за останні 3 роки була оцінена як така, що «відповідає очікуванням» або «перевищує очікування» (до 2024 р. – оцінена «добре» або «дуже добре»); якщо він не має діючих дисциплінарних стягнень; б) строк такої публічної служби може продовжити суб’єкт, який прийняв відповідного службовця на посаду; в) строк служби може продовжуватися щорічно на 1 рік, а загальний продовжений строк публічної служби не може перевищувати 5 років (ч. 4 ст. 34 Закону Литви «Про публічну службу» від 08.07.1999 р. [265]).

Литовський досвід видається прогресивним з огляду на такі його переваги. По-перше, він дозволяє забезпечити гнучкість в управлінні персоналом, адже, з однієї сторони дозволяє продовжувати службу для професійних та досвідчених публічних службовців, які мають більше можливостей для забезпечення наступництва у роботі та передачі досвіду новопризначеним службовцям та іншому персоналу, а з іншої – наділяє суб'єкта призначення гнучкими управлінськими інструментами впливу на кадрові процеси, що особливо важливо в кризові періоди. По-друге, такий досвід зменшує ризики фаворитизму та зловживання суб'єктом призначення повноваженнями у використанні інституту продовженого граничного строку для допомоги своїм «протеже». Справа в тому, що при прийнятті рішення суб'єкт призначення зобов'язаний враховувати як професійну компетентність публічного службовця, так і результати оцінювання його службової діяльності та стан дотримання службової дисципліни. Литовський досвід містить важливі «запобіжники», які доцільним і належним чином звужують дискреційні повноваження суб'єкта призначення, адже унеможливлюють продовжити службу для особи, яка: а) протягом останніх 3 років отримувала низькі оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; б) має діючі дисциплінарні стягнення.

На нашу думку, наведений досвід заслуговує на наслідування в Україні та може вдосконалити вітчизняний інститут «відкладеного граничного строку перебування на державній службі». У зв'язку з чим пропонуємо ч. 4 ст. 83 Закону України «Про державну службу» викласти у такій редакції: *«У зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою за умови отримання таким службовцем протягом останніх трьох років відмінних або позитивних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності та відсутності у нього діючих дисциплінарних стягнень. Рішення про продовження строку перебування на державній службі приймається суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку».*

Підсумовуючи, слід зазначити, що підстави для припинення державної служби є обставинами (юридичними фактами), з якими законодавство України

пов’язує можливість або необхідність закінчення державно-службових відносин та видання керівником державної служби (суб’єктом призначення) акту про припинення державної служби. Підстави для припинення державної служби є різноманітними і можуть бути класифіковані за різними критеріями, зокрема: а) за видом юридичного факту, що покладений в основу підстави (підстави-правомірні дії, підстави-протиправні дії, підстави-протиправна бездіяльність, підстави-події); б) за сферою поширення (загально-службові та спеціально-видові); в) за джерелом правового закріплення (законодавчі та контрактні); г) залежно від обов’язковості (невідворотності) припинення служби (імперативні та диспозитивні); ґ) за належністю до протиправних діянь (позитивні або неюрисдикційні та негативні або юрисдикційні); д) за суб’єктами, які ініціюють припинення служби за підставами (припинення служби за якими ініціюється державним службовцем, керівником державної служби (суб’єктом призначення) або іншими суб’єктами, як-то дисциплінарними комісіями тощо); е) за ступенем узагальненості (родові та видові).

Встановлення граничного віку перебування на державній службі як підстави для припинення державно-службових відносин є питанням об’єктивної необхідності, що зумовлена природними віковими можливостями людини ефективно виконувати повноваження за посадою державної служби. Законодавство України дозволяє виділити: а) «звичайний» граничний вік перебування на державній службі – 65 років; б) «відкладений» граничний вік перебування на державній службі – 70 років, що розглядається як важливий засіб управління персоналом на державній службі, який дозволяє забезпечити гнучкість державної служби, збереження і передачу професійного досвіду та наступництво у службі.

Аналіз законодавства України та судової практики дозволяє визначити ознаки інституту «відкладеного» граничного віку перебування на державній службі: а) може застосовуватися до державного службовця, який досяг 65 років; б) передбачає можливість продовження державної служби особою до досягнення нею 70 років, але за умови прийняття рішення про таке продовження щорічно; в) уповноваженим суб’єктом на застосування є керівник державної служби (суб’єкт призначення), який має право прийняти таке рішення, керуючись дискреційними

повноваженнями; г) державний службовець не наділяється правом чи гарантією застосування інституту за його бажанням, а слідом керівник державної служби (суб'єкт призначення) для прийняття відповідного рішення не потребує ініціативи (заяви тощо) такого службовця; ґ) двосторонній характер – застосовується керівником державної служби (суб'єктом призначення) лише за згодою державного службовця; д) обов'язковою умовою застосування є наявність потреб служби та ін.

З метою підвищення ефективності інституту «відкладеного» граничного віку перебування на державній службі в Україні та запобігання ризику зловживань доцільним є використання провідного зарубіжного досвіду шляхом обмеження дискреційних повноважень відповідних суб'єктів через встановлення їх обов'язку враховувати при прийнятті рішення щодо продовження служби: а) результати оцінювання службової діяльності державного службовця; б) стан дотримання ним службової дисципліни. У зв'язку з цим пропонуємо ч. 4 ст. 83 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. викласти у такій редакції: *«У зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою та за умови відсутності діючих дисциплінарних стягнень та отримання протягом останніх трьох років відмінних або позитивних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності. Рішення про продовження строку перебування на державній службі приймається суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку».*

2.2. Припинення державної служби у разі втрати права на державну службу або його обмеження

Підстава для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу передбачена у п. 1 ч. 1 ст. 83, ст. 84 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Узагальнення дозволяє виділити такі її основні особливості:

– така підстава безпосередньо пов'язана із умовами реалізації права на державну службу, що передбачені у ст. 19 Закону України «Про державну службу»,

а її зміст становлять обставини – позитивні або негативні юридичні факти, наявність (виникнення, встановлення) яких унеможливлює або обмежує реалізацію права на державну службу. Наприклад, припинення громадянства України позбавляє особу права на державну службу, тоді як виникнення прямого підпорядкування лише обмежує наведене право у його реалізації відносно конкретної посади, зайняття якої зумовлює виникнення у особи конфлікту інтересів;

– підстава є родовою та охоплює низку видових підстав – обставини, що корелюються (мають корелюватися) із окремими умовами реалізації права на державну службу (наявністю громадянства України; відсутністю громадянства іншої держави; притягненням до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією та ін.). У свою чергу, така кореляція не є абсолютною. По-перше, виникнення (встановлення) окремих обставин, що унеможливлюють реалізацію права на державну службу, регламентується Законом України «Про державну службу» у межах інших підстав для припинення державної служби (наприклад, поширення на особу заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади», визнається окремою підставою для припинення державної служби у п. 8 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу»). По-друге, настання окремих обставин, передбачених ст. 19 Закону, об'єктивно не може стосуватися припинення державної служби, адже такі обставини мають юридичне значення саме під час набуття громадянином статусу державного службовця, при вступі на службу та реалізації його процедур (як-то непроходження спеціальної перевірки під час вступу на державну службу або ненадання згоди на її проходження);

– застосування окремих видових підстав для припинення державної служби обмежує реалізацію особою права на державну службу (повернення на державну службу) протягом визначеного строку в майбутньому. Зокрема, набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення (абз. 3 ч. 1 ст. 84) є обставиною, яка протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили, унеможливлює вступ особи на державну службу (п. 5 ч. 2 ст. 19);

– підстава характеризується як імперативна, адже настання обставин, передбачених ст. 84 Закону України «Про державну службу» не уповноважує, а зобов'язує суб'єкта призначення звільнити державного службовця. При цьому, Законом встановлено 3-денний строк для реалізації такого обов'язку (у разі настання підстав, зазначених у п. 1-4 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу»);

Надалі охарактеризуємо зміст видових підстав для припинення державної служби у разі втрати права на неї або її обмеження, об'єднавши їх в умовні групи.

1. Втрата громадянського зв'язку з Україною або загроза його втрати:

а) припинення громадянства України (п. 1 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу»). Наявність громадянства України є однією із умов реалізації права на державну службу (ч. 1 ст. 19), що безпосередньо корелюється із відповідною підставою для припинення державної служби. Більше того, така вимога має конституційно-правову основу, адже саме громадянам України у ст. 38 Конституції України гарантується право рівного доступу до державної служби. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про громадянство України» від 18.01.2001 р. громадянство України припиняється: 1) внаслідок виходу з громадянства України; 2) внаслідок втрати громадянства України; 3) за підставами, передбаченими міжнародними договорами України [160]. Встановлення такої вимоги до претендентів на вступ на державну службу як наявність громадянства зумовлене особливими відносинами лояльності до держави, є традиційною та повсемісно поширеною серед держав світу, у тому числі ЄС. Як зазначає європейський вчений П. Гонод (*P. Gonod*), «вимога наявності громадянства для доступу до публічних посад підтверджується у більшості європейських держав. Більше того, така вимога є давньою та традиційною. Вона вважається необхідною з огляду на уявлення, ніби іноземці не можуть бути допущені до публічної служби, оскільки такий допуск вимагає дотримання національних законів» [282, с.486-487]. А. М. Школик у навчальному посібнику «Порівняльне адміністративне право» (2007 р.) наголошує, що громадянство є спільною вимогою для більшості держав, ця вимога «є досить жорсткою у більшості держав і фактично абсолютною для функціонерів» [231, с.79-80];

б) встановлення факту наявності у державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби (п. 2 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу»). Така підстава корелюється із передбаченою у п. 6 ч. 2 ст. 19 Закону забороною на вступ на державну службу для громадян, які мають іноземне громадянство [161]. Вона має дві форми: 1) виявлення наявності у державного службовця громадянства іноземної держави, яке було набуте до вступу на службу, але факт чого був прихований та не виявлений під час процедур вступу на державну службу (виявлення раніше прихованих обставин); 2) набуття державним службовцем громадянства іноземної держави безпосередньо вже під час проходження служби (активні дії службовця для отримання іноземного громадянства).

Привертає увагу, що окрім встановлення обов'язку суб'єкта призначення звільнити державного службовця протягом 3-х днів з дня настання відповідних обставин, Закон України «Про державну службу» не регламентує особливостей документування наявності у державного службовця іноземного громадянства, процедур верифікації тощо. У зв'язку з цим доцільно звернутися до судової практики. Відносно досліджуваної підстави для припинення державної служби Верховний Суд доходив таких висновків: а) «факт набуття особою громадянства іноземної держави повинен ґрунтуватися на беззаперечних доказах, позаяк тягне за собою негативні для державного службовця наслідки у вигляді звільнення особи з публічної служби; б) «установлення факту набуття особою громадянства іноземної держави закріплено в частині другій статті 84 Закону № 889-VIII та покладається на суб`єкта призначення»; в) «законодавець визначив імперативний обов`язок суб`єкта призначення звільнити державного службовця у разі встановлення такого факту наявності у службовця іноземного громадянства або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби»; г) «встановивши факт набуття державним службовцем громадянства іноземної держави суб`єкт призначення зобов`язаний звільнити таку особу із займаної посади... Будь-які додаткові процедури/механізми для звільнення державного службовця законодавством не передбачені» (постанови Верховного

Суду від 21.07.2022 р. у справі № 826/2538/18, від 03.07.2026 р. у справі № 480/7731/22 [133; 134].

Підтвердженням наявності іноземного громадянства може стати офіційна інформація від уповноважених державних органів іноземної держави, результати перевірки СБ України тощо. Наприклад, за матеріалами адміністративної справи № 826/2538/18, що перебувала на розгляді в Окружному адміністративному суді м. Києва у 2018 р., підтвердженням наявності громадянства Великої Британії у ОСОБА 1, яка займала посаду Голови Державної фіскальної служби України, став лист-відповідь від Посольства Великої Британії в Україні та його неофіційний переклад [197].

Відповідно до матеріалів справи № 640/19582/21, яка була у провадженні Верховного Суду у 2021 р., на адресу СБ України надійшли заяви, у яких повідомлялося про наявність у ОСОБА 1, яка займала посаду заступника начальника Центрального міжрегіонального управління Мін'юсту, громадянства РФ. До заяв було додано фотокопію відповідного паспорта громадянина РФ. Підтвердженням наявності громадянства РФ стали підготовлені СБ України: а) акт огляду офіційного інтернет-ресурсу Федеральної податкової служби РФ з метою з'ясування наявності відомостей та достовірності зазначеного паспорта; б) результати огляду онлайн-сервісу перевірки дійсності паспортів МВС РФ. Заступником Голови СБ України направлено заступнику Міністра юстиції України лист, в якому були викладені обставини щодо набуття ОСОБА 1 громадянства іноземної держави. На підставі листа наказом Мін`юсту ОСОБА_1 звільнено із займаної посади у зв'язку з втратою права на державну службу або його обмеження [135].

Науковці переважно відстоюють доцільність встановлення досліджуваної підстави для припинення державної служби, акцентуючи увагу на загрозах допуску до державної служби осіб, які мають іноземне громадянство. Наприклад, Л. М. Корнута зауважує, що «подвійне громадянство або його набуття під час проходження державної служби створює потенційний конфлікт суверенітетів і може бути джерелом впливу іноземної юрисдикції на особу, яка реалізує державну владу»; «це безпосередньо підриває принцип державної незалежності та політичної нейтральності державного службовця» [57, с.620]. Американський вчений С. А.

Реншон (*S. A. Renshon*) метафорично порівнює прийняття на державну службу громадян, які мають також іноземне громадянство, зі шлюбом, де є один із подружжя одночасно перебуває ще в іншому шлюбі. Вчений наголошує на конфлікті інтересів такого подружжя та його неможливості бути вірним одночасно двом чоловікам (дружинам) [280, с.10-12]. В. А. Дерець підкреслює, що набуття громадянином громадянства іноземної держави «означає, що така особа буде керуватися інтересами держави, громадянство якої вона набула, які можуть відрізнятися від інтересів України або навіть створювати загрозу для нашої держави» [114, с.638].

Загрози для національної безпеки істотно зростають, якщо йдеться про наявність у державного службовця громадянства держави-агресора. Так, Верховний Суд у постанові від 09.01.2024 р. у справі № 640/19582/21 зазначив таке: «*Безумовно, встановлення наявності в особи публічної служби громадянства країни агресора (російської федерації) за сучасних реалій, може шкодити національній безпеці нашої держави, і такі особи, за беззаперечного встановлення відповідних фактів, не повинні бути залучені до виконання функцій держави, та відповідно підлягають звільненню на підставі пункту 2 частини 1 статті 84 Закону України «Про державну службу»* [132].

Як узагальнює С. А. Федчишин, у світі існує дві основні моделі, які впроваджуються у державах залежно від можливості допуску до державної служби осіб, які мають іноземне громадянство: 1) закрита модель – правом на державну службу наділяються лише громадяни держави (Азербайджан, Китай, Індія, Японія та ін.); 2) частково відкрита модель – поряд із громадянами правом на зайняття посад державної служби у визначених випадках та умовах наділяються також іноземці та/або особи, які мають множинне громадянство чи підданство (Велика Британія, США, ФРН та ін.) [222, с.295]. Державна служба України сьогодні належить до закритої моделі із правом допуску лише громадян України. У свою чергу, сьогодні в Україні визнається множинне громадянство та існують законодавчі ініціативи, які передбачають зміну моделі – із закритої на відносно відкриту (проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей зайняття деяких посад в органах державної влади, інших

державних органах та органах місцевого самоврядування громадянами України, які мають громадянство іноземної держави», реєстр. № 14230 від 18.11.2025 р. [158]);

в) виїзд на постійне проживання за межі України (п. 1 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу»). Під постійним місцем проживання розуміють місце проживання на території якої-небудь держави не менше одного року особою, яка не має постійного проживання на території інших держав і має намір проживати на території цієї держави протягом необмеженого строку, не обмежуючи таке проживання певною метою, і за умови, що таке проживання не є наслідком виконання особою службових обов'язків або зобов'язань за договором [57, с.620].

У літературі неодноразово наголошувалося на ризиках, які несе постійне проживання державного службовця за кордоном. Так, В. А. Дерець пов'язує факт постійного проживання за кордоном із: а) неможливістю виконання державним службовцем службових обов'язків; б) спотворенням місії, якою наділений інститут державної служби у суспільстві; в) можливістю створення загрози для інтересів України [114, с.638]. О. М. Стець обґрунтовує, що постійне проживання за межами України, з одного боку, пов'язане із бажанням відповідного державного службовця набути громадянства такої держави, а з іншого – унеможливлює виконання ним своїх обов'язків [207, с.266]. Подібної точки зору дотримуються М. І. Іншин та Д. І. Сіроха, які доходять висновку, що «постійне проживання державного службовця за межами України унеможливлює здійснення ним своїх державно-владних повноважень та є фактичною передумовою для отримання громадянства іншої держави, а отже, державна служба з ним припиняється»; «може не лише слугувати підставою для отримання громадянства іншої країни, а й створювати ризики заподіяння шкоди державним інтересам та порушити загальний стан функціонування відповідного органу державної чи місцевої влади [113, с.461-462].

Розділяючи аргументи наведених вчених, вважаємо за доцільне звернути увагу на такий формально-юридичний момент. «Виїзд на постійне місце проживання за межі України» як підстава припинення державної служби «у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням» має узгоджуватися із законодавчо встановленими умовами реалізації такого права. Тобто, положення ст.

19 «Право на державну службу» та ст. 84 «Припинення державної служби у разі втрати державним службовцем права на державну службу або його обмеження» повинні корелюватися між собою. Однак, привертає увагу, що такої умови як «постійне проживання на території України» серед умов реалізації права на державну службу у ст. 19 «Право на державну службу» Закону «Про державну службу» не закріплено. Громадянам України, які постійно проживають за кордоном, законодавчо не заборонено вступати на державну службу. Вважаємо, що встановлення факту виїзду державного службовця на постійне місце проживання за межі України слід віднести не до підстав припинення державної служби «у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням» (ст. 84 Закону «Про державну службу»), а до підстав припинення державної служби «за ініціативою суб'єкта призначення» (ст. 87 Закону «Про державну службу»). У зв'язку з цим пропонуємо ч. 1 ст. 87 доповнити п. 5 формулюванням такого змісту: «*виїзд на постійне проживання за межі України*», вилучивши такий припис із п. 1 ч. 1 ст. 84.

Відзначимо й те, що зі вступом до ЄС держави, законами яких для державних службовців встановлювалася вимога постійного проживання на території держави, змінювали свої підходи. Насамперед, це зумовлюється засадою свободи пересування працівників в межах ЄС, що передбачена ч. 4 ст. 45 Договору про функціонування Європейського Союзу від 13.12.2007 р. Як приклад можна навести досвід Словаччини. Словацьким Законом «Про цивільну службу» від 02.07.2001 р. передбачалися такі вимоги до претендентів на вступ на державну службу: а) досягнення 18-річного віку; б) повна дієздатність; в) відсутність судимості; г) відповідність кваліфікаційним вимогам; г) медична придатність; д) постійне проживання на території Словаччини; е) володіння державною мовою (§ 14). Однак, після набуття членства в ЄС вимогу стосовно постійного проживання на території Словаччини змінами закону було вилучено (крім сфери оборони) [268]. Проведений аналіз законів про державну службу держав-членів ЄС свідчить про відсутність врегулювання в них такої підстави для припинення державної служби як постійне проживання на території іноземних держав. Більше того, у контексті принципу вільного руху працівників в межах ЄС з урахуванням рішень Європейської

комісії та практики Суду ЄС все більше держав-членів ЄС «відкривають» власні державні служби для громадян інших держав-членів ЄС. Наведені обставини свідчать про ймовірність скасування у перспективі і в Україні такої підстави для припинення державної служби як виїзд на постійне місце проживання за кордон.

2. Набрання законної сили рішенням суду про притягнення державного службовця до адміністративної або кримінальної відповідальності за діяння, несумісне з перебуванням на державній службі, а саме:

а) набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (п. 3 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу»). Наведена підстава кореспондує із передбаченими у п. 4 та п. 5 ч. 2 ст. 19 Закону заборонами на вступ на державну службу для осіб, які: піддавалися адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією; відповідно до рішення суду позбавлені права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади [161].

Наведену підставу для припинення державної служби формують у сукупності такі три умови: 1) вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. вимоги, заборони та обмеження, та за яке законом встановлено адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 1) [120]. Перелік таких адміністративних правопорушень визначений у Главі 13-А КУпАП (ст. 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», ст. 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків», ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю», ст. 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» та ін.); 2) притягнення державного службовця по факту вчинення такого проступку до адміністративної відповідальності шляхом винесення судом постанови про накладення

адміністративного стягнення у формі позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – у нашому випадку пов'язані із виконанням функцій держави (ст. 30 КУпАП); 3) постанова суду про накладення адміністративного стягнення набрала законної сили у порядку, що визначений КУпАП [165];

б) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави (п. 3 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу»). Заборона на вступ на державну службу, що кореспондує підставі для припинення державної служби, визначена у п. 3 ч. 2 ст. 19 Закону: «судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку» [161]. Про наявність вказаної підстави для припинення державної служби свідчить сукупність таких трьох умов: 1) вчинення державним службовцем кримінального правопорушення, у тому числі корупційного (наприклад, за ст. 111-1 «Колабораційна діяльність», ст. 111-2 «Пособництво державі-агресору», ст. 366-2 «Декларування недостовірної інформації», ст. 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», ст. 368-5 «Незаконне збагачення» та ін. [96]); 2) притягнення державного службовця по факту вчинення такого правопорушення до кримінальної відповідальності та винесення обвинувального вироку суду, яким на державного службовця може накладатись покарання «позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю» (ст. 55 КК України); 3) набрання законної сили обвинувальним вироком суду у порядку, що визначений КПК України.

3. Набрання законної сили рішенням суду щодо такого державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 ЦПК України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави (п. 4-1 ч. 2 ст. 84 Закону України «Про державну службу»). Така підстава для припинення державної служби пов'язується із невідповідністю у майновому стані державного службовця та є результатом цивільної конфіскації, запровадженої Законом України «Про внесення

змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів» від 31.10.2019 р. [157].

Про наявність наведеної підстави для припинення державної служби свідчить сукупність таких умов: 1) набуття активів – або державним службовцем або, за його дорученням, іншими особами, а так само набуття активів особами, щодо майна яких державний службовець може вчиняти дії (прямо чи опосередковано), тотожні за змістом праву розпорядження (ч. 4, п. 2 ч. 8 ст. 290 ЦПК України); 2) якщо такі активи (а) набуті після 28.11.2019 р. (після набрання чинності Законом України від 31.10.2019 р.) та (б) різниця між їх вартістю та законними доходами службовця перебуває у вартісних межах: у 500 і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановлений на день набрання чинності цим Законом (1 003 500 грн), але не перевищує межу, встановлену ст. 368-5 «Незаконне збагачення» КК України (6500 НМДГ; ч. 2 ст. 290 ЦПК України); 3) подання прокурором САП позову в інтересах держави до ВАКС та ухвалення ним рішення про визнання таких активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави (ст. 291 ЦПК України); 4) набрання відповідним рішенням суду законної сили в порядку, що визначений ЦПК України [227]. Слід наголосити, що цивільна конфіскація є правовим механізмом, автономним щодо кримінальної відповідальності.

4. Наявність у державного службовця конфлікту інтересів, який не може бути врегульований в інший спосіб, крім звільнення:

а) наявність конфлікту інтересів у зв'язку із наявністю відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому ст. 32 Закону України «Про державну службу» (п. 5 ч. 2 ст. 84 Закону України «Про державну службу»). З огляду на положення ст. 32 «Обмеження щодо призначення на посаду» підстава для припинення державної служби виникає за таких умов: 1) наявність відносин прямого підпорядкування близьких осіб за участю державного службовця; 2) невиконання таким службовцем обов'язку щодо повідомлення керівника державної служби протягом 15 днів про виникнення обставин прямого підпорядкування за його участю; 3) не усунення державним службовцем у

добровільний спосіб таких обставин протягом 15 днів; 4) неможливість переведення державного службовця на рівнозначну вакантну посаду державної служби в тому ж державному органі або до іншого державного органу у зв'язку із відсутністю відповідної вакантної посади або ненаданням згоди службовцем на переведення [161].

У свою чергу, привертає увагу, що питання звільнення публічного службовця у зв'язку із наявністю відносин прямого підпорядкування врегульовані у профільному антикорупційному законі – у ст. 27 «Обмеження спільної роботи близьких осіб» Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [165]. Системний аналіз ст. 32 Закону України «Про державну службу» та ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» свідчить, що вони мають суміжний предмет правового регулювання та співвідносяться відповідно як спеціальна і загальна норми. У колізії загальної та спеціальної норми пріоритет має норма спеціальна – слідом це ст. 32 Закону України «Про державну службу» (обмеження щодо спільної роботи близьких осіб саме у державній службі). Однак, доходимо висновку, що у такому випадку відносно державної служби має місце застосування менш досконалих правових приписів. Справа в тому, що положення Закону України «Про запобігання корупції» мають низку переваг, адже на відміну від Закону України «Про державну службу»: а) урегульовують винятки непоширення обмеження щодо спільної роботи близьких осіб (у разі набуття близькою особою статусу виборної посадової особи, щодо роботи у гірських населених пунктах тощо); б) допускають переведення державного службовця у ході зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів не лише на рівнозначну посаду державної служби, але й на нижчу посаду державної служби, на посаду патронатної служби тощо. Крім того, відносно положень ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» мають місце деталізовані методичні рекомендації НАЗК, які у низці випадків дають відповіді на складні питання правозастосування такого обмеження (наприклад, відносно доцільності звільнення нижчестоящої близької особи, а не вищестоящої тощо [109]), чого немає у Законі України «Про державну службу» та його роз'ясненнях НАДС.

У зв'язку із наведеним з метою вдосконалення правового регулювання вважаємо за доцільне усунути наявну колізію загальної та спеціальної норми

шляхом виключення ст. 32 із Закону України «Про державну службу» та поширення на відповідні державно-службові відносини норм Закону України «Про запобігання корупції» (ст. 27) [120]. При цьому, у п. 5 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу» пропонуємо викласти у такій редакції: *«наявність конфлікту інтересів у зв'язку із наявністю відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції»*. Водночас, ч. 2 ст. 84 слід узгодити із такими змінами та викласти у наступній редакції: *«У випадках, зазначених у пунктах 1-4 частини першої цієї статті, суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення факту, передбаченого цією статтею, якщо інше не встановлено законом, а у випадку, зазначеному у пункті 5 частини першої цієї статті, - у порядку, визначеному статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції»;*

б) наявність конфлікту інтересів, який не пов'язаний із наявністю відносин прямої підпорядкованості близьких осіб, має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб (п. 6 ч. 2 ст. 84 Закону України «Про державну службу»). У цьому випадку йдеться про звільнення як крайній захід зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, що передбачений у ч. 2 ст. 34 Закону України «Про запобігання корупції». У керівника державної служби (суб'єкта призначення) виникає обов'язок звільнити державного службовця за сукупності таких умов: 1) наявність реального або потенційного конфлікту інтересів; 2) конфлікт інтересів носить не тимчасовий, а постійний характер; 3) конфлікт інтересів не був усунутий у добровільний спосіб шляхом його позбавлення та не може бути усунутий в інший спосіб зовнішнього врегулювання, що передбачений законом (усунення від виконання завдання, застосування зовнішнього контролю, обмеження доступу до інформації, перегляд обсягу службових повноважень, переведення на іншу посаду).

Підсумовуючи, слід зазначити, що втрата права на державну службу або його обмеження (ст. 84 Закону України «Про державну службу») є родовою підставою для припинення державної служби, що охоплює низку видових підстав, які можуть бути об'єднані у такі умовні групи: а) втрата громадянського зв'язку з Україною або загроза його втрати (п. 1 та п. 2 ч. 1 ст. 84); б) набрання законної сили рішенням

суду про притягнення державного службовця до адміністративної або кримінальної відповідальності за діяння, несумісне з перебуванням на службі (п. 3 та п. 4 ч. 2 ст. 84); в) набрання законної сили рішенням суду щодо державного службовця про визнання його активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави (п. 4-1 ч. 1 ст. 84); г) наявність у державного службовця конфлікту інтересів, який не може бути врегульований в інший спосіб, крім звільнення з посади (п. 5 та п. 7 ч. 1 ст. 84).

Втрата права на державну службу або його обмеження як підстава для припинення державної служби характеризується такими ознаками: а) вона безпосередньо пов’язана із умовами реалізації права на державну службу, що закріплені у ст. 19 Закону України «Про державну службу», а її зміст становлять юридичні факти, настання (встановлення) яких унеможливлює або обмежує реалізацію права на державну службу; б) видові її підстави є юридичними фактами, що корелюються (мають корелюватися) із окремими умовами реалізації права на державну службу (як-то наявністю громадянства України; відсутністю громадянства іноземної держави та ін.). При цьому, застосування окремих із таких видових підстав обмежує реалізацію особою права на державну службу (повернення на службу) протягом визначеного строку і в майбутньому (зокрема, протягом 3 років – у разі набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов’язане з корупцією правопорушення); в) відзначається імперативним характером, адже настання (встановлення) відповідних юридичних фактів покладає на суб’єкта призначення обов’язок (а не наділяє правом) звільнити особу з державної служби протягом встановленого строку.

Аналіз видових підстав для припинення державної служби у зв’язку із втратою права на державну службу або його обмеження виявив такі недоліки їх законодавчого регулювання. По-перше, «виїзд на постійне місце проживання за межі України» є підставою, що (на відміну від інших видових підстав) не узгоджується із умовами реалізації права на державну службу, які врегульовані у ст. 19 Закону України «Про державну службу». Відповідно до законодавства громадянин України, який постійно проживає за межами України, не втрачає права на державну службу та не обмежується у його реалізації. У зв’язку з цим «виїзд на

постійне місце проживання за межі України» пропонуємо вважати видовою підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення, а не у зв'язку із втратою права на державну службу, що потребує внесення відповідних змін до п. 1 ч. 1 ст. 84 (виключити формулювання «виїзд на постійне місце проживання за межі України») та ст. 87 (додати новий пункт – п. 5 «виїзд на постійне місце проживання за межі України») Закону України «Про державну службу».

По-друге, з метою усунення дублювання нормативних приписів та вдосконалення правового регулювання припинення державної служби у зв'язку з виникненням відносин прямого підпорядкування близьких осіб доцільно виключити ст. 32 «Обмеження щодо призначення на посаду» Закону України «Про державну службу» та забезпечити регламентацію відповідних відносин положеннями ст. 27 «Обмеження спільної роботи близьких осіб» Закону України «Про запобігання корупції». У зв'язку з цим пропонуємо у Законі України «Про державну службу»:

– п. 5 ч. 1 ст. 84 викласти у такій редакції: *«наявність конфлікту інтересів у зв'язку із наявністю відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції»*;

– ч. 2 ст. 84 викласти у такій редакції: *«У випадках, зазначених у пунктах 1-4 частини першої цієї статті, суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний строк з дня настання або встановлення факту, передбаченого цією статтею, якщо інше не встановлено законом, а у випадку, зазначеному у пункті 5 частини першої цієї статті, – у порядку, визначеному статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції».*

2.3. Припинення державної служби за ініціативою державного службовця або угодою сторін

Ініціатива державного службовця є єдиною підставою для припинення державної служби, що пов'язується із волевиявленням державного службовця. Якщо інші підстави, передбачені Законом України «Про державну службу», пов'язані із юридичними фактами, що реалізуються поза волею державного

службовця або у взаємозв'язку з нею, то у змісті досліджуваної підстави лежить бажання державного службовця залишити державну службу, що оформлюється документально (заявою). Аналогічна ситуація має місце й відносно угоди сторін як підстави для припинення державної служби, де виражене волевиявлення державного службовця поєднується зі згодою та волевиявленням суб'єкта призначення (керівника державної служби). Нормативним та ідейним підґрунтям наведеної підстави є ст. 43 Конституції України, відповідно до якої кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, а використання примусової праці забороняється [85]. Громадянин України вільний у реалізації права на державну службу за визначених законодавством умов, рівною мірою як державний службовець не може бути примушений до проходження державної служби поза його волею.

Більше того, проведене нами узагальнення практики застосування законодавства України про державну службу показало, що «ініціатива державного службовця або угода сторін» є підставою для припинення державної служби, яка найчастіше застосовується в органах державної влади, особливо в умовах воєнного стану. Наприклад, за ініціативою державного службовця або за угодою сторін із апарату Міністерства юстиції України було звільнено: у 2021 р. – 73 особи (або 31,8 % від загальної кількості звільнених), у 2022 р. – 107 осіб (або 78,7 %), у 2023 р. – 182 особи (або 97,3 %), 2024 р. – 150 осіб (або 94,9 %), 2025 р. – 235 осіб (або 89,4 %). Подібними є тенденції в Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. За наведеною підставою із Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини було звільнено: у 2021 р. – 57 осіб (або 70,4 % від загальної кількості звільнених), у 2022 р. – 157 осіб (або 80,5 %), у 2023 р. – 318 осіб (або 97,8 %), у 2024 р. – 377 осіб (або 98,7 %), у 2025 р. – 390 осіб (або 99,7 %)*. Наведена статистика є невтішною та, з нашої точки зору, свідчить як про складнощі проходження державної служби, які істотно загострилися в умовах збройної агресії, так і про непривабливість державної служби як місця бажаного працевлаштування.

* Відповідно до офіційної статистики, наданої Міністерством юстиції України та Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Відповідно до ст. 86 Закону України «Про державну службу»: а) «державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніш як за 14 календарних днів до дня звільнення» (ч. 1); б) він «може бути звільнений до закінчення двотижневого строку, передбаченого частиною першою цієї статті, в інший строк за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом» (ч. 2); в) «суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у строк, визначений у поданій ним заяві, у випадках, передбачених законодавством про працю» (ч. 3) [161].

Наведена підстава для припинення державної служби є родовою та такою, що поєднує дві видові підстави: а) ініціатива державного службовця; б) угода сторін.

Ініціатива державного службовця як підстава для припинення державної служби (ч. 1-3 ст. 84 Закону України «Про державну службу») має такі основні риси:

1) зміст підстави зводиться до юридичного факту – правомірної дії державного службовця, що полягає у поданні ним письмової заяви довільного змісту із попередженням про звільнення, яка подається не пізніше як за 14 календарних днів до звільнення. При цьому, не має юридичного значення та може бути різною причина (мотиви), яка зумовлює бажання особи добровільно припинити проходження державної служби (небажання продовжувати службу, сімейні або особисті обставини, погіршення стану здоров'я тощо).

2) строк звільнення державного службовця за власним бажанням може бути різним та залежить як від бажання самого державного службовця, так і об'єктивних обставин (публічного і приватного характеру), що унеможливлюють або зумовлюють доцільність звільнення у коротші строки. З-поміж таких строків можна виділити:

а) загальний строк – 14 календарних днів від дня попередження про звільнення. Право державного службовця на звільнення за власною ініціативою має публічно-правовий вимір, що пов'язано із публічно-правовою природою державно-службових відносин. Свого часу Ю. П. Битяк обґрунтовано підкреслював, що державно-службові відносини виникають не заради задоволення приватного інтересу державного службовця, а для практичного виконання завдань і функцій

держави [13, с.34]. Слідом, реалізація права на звільнення за власним бажанням не може бути абсолютно вільною від публічно-правових обмежень, що пов'язано зі створенням передумов для безперебійного функціонування державного органу, запобіганням витоку службової інформації, передачею справ та майна тощо. Саме тому, з одного боку, законодавством України гарантується право на залишення державної служби, а з іншого – його реалізація вимагає завчасного попередження;

б) скорочений строк – строк до 14 календарних днів, що визначається за угодою між державним службовцем та суб'єктом призначення, за умови, що таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом. Слідом, звільнення у скорочені строки за власним бажанням може бути реалізоване лише тоді, коли це не спричинить складнощів для роботи державного органу. У коментарі до Закону України «Про державну службу» за редакцією А. І. Селіванова та М. І. Іншина наголошується, що «основною передумовою для скорочення терміну припинення державної служби за власним бажанням є непорушність функціонування державного органу та недопущення зниження ефективності через таке звільнення»; йдеться про «стабільність у діяльності державно-владного апарату та фактичну безперервність його функціонування» [113, с.478];

в) виняткový строк – строк звільнення, який визначається державним службовцем та який має бути погоджений суб'єктом призначення з огляду на обставини, що визначаються законодавством України про працю. Суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у строки, визначені ним у заяві, за умови виникнення (підтвердження) обставин, що унеможливлюють продовження ним державної служби. Перелік таких обставин врегульований у ч. 1 ст. 38 КЗпП України. Зокрема, це: переїзд на нове місце проживання; переведення чоловіка або дружини на роботу в іншу місцевість; вступ до закладу освіти; неможливість проживання у даній місцевості, підтверджена медичним висновком; вагітність; догляд за дитиною до досягнення нею 14-річного віку або дитиною з інвалідністю; догляд за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку або особою з інвалідністю І групи та ін. Привертає увагу, що КЗпП України передбачає

невичерпний перелік таких обставин, а слідом інші, не врегульовані КЗпП України, обставини, також можуть бути визнані поважними і тягнути юридичні наслідки [73];

3) відкликання заяви про звільнення за власним бажанням. Закон України «Про державну службу» не закріплює таку можливість, а слідом застосовуються загальні положення законодавства про працю. Державний службовець має право відкликати подану ним заяву до спливу 14-денного строку, а факт не залишення ним роботи та відсутність вимоги розірвати трудовий договір після строку попередження свідчать про бажання продовжувати службу (ч. 2 ст. 38 КЗпП України). Так, Верховний Суд у постанові від 09.03.2023 р. у справі № 640/30382/21 визнав протиправним наказ про звільнення державного службовця, що звернувся із заявою про звільнення за власним бажанням 10.09.2021 р., а 24.09.2021 р. відкликав її, подавши про це нову заяву. Суд виходив із того, що своєчасне відкликання заяви до закінчення двотижневого строку засвідчує бажання особи не припиняти службові відносини [137].

Своєю чергою, у ч. 2 ст. 38 КЗпП України закріплено випадок, настання якого унеможливлює відкликання працівником заяви про звільнення за власним бажанням, – «запрошення на його місце іншого працівника, якому відповідно до законодавства не може бути відмовлено в укладенні трудового договору» [134]. Механічне перенесення конструкції ч. 2 ст. 38 КЗпП України на державну службу є неможливим. Застереження, за яким право працівника на залишення на роботі не діє, якщо на його місце запрошено іншого працівника, котрому не може бути відмовлено у працевлаштуванні, у державно-службових відносинах не має аналогів. Справа в тому, що призначення на посаду державної служби відбувається за результатами конкурсу, рішення про оголошення якого приймається суб’єктом призначення лише тоді, коли відповідна посада стає вакантною (ч. 1 ст. 22 Закону України «Про державну службу» [161]). Посада ж, яку обіймає державний службовець, що подав заяву про звільнення, стає вакантною лише з дня припинення ним державної служби. Таким чином, до цього дня суб’єкт призначення позбавлений юридичної можливості не тільки призначити на неї іншу особу, але й навіть оголосити конкурс на її зайняття. Аналогічним чином до того, як посада стане

вакантною, не може бути прийнято рішення про переведення або про повторне визначення переможця конкурсу та призначення його на посаду державної служби.

Близькою за природою до звільнення державного службовця за своєю ініціативою є ***відставка державного службовця***. Така підстава для припинення державної служби є спеціально-видовою, адже сьогодні застосовується лише щодо дипломатичної служби відповідно до ст. 29 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. Відставка характеризується такими спеціальними рисами:

1) суб'єкти, уповноважені на припинення державної служби шляхом відставки, – правом на відставку наділяються не всі дипломатичні службовці, а лише ті, що займають дипломатичну посаду категорії «А» та мають ранг Надзвичайного і Повноваженого Посла. Тобто, йдеться про вищий корпус дипломатичної служби, котрий, як слушно обґрунтовує С. А. Федчишин, відзначається підвищеним рівнем політизації та деякими ознаками політичних діячів. Науковець слушно виокремлює адміністративно-політичний тип вищого корпусу дипломатичної служби – дипломатичні посади, призначення на які та звільнення з яких здійснює Президент України, які наділені одночасно ознаками як адміністративних, так і політичних посад (стосовно особливостей та процедури призначення на посаду і звільнення з посади; завдань та функцій тощо) [214, с. 13];

2) підстави для відставки – обставини, які роблять можливою відставку, пов'язані із правомірними та протиправними юридичними фактами, серед яких: а) принципова незгода з рішенням відповідного державного органу або посадової особи; б) примушування до виконання рішення державного органу або посадової особи, яке суперечить законодавству або може завдати значної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям, окремим громадянам; в) стан здоров'я, що перешкоджає виконанню посадових повноважень (за наявності медичного висновку);

3) погоджувальний характер відставки – право на відставку є «усіченим», адже для припинення державної служби за цією підставою лише одного волевиявлення дипломатичного службовця недостатньо. Відставка дипломатичного службовця потребує її прийняття суб'єктом призначення, що є однією із сутнісних ознак, яка відрізняє її від звільнення з державної служби за ініціативою державного

службовця як класичного одностороннього припинення службовцем державно-службових відносин (ст. 86 Закону України «Про державну службу» [161]). Суб'єкт призначення дипломатичного службовця наділяється правом у місячний строк або прийняти відставку або надати мотивовану у ній відмову. У разі відмови у прийнятті відставки дипломатичний службовець продовжує виконувати посадові обов'язки і має право на звільнення з підстав, передбачених Законом України «Про державну службу» (ч. 2 ст. 29 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. [164]).

Угода сторін як підстава для припинення державної служби. Вважається, що така підстава передбачена у ч. 2 ст. 84 Закону України «Про державну службу»: *«державний службовець може бути звільнений до закінчення двотижневого строку, передбаченого частиною першою цієї статті, в інший строк за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення, якщо таке звільнення не перешкоджатиме належному виконанню обов'язків державним органом»* [161]. Відносно наведеної підстави Верховний Суд сформулював низку позицій: а) угода сторін «тлумачиться як вільне волевиявлення обох сторін, за наявністю якого роботодавцем та найманим працівником досягається спільна згода на припинення трудових відносин у визначений строк»; б) «саме строк звільнення запропонований працівником та погоджений роботодавцем у наказі про звільнення є ключовою ознакою припинення трудового договору за угодою сторін, яка відрізняє вказану підставу звільнення від інших, в тому числі від загальної звільнення за ініціативою працівника із обов`язковим попередженням роботодавця за 14 днів (стаття 38 КЗпП України, частина 1 статті 86 Закону України «Про державну службу»)»; в) «законодавством не встановлено відповідного порядку чи строків припинення трудового договору за угодою сторін, у зв`язку з чим вони визначаються працівником і власником або уповноваженим ним органом у кожному конкретному випадку» (постанови Верховного Суду від 08.11.2022 р. у справі № 620/11180/21 [138], від 03.04.2024 р. у справі № 380/7136/23 [136], від 01.07.2025 р. у справі 140/7973/22 [139]).

Своєю чергою, звернемо увагу на один формально-юридичний момент. Проведений аналіз свідчить про невідповідність назви підстави – «ініціатива державного службовця або угода сторін», що презюмує дві альтернативні

обставини (ст. 86 Закону України «Про державну службу»), та її змістовного наповнення. Справа в тому, що нормативні положення ст. 86 Закону чітко не передбачають такої окремої видової підстави як «угода сторін». Взаємна домовленість сторін, яка викладена у ч. 2 ст. 86 Закону, формально-юридично сприймається не як самостійний юридичний факт припинення державно-службових відносин, а лише як спосіб визначення дати звільнення в межах підстави, ініційованої службовцем. Слідом, «угода сторін» за чинних нормативних підходів вмонтована до підстави «ініціатива державного службовця», передбаченої Законом України «Про державну службу». Такий підхід істотно відрізняється від конструкції п. 1 ч. 1 ст. 36 КЗпП України, відповідно до якої припинення трудового договору за угодою сторін є цілком самостійною підставою, що не потребує попередження і застосовується незалежно від того, хто виступив ініціатором перемовин. Представники науки трудового права В. І. Щербина та А. М. Соцький виділяють угоду сторін як окрему підставу припинення трудового договору та зазначають, що його «юридична конструкція … відповідає загальним ознакам договірного права» [233, с.236]. К. Ю. Мельник характеризує угоду сторін як самостійну підставу припинення трудового договору, передбачену КЗпП України; наголошує, що припинення трудового договору за угодою сторін можливе в будь-який час, коли між роботодавцем і працівником буде досягнута відповідна угода [210, с.135].

З нашої точки зору, правильною є позиція Пленуму Верховного Суду України, викладена у п. 8 постанови «Про практику розгляду судами трудових спорів» від 06.11.1992 р. У ній наголошується, що сама по собі згода роботодавця на звільнення працівника до закінчення 14-денного строку від попередження не означає припинення трудового договору за угодою сторін відповідно до п. 1 ст. 36 КЗпП України. Для застосування цієї підстави необхідна домовленість сторін саме щодо припинення трудового договору за угодою сторін. Якщо такої домовленості не було, звільнення вважається проведеним з ініціативи працівника згідно зі ст. 38 КЗпП України [142]. Наведені аргументи Верховного Суду України відповідають нашій логіці розмежування таких підстав як ініціатива державного службовця та угода сторін. Вважаємо ключовою рисою їх розмежування не взаємне визначення

дати звільнення після подання заяви на звільнення за власним бажанням, а двостороння домовленість відносно припинення державно-службових відносин саме за підставою «угоди сторін».

У зв'язку із наведеним та з огляду на чинний стан законодавчого регулювання, який не є досконалим, «угоду сторін» слід закріпити як самостійну видову підставу для припинення державної служби у межах ст. 86 Закону. Пропонуємо ч. 2 ст. 86 Закону України «Про державну службу» викласти у такій редакції: *«державна служба може бути припинена за угодою сторін у будь-який строк, погоджений державним службовцем та суб'єктом призначення (керівником державної служби)».*

Проблема доцільності збільшення строку попередження про звільнення за ініціативою державного службовця. Державний службовець, будучи вільним у звільненні з державної служби за своїм бажанням, обмежений обов'язком завчасно попередити про це суб'єкта призначення у строк не пізніше ніж за 14 календарних днів. На сторінках наукових джерел неодноразово підіймалася проблема доцільності збільшення такого строку, пропонувалися різні підходи та їх обґрунтування.

Зокрема, Л. Р. Біла-Тіунова відзначає, що 14-денний строк «…є цілком прийнятним стосовно приватної діяльності і достатньо спірним щодо його дотримання у державній службі. Це зумовлено, насамперед, тим, що підбір кандидатів на посаду державного службовця обмежується певними адміністративними процедурами…». Вчена пропонує збільшити строк попередження про звільнення з посади державної служби за власним бажанням хоча б до 2-х місяців з можливістю його зменшення за згодою сторін [16, с. 317]. Викладені міркування досить влучно відображають відмінність державної служби від приватної діяльності, що неодмінно має враховуватися при врегулюванні питань припинення державно-службових відносин за ініціативою державного службовця.

В. А. Христенко вказує на доцільність збільшення строку попередження державним службовцем про звільнення за власною ініціативою до 1-го місяця, обґрунтовуючи таку пропозицію «необхідністю належної організації передання справ наступнику державного службовця, що припиняє свою службу» [225, с.13]. В. А. Дерець називає відповідний строк у діапазоні від 1 до 3 місяців та пов'язує

доцільність його збільшення публічними інтересами і необхідністю забезпечення безперервності у належному виконанні державних функцій [114, с.655]. Л. М. Корнута також пропонує збільшити строк відповідного попередження, а також диференціювати його відносно державних службовців категорії «А»: «закріпити норму щодо розширення строку повідомлення для вищого корпусу державної служби – до 1 місяця з можливістю скорочення угодою сторін» [57, с.651].

Аналіз європейського досвіду свідчить про врегулювання у державах-членах ЄС більшого порівняно з Україною строку попередження про звільнення за своєю ініціативою. Наприклад, відповідно до ст. 71 Закону *Польщі* «Про цивільну службу» від 21.11.2008 р. припинення службово-трудових відносин із цивільним службовцем можливе за умови його попередження про відмову від подальшого перебування на службі не пізніше ніж за 3 місяці («rezygnacja») [266]. Законом *Болгарії* «Про державного службовця» від 27.08.1999 р. встановлено, що службовець подає письмову заяву до органу призначення, а правовідносини припиняються зі спливом 1-місячного строку від попередження, який починає перебіг з дня, наступного за днем подання заяви про звільнення (ст. 105 «Одностороннє припинення службових правовідносин з боку державного службовця») [259]. У *Чехії* державна служба припиняється за заявою службовця на підставі рішення державного органу протягом 60 календарних днів з дня надходження відповідної заяви (§ 73 Закону Чехії «Про державну службу» від 23.09.2014 р.) [274, с.401-402].

У Законі *ФРН* «Про чиновників» від 31.03.1999 р. має місце § 30 «Звільнення на вимогу». Встановлено такі приписи: чиновник може у будь-який час вимагати свого звільнення; така вимога повинна бути письмово заявлена начальникові по службі; подана заява може бути відкликана до закінчення двох тижнів, якщо ще не прийнято розпорядження про звільнення чиновника, а за взаємною домовленістю з установою – і після цього строку (ч. 1); звільнення може бути витребуване у будь-який час та оголошується на запитувану у заяві дату, за винятком відкладення у зв'язку із необхідністю чиновника належним чином завершити доручені йому справи по службі, але не більш як на 3 місяці (ч. 2) [246]. Відповідно до § 21 Закону *Австрії* «Про службу чиновників» від 27.06.1979 р. чиновник має право письмово

заявити про свій вихід зі службових відносин; заява набирає чинності із закінченням визначеного ним місяця, але не раніше закінчення місяця, у якому її подано [245].

На нашу думку, наведений європейський досвід є прогресивним та заслуговує на наслідування. Пропонуємо у ст. 86 Закону України «Про державну службу» закріпити обов'язок державного службовця, який бажає звільнитися за своєю ініціативою, попередити письмово про це суб'єкта призначення у строк не менше 1-го місяця з можливістю його скорочення за взаємною домовленістю сторін. Видається, що доцільність цих змін зумовлюється такими аргументами: *по-перше*, публічно-правова природа державної служби зумовлює необхідність забезпечення безперервності реалізації завдань і функцій держави, а тому строк попередження має бути достатнім не лише для оформлення звільнення, а й для мінімізації організаційних наслідків вивільнення посади; *по-друге*, місячний строк сприятиме завчасному проведенню організаційних заходів з метою вирішення питання про покладення виконання обов'язків за посадою на іншого державного службовця, а також щодо підготовки до оголошення та проведення конкурсу на зайняття посади державної служби (визначення умов конкурсу та вимог до професійної компетентності, підготовка конкурсної документації тощо); *по-третє*, місячний строк є необхідним для належної передачі справ і майна державним службовцем, який звільняється, особливо якщо це стосується випадків ввірення державному службовцю значного обсягу майна або ж посад, державна служба на яких передбачала допуск до державної таємниці (заходи, що пов'язані зі скасуванням допуску) тощо.

Підсумовуючи, слід зазначити, що ініціатива державного службовця або угода сторін (ст. 86 Закону України «Про державну службу») є родовою підставою для припинення державної служби, що охоплює дві однойменні видові підстави. Ініціатива державного службовця як підстава для припинення державної служби характеризується такими ознаками: а) є єдиною підставою, що передбачає одностороннє припинення державно-службових відносин за бажанням державного службовця; б) державний службовець має право у будь-який момент звільнитися з державної служби за своєю ініціативою, письмово попередивши про це завчасно суб'єкта призначення; в) імперативний характер – подання державним службовцем

заяви про звільнення за своєю ініціативою зобов'язує суб'єкта призначення видати акт про припинення державної служби у строки, визначені законодавством (загальний строк – 14 днів, скорочений строк – до 14 днів, винятковий строк – визначений державним службовцем за обставин, передбачених законодавством); г) державний службовець має право відкликати заяву про звільнення за своєї ініціативою до спливу строку, визначеного законодавством.

До ініціативи державного службовця як підстави для припинення державної служби наближеною за правовою природою є відставка. Основні їх відмінності полягають у такому: а) відставка є спеціально-видовою підставою для припинення державної служби, що має місце у дипломатичній службі та поширюється лише на дипломатичних службовців категорії «А», які мають дипломатичний ранг Надзвичайного і Повноважного Посла; б) спеціально визначені законодавством політико-правові та етичні підстави для відставки, тоді як причини звільнення з державної служби за власним бажанням юридичного значення не мають; в) відставка не є класичним одностороннім припиненням державно-службових відносин за волевиявленням державного службовця, адже її реалізація потребує схвалення суб'єктом призначення («усічений», погоджувальний характер відставки).

З метою вдосконалення правового регулювання припинення державної служби з ініціативи державного службовця доцільним є збільшення строку попередження таким службовцем про своє звільнення від 14-ти календарних днів до 1-го місяця, що потребує викладення ч. 1 ст. 86 Закону України «Про державну службу» у такій редакції: «*державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніш як за місяць до дня звільнення*». Наведена новація узгоджується із провідним європейським досвідом та сприятиме забезпеченню безперебійного функціонування державних органів, створенню належних умов для тимчасового покладення обов'язків за посадою, що вивільняється, на іншого державного службовця, передачі справ та майна державним службовцем, який звільняється, а також для організаційних заходів, що пов'язуються із підготовкою до оголошення та проведення конкурсу на заміщення вакантної посади державної служби тощо.

Угода сторін є іншою видовою підставою для припинення державної служби, що передбачена ч. 2 ст. 84 Закону України «Про державну службу». Вона характеризується взаємною домовленістю державного службовця та суб'єкта призначення у припиненні державної служби за цією підставою та узгодженні ними дати звільнення. У свою чергу, формально-юридичний аналіз свідчить, що «угода сторін» як підстава для припинення державної служби за чинних нормативних підходів «вмонтована» до підстави «ініціативи державного службовця» у аспекті скорочення строку попередження про звільнення за взаємною домовленістю сторін. Наведений стан законодавчого регулювання нівелює самостійний характер угоди сторін як підстави для припинення державної служби. У зв'язку з цим з метою чіткого врегулювання «угоди сторін» як самостійної підстави для припинення державної служби пропонуємо ч. 2 ст. 84 викласти у такій редакції: *«державна служба може бути припинена за угодою сторін у будь-який строк, погоджений державним службовцем та суб'єктом призначення (керівником державної служби)».*

2.4. Припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення

Припинення державно-службових відносин може бути двостороннім – ініціюватися як державним службовцем, так і суб'єктом призначення, або ж за їх домовленістю. В умовах розбудови в Україні меритократичної моделі державної служби базового значення набуває впровадження гарантії стабільності державної служби та можливості припинення державно-службових відносин суб'єктом призначення не свавільно на підставі лише бажання, а виключно з переліку підстав, які вичерпним чином врегульовані законодавством України. Безпосередньо це стосується такої підстави для припинення державної служби як ініціатива суб'єкта призначення, що закріплена у ст. 87 Закону України «Про державну службу» [161].

Відповідно до законодавства України «суб'єктом призначення» є державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади. Поняття «суб'єкт призначення»

тісно пов’язане із поняттям «керівник державної служби в державному органі» – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов’язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі [161]. Аналіз сутнісних ознак, які містяться у нормативно-закріплених поняттях «суб’єкт призначення» та «керівник державної служби в державному органі», дозволяє зробити висновок, що ці поняття співвідносяться (мають співвідноситись) як родове та видове [124, с.95].

Ініціатива суб’єкта призначення як підстава для припинення державної служби характеризується такими ознаками: а) її сутність пов’язується із одностороннім волевиявленням суб’єкта призначення припинити державно-службові відносини поза волею державного службовця з підстав, визначених законодавством. При цьому, якщо для звільнення за власним бажанням, причини (по суті, підстави) не впливають на правомочність державного службовця подати заяву на звільнення, то суб’єкт призначення уповноважений ініціювати припинення державної служби за своєю ініціативою виключно з підстав, врегульованих законодавством; б) це родова підстава, яка охоплює низку штатно-організаційних, особистісно-професійних та інших видових підстав, закріплених у ст. 87 Закону України «Про державну службу» (скорочення чисельності або штату державних службовців; реорганізація або ліквідація державного органу; вчинення дисциплінарного проступку, що передбачає звільнення, тощо); в) комплексний характер родової підстави, адже окремі видові підстави є імперативними та зобов’язують суб’єкта призначення звільнити державного службовця (наприклад, у разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності тощо), а інші – диспозитивними (як-то вчинення дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення, тощо). Слідом, за окремих видових підстав йдеться про обов’язок суб’єкта призначення припинити державно-службові відносини конкретного державного службовця у односторонньому порядку, а за інших – про відповідне право суб’єкта призначення. В. А. Дерець влучно зауважує, що «ініціатива суб’єкта призначення є результатом його вимушеного вибору, що зумовлений зміною умов діяльності, або є реакцією суб’єкта призначення на незадовільну оцінку результатів

діяльності державного службовця» [114, с.658]; г) наявність законодавчо врегульованих спеціальних процедурних аспектів та гарантій прав державних службовців при припиненні державної служби за ініціативою суб'єкта призначення.

Охарактеризуємо кожну із видових підстав ініціативи суб'єкта призначення.

1. Скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу (п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу»). Як свідчить узагальнення практики застосування законодавства в органах державної влади наведена підстава для звільнення застосовується суб'єктом призначення найчастіше. Так, наприклад, з апарату Міністерства юстиції України за цією підставою було звільнено: у 2022 р. – 21 особа (або 87,5 % від усіх звільнених за ініціативою суб'єкта призначення), у 2023 р. – 3 особи (або 100 % від усіх звільнених за ініціативою суб'єкта призначення), у 2024 р. – 1 особа (або 100 % від усіх звільнених за ініціативою суб'єкта призначення), у 2025 р. – 17 осіб (або 100 % від усіх звільнених за ініціативою суб'єкта призначення) тощо. Інший приклад – із Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України за п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу» звільнено: у 2021 р. – 4 особи (або 80 % від усіх звільнених за ініціативою суб'єкта призначення), у 2022 р. – 22 особи (або 100 % від усіх звільнених за ініціативою суб'єкта призначення), у 2023 р. – 2 особи (або 100 % від усіх звільнених за ініціативою суб'єкта призначення)* тощо.

Під «скороченням чисельності державних службовців» розуміють зменшення загальної кількості працюючих державних службовців у державному органі без зазначення конкретних посад, а «скорочення штату» – кількісне зменшення штатних одиниць, за якого безпосередньо зазначено, яка саме штатна одиниця скорочується [148, с.128]. Скорочення чисельності або штату державних службовців може бути зумовленим встановленням граничної чисельності працівників державного органу, скороченням його бюджетних асигнувань або заходами

* Відповідно до офіційної статистики, наданої Міністерством юстиції України та Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

стосовно оптимізації організації органу тощо. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання скорочення чисельності працівників органів виконавчої влади» від 29.12.2023 р. було встановлено граничну кількість працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, що спричинило значні скорочення посад державної служби апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади [46].

Іншою аналогічною штатно-організаційною обставиною, що є підставою для припинення державної служби, є скорочення конкретної посади державної служби, рішення про що приймається уповноваженим суб'єктом: а) внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу; б) за умови, що таке скорочення посади не пов'язане зі скороченням чисельності або штату державних службовців.

«Реорганізація» є видом припинення державного органу, для якого характерне правонаступництво. Зокрема, відповідно до ч. 5 ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. міністерство, інший центральний орган виконавчої влади припиняється шляхом реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації [189]. Рішення про реорганізацію центрального органу виконавчої влади приймається Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. За реорганізації передбачається перехід прав та обов'язків центрального органу виконавчої влади: а) у разі злиття – до центрального органу виконавчої влади, утвореного внаслідок такого злиття; б) у разі приєднання одного або кількох органів до іншого – до органу, до якого приєднано один або кілька органів; в) у разі поділу органу – до органів, утворених внаслідок такого поділу; г) у разі перетворення органу – до утвореного органу. У свою чергу, від реорганізації органу слід відрізняти його перейменування, яке не передбачає юридичних наслідків у формі злиття, приєднання, поділу або перетворення [171].

Принагідно слід погодитися із Л. Р. Білою-Тіуновою, яка зауважила, що факт реорганізації не може бути підставою для припинення державної служби. Реорганізація може бути причиною заходів щодо скорочення чисельності або штату, яке вже і є підставою для припинення державної служби [15, с.494]. Наведену

точку зору розділяє О. М. Стець. Він наголошує, що «поєднання реорганізації та зміни структури або штатного розпису державного органу обґрунтовано тим, що вказане призвело до скорочення чисельності або штату державних службовців, посад державної служби. При цьому, реорганізація та зміна структури або штатного розпису державного органу є самостійними правовими явищами» [207, с.285-286].

Підтвердженням правильності викладених доктринальних позицій є судова практика. Зокрема, Верховний Суд у постанові від 24.07.2020 р. у справі № 816/654/17 зазначив таке: умовою припинення державної служби з підстав, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу» (п. 1 ч. 1 ст. 40 КЗпП України) «є, зокрема, ліквідація державного органу або його реорганізація, що поєднана зі скороченням штату/чисельності державних службовців та/або змінами в організації роботи (служби), унаслідок яких державний службовець об`єктивно не може виконувати посадових обов`язків за посадою, яку обіймав до запровадження змін в організації роботи, а щодо переведення на іншу посаду він або заперечує, або для цього об`єктивно немає можливості»; вирішуючи спори про припинення державної служби з підстав, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу», «суди повинні з'ясувати: чи мала місце ліквідація державного органу або його реорганізація, якщо так, то чи мало це наслідком скорочення чисельності та/або штату державних службовців» [141].

Припинення державної служби відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу» передбачає реалізацію комплексу гарантій, серед яких:

а) процедурні гарантії:

– завчасне попередження: суб'єкт призначення (керівник державної служби) зобов'язаний у письмовій формі попередити державного службовця про звільнення з відповідної підстави у строк не пізніше ніж за 30 календарних днів (ч. 3 ст. 87);

– пропозиція іншої посади державної служби: одночасно з попередженням про звільнення суб'єкт призначення (керівник державної служби) пропонує державному службовцю відповідно до його професійної підготовки та професійних компетентностей іншу рівнозначну посаду – посаду, що належить до однієї підкатегорії посад державної служби з урахуванням рівнів державних органів. Як

виняток, пропонується нижча посада державної служби. Відповідно до роз'яснення НАДС України «Щодо окремих питань процедури звільнення державного службовця за ініціативою суб'єкта призначення» від 15.03.2021 р. державний службовець, в тому числі якого було попереджено про звільнення, з урахуванням його професійної підготовки та професійних компетентностей може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу на іншу посаду державної служби в порядку, визначеному ст. 41 Закону України «Про державну службу» [236]. Особа звільняється лише у разі, коли відсутня можливість запропонувати відповідні посади та у разі її відмови від переведення на запропоновану посаду (ч. 3 ст. 87);

– погодження із профспілкою: наказ суб'єкта призначення (керівника державної служби) щодо необхідності внесення змін у структуру і штатний розпис підприємства за 3 місяці до звільнення погоджується із профспілкою (ст. 49-3 КЗпП України);

б) преференційні гарантії – при внесенні пропозицій щодо іншої посади враховується переважне право, передбачене законодавством про працю (ч. 3 ст. 87). Відповідно до ст. 42 КЗпП України при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці переважне право на залишення на роботі надається працівникам з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці. При рівних умовах продуктивності праці і кваліфікації перевага в залишенні на роботі надається: а) сімейним – при наявності 2-х і більше утриманців; б) особам, в сім'ї яких немає інших працівників з самостійним заробітком; в) працівникам з тривалим безперервним стажем роботи в даній організації; г) працівникам, яким залишилося менше 3-х років до настання пенсійного віку, при досягненні якого особа має право на пенсійні виплати та ін. [Див.: 73].

Верховний Суд у постанові від 31.01.2024 р. у справі № 400/4445/22 зазначив, що «приписи частини третьої статті 87 Закону № 889-VIII покладають обов'язок на суб'єкта призначення/керівника державної служби враховувати переважне право на залишення на роботі, передбачене законодавством про працю, й ця вимога викладена достатньо чітко і зрозуміло, що не залишає місця для її неоднозначного (множинного) розуміння та/чи застосування». При цьому, «недотримання цього обов'язку, як і невмотивоване (необґрунтоване) надання переваги одному

державному службовцю над іншим (коли йдеться про переведення в рамках скорочення чисельності і штату державних службовців) має наслідком також порушення принципу забезпечення рівного доступу до державної служби...» [140];

в) фінансові гарантії – державному службовцю, який звільняється з цієї підстави, виплачується вихідна допомога у сумі 2-х середньомісячних заробітних плат.

Вагомим недоліком правового регулювання припинення державної служби у разі реорганізації державного органу є ***відсутність визначення об'єктивних ознак (критеріїв)***, якими має керуватися суб'єкт призначення обираючи з-поміж персоналу того державного службовця, якого доцільно звільнити. Наведений стан регулювання не узгоджується із меритократичними засадами державної служби та є сприятливим для свавільного звільнення державного службовця з огляду на фаворитизм та інші суб'єктивні чинники. Не випадково у Моніторинговому звіті SIGMA щодо України безпосередньо відзначається як недолік той факт, що Закон України «Про державну службу» не передбачає критеріїв для ухвалення індивідуальних рішень при звільненні державних службовців у разу реорганізації державного органу [42, с.96]. Враховуючи наведене вважаємо за необхідне запропонувати відповідні критерії та доповнити ч. 3 ст. 87 новим абз. 2 такого змісту: «*При прийнятті рішення щодо припинення державної служби на підставі пункту 1 частини першої цієї статті у зв'язку із реорганізацією державного органу суб'єктам призначення враховуються результати оцінювання службової діяльності державних службовців протягом останніх трьох років, рівень їх професійної компетентності, стаж державної служби, стан дотримання службової дисципліни*».

У свою чергу, привертає увагу, що у первинній редакції Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. була ще одна преференційна гарантія – ***право поворотного прийняття на державну службу***: «*державний службовець, якого звільнено на підставі пункту 1 частини першої цієї статті, у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця, протягом шести місяців з дня звільнення має право поворотного прийняття на службу за його заявою, якщо він був призначений на посаду в цьому органі за результатами конкурсу»* [102].

Подальшими змінами Закону право поворотного прийняття спочатку було модифіковано (зміни від 19.09.2019 р. [154]), а пізніше – взагалі скасовано (зміни від 23.02.2021 р. [153]).

На нашу думку, скасування права поворотного прийняття на державну службу є «кроком назад» у розбудові в Україні меритократичної моделі державної служби європейського зразка, у якій визнаються заслуги та зберігаються професіонали-службовці. По-перше, звільнення за п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону не пов'язане ані з професійною діяльністю державного службовця, ані з якістю виконання ним завдань та функцій, а слідом – для державного службовця є обставиною, що від нього не залежить. По-друге, закріплення вказаного права сприяє збереженню професійного кадрового потенціалу («ядра») державного органу, стабільності та наступності у державній службі, що є особливо важливим в умовах воєнного стану в Україні. По-третє, наявність та реалізація права поворотного прийняття на державну службу сприяє економії часових та фінансових ресурсів, адже не вимагає проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, який проводився раніше.

Про доцільність гарантування права поворотного прийняття на державну службу свідчить і провідний зарубіжний досвід. Наприклад, у *США* згідно зі ст. 330 Розділу 5 Зводу законів діє «Список пріоритетного повторного працевлаштування» («Reemployment Priority List»). Встановлено, що державні службовці, які були звільнені внаслідок скорочення штату державних органів, вносяться до списку і протягом 1 або 2 років (залежно від виду службовця) мають пріоритетне право при заміщенні вакансій по відношенню до кандидатів, які не були державними службовцями [248]. У ст. 41 Закону *Канади* «Про зайнятість на публічній службі» від 07.11.2003 р. закріплено пріоритетне право на призначення для публічних службовців, які були звільнені після скорочення штатів державного органу [276]. У зв'язку із наведеним пропонуємо в Україні відновити первинну редакцію права звільненої особи на поворотне прийняття на державну службу, розмістивши відповідний припис в межах абз. 4 ч. 3 ст. 87 Закону України «Про державну службу».

2. Ліквідація державного органу як підстава для припинення державної служби за ініціативи суб'єкта призначення (п. 1-1 ч. 1 ст. 87 Закону України

«Про державну службу»). **«**Ліквідація» – це форма припинення державного органу, яка може супроводжуватися передачею його завдань та функцій іншим державним органам або відбуватися без такої передачі. Зокрема, у разі ліквідації центрального органу виконавчої влади і передачі його завдань та функцій іншим органам виконавчої влади його права та обов'язки передаються до органів виконавчої влади, що визначаються відповідним актом Кабінету Міністрів України [171]. При припиненні державної служби за ініціативою суб'єкта призначення у разі ліквідації державного органу реалізовуються окремі гарантії з тих, що мають місце відносно п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу», а саме: а) процедурна гарантія щодо завчасного попередження про звільнення (ч. 3 ст. 87); б) фінансова гарантія – щодо виплати вихідної допомоги у разі звільнення (ч. 4 ст. 87) [161].

3. Встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування як підстава для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення (ст. 35, п. 2 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу»). Встановлення випробування із зазначенням його строку передбачається в акті про призначення на посаду і спрямоване на забезпечення встановлення відповідності державного службовця посаді, на яку його призначають.

Основними особливостями випробування при призначенні на посаду є такі: а) мета встановлення випробування – сприяння комплектуванню органів державної влади та їх апарату кваліфікованими кадрами шляхом встановлення відповідності особи займаній посаді, зокрема підтвердження відповідності або встановлення невідповідності особи такій посаді; б) як правило, необов'язковий характер – встановлення або ж не встановлення випробування при призначенні громадянина на посаду державної служби є правом суб'єкта призначення. При цьому, існує виняток – випробування обов'язково встановлюється, коли особа призначається на посаду державної служби вперше; в) згода особи на встановлення випробування є обов'язковою. Незгода особи із рішенням про встановлення випробування тягне встановлені законом юридичні наслідки – особа, яка не погодилась на випробування, вважається такою, що відмовилась від зайняття посади державної служби; г) строковий характер – встановлюється строком від 1 до 6 місяців; ґ)

визначення завдань на строк випробування – на строк випробування державному службовцю визначаються завдання, зміст та обсяг яких має відповідати посадовим обов'язкам та які мають бути реальними для досягнення необхідного результату; д) правовий статус державного службовця є аналогічним до статусу службовців, щодо яких випробування не встановлюється, проте з деякими винятками, передбаченими законодавством України (щодо присвоєння рангу тощо) [14, с.141].

Важливою особливістю випробування є можливість припинити державну службу службовця, щодо якого встановлено випробування, за ініціативою суб'єкта призначення до закінчення строку випробування з підстави встановлення невідповідності такого службовця займаній посаді (п. 2 ч. 1 ст. 87 Закону «Про державну службу»). При цьому, суб'єкт призначення має попередити державного службовця про звільнення у письмовій формі не пізніш як за 7 календарних днів.

Окремо варто звернути увагу, що у Законі України «Про державну службу» не врегульованими є як процедура встановлення відповідності або невідповідності займаній посаді державного службовця, відносно якого встановлено випробування, так і критерії, якими керується суб'єкт призначення, приймаючи відповідне рішення. У свою чергу, наявні Методичні рекомендації з питань випробування та встановлення відповідності державного службовця займаній посаді, які затверджені наказом НАДС від 31.01.2024 р. Вони передбачають рекомендацію державному службовцю скласти письмовий звіт про результати виконання завдань, які були встановлені державному службовцю на час випробування, із зазначенням фактичного результату у розрізі кожного завдання. Рекомендується, щоб безпосередній керівник за результатами моніторингу виконання завдань, на підставі аналізу звіту державного службовця та після його обговорення склав відповідний висновок, враховуючи при цьому такі чинники: а) результати та якість виконання завдань; б) ініціативу державного службовця та його самостійність у роботі; в) вчасність виконання ним завдань; г) дотримання принципів державної служби та правил етичної поведінки; ґ) відповідність професійних знань та вимог до компетентності державного службовця займаній посаді. І вже остаточне рішення приймається суб'єктом призначення на підставі поданого йому висновку

безпосереднього керівника із додатками (документами) [168]. Слід підкреслити, що наведені приписи є рекомендаційними, а не нормативними.

Принагідно варто звернути увагу, що відповідно до Звіту SIGMA «Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність принципам державного управління» (2024 р.) була зафіксована як проблема відсутність «об'єктивності критеріїв звільнення у законодавстві про державну службу» (Україна отримала за цим критерієм «0» балів із «6» можливих у 2021 та 2023 роках) [42, с.96]. Повною мірою це стосується широкого розсуду та відсутності законодавчого врегулювання критеріїв, якими керується (має керуватися), суб'єкт призначення при прийнятті рішення про звільнення державного службовця до закінчення строку випробування з підстави невідповідності посаді. Загалом визнаючи позитивне значення Методичних рекомендацій НАДС, вважаємо, що відповідні службова процедура та критерії мають обов'язково закріплюватись на рівні Закону України «Про державну службу» із подальшою їх деталізацією на рівні нормативно-правового акту НАДС.

У зв'язку із цим пропонуємо обмежити розсуд суб'єкта призначення у прийнятті рішення щодо державного службовця, відносно якого встановлено випробування, та доповнити ч. 6 ст. 35 Закону України «Про державну службу» новим абз. 2 такого змісту: «*Суб'єкт призначення приймає рішення про встановлення відповідності або невідповідності державного службовця, щодо якого встановлено випробування, займаній посаді на підставі висновку безпосереднього керівника про виконання таким державним службовцем встановлених на час випробування завдань з огляду на результати та якість їх виконання. Процедура встановлення відповідності або невідповідності державного службовця, щодо якого встановлено випробування, займаній посаді, та критерії для прийняття такого рішення, визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби*».

4. Отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності як підстава для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення (ст. 44, п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу»). Інститут оцінювання службової діяльності

покликаний виконувати подвійну роль: з однієї сторони – створити передумови для стимулювання державних службовців, які якісно виконують посадові обов'язки, планування їх службової кар'єри, зокрема просування їх по службі, а з іншої – сприяти «очищенню» державної служби від персоналу, який виконує посадові обов'язки не результативно, неефективно та неякісно, не вдосконалюється. Ось саме із останньою метою оцінювання службової діяльності і пов'язується досліджувана підстава для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення.

Оцінювання службової діяльності здійснюється на підставі: а) показників результативності, ефективності та якості, визначених з урахуванням посадових обов'язків державного службовця; б) дотримання ним правил етичної поведінки та вимог законодавства у сфері запобігання корупції; в) виконання індивідуальної програми професійного розвитку; г) показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення). Суб'єкти оцінювання вирізняються та залежать від категорії посади державної служби: для державних службовців категорій «Б» та «В» – це безпосередній керівник та керівник самостійного структурного підрозділу, а для категорії «А» – суб'єкт призначення. Процедура такого оцінювання визначається Кабінету Міністрів України [173].

Зміст підстави становить юридичний факт – затвердження суб'єктом призначення висновку щодо результатів оцінювання службової діяльності, який містить негативну оцінку. Тобто, йдеться про одноразове отримання негативної оцінки. Враховуючи щорічний характер проведення оцінювання службової діяльності, вважаємо, що має місце невиправдано сувора норма та широка дискреція суб'єктів оцінювання, які одноособово приймають рішення на підставі досить оціночних критеріїв. Слушно зауважує С. А. Федчишин, який у контексті існуючих нормативних підходів акцентує на ризику «суб'єктивного фактору» та зростанні ролі однієї особи в оцінюванні, що може перешкоджати об'єктивному прийняттю рішення та створювати передумови для «зведення рахунків» [215, с. 408-410]. Тут є і інша сторона – окремі безпосередні керівники та керівники самостійних структурних підрозділів психологічно не готові брати на себе відповідальність та виставляти негативну (хоч і справедливу) оцінку, розуміючи,

що така їх одноразова і одноособова дія спричинить звільнення державного службовця. Слідом, інститут оцінювання результатів службової діяльності відповідно до чинного законодавства не виконує роль механізму, який забезпечує необхідне періодичне «очищення» державної служби від персоналу, який є «баластом».

Підтвердженням такої недієвості оцінювання є і результати проведеного нами узагальнення практики застосування в державних органах законодавства України в частині припинення державної служби. Наведемо деякі приклади. Привертає увагу, що така підстава для припинення державної служби як отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності (п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу») жодного разу не застосовувалась у апараті Міністерства юстиції України протягом останніх п’яти років – у період 2021-2025 рр. Аналогічна ситуація спостерігається і в Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за період 2021-2025 рр.* тощо.

Звернемо увагу, що Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. у первинній редакції передбачав звільнення з державної служби у разі отримання державним службовцем не однієї, а двох підряд негативних оцінок. Однак, із ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19.09.2019 р. [154] було змінено ст.ст. 44 та 87 Закону України «Про державну службу» і дві негативні оцінки були змінені на одну. Наведені законодавчі новації були проаналізовані експертами програми SIGMA, які дійшли висновку, що можливість звільнення державного службовця на підставі отримання лише однієї негативної оцінки за результатами службової діяльності є «регресом порівняно з 2018 р.» [42, с. 96]. Такі висновки, вочевидь, є справедливими, адже повною мірою узгоджуються із нашими аргументами, викладеними вище.

У зв’язку із наведеним пропонуємо ч. 6 ст. 44 Закону України «Про державну службу» викласти у такій редакції: «*У разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності повторне оцінювання проводиться не раніше ніж через шість місяців з дня затвердження*

* Відповідно до офіційної статистики, наданої Міністерством юстиції України та Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

відповідного висновку. У разі отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби відповідно до пункту 3 частини першої статті 87 цього Закону та з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Протягом одного місяця з дня затвердження висновку, що містить негативну оцінку, керівник державної служби або суб'єкт призначення забезпечує затвердження для державного службовця індивідуальної програми професійного розвитку, спрямованої на усунення виявлених недоліків».

Відповідно п. 3 ч. 2 ст. 87 Закону України «Про державну службу» доцільно викласти у такій редакції: *«отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності».*

5. Вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення (ст.ст. 65, 66, п. 4 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу»). Зміст наведеної підстави для припинення державної служби полягає у підтвердженні у результаті дисциплінарного провадження факту вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає накладення найсуворішого дисциплінарного стягнення – звільнення. Факт наявності такого дисциплінарного проступку фіксується висновком Комісії з питань вищого корпусу державної служби (щодо службовців категорії «А») або дисциплінарної комісії в державному органі (щодо службовців категорій «Б» та «В»), який разом із пропозиціями або поданням відповідних комісій надається суб'єкту призначення для прийняття рішення щодо звільнення з державної служби.

Т. О. Коломоєць та В. К. Колпаков зазначають, що звільнення є «максимально суворим, винятковим видом дисциплінарного стягнення», що застосовується до державного службовця з підстав вчинення ним дисциплінарних проступків, які характеризуються підвищеною шкідливістю та умисною формою вини, а відповідно вимагають адекватної реакції зі сторони уповноважених суб'єктів шляхом застосування найсуворішого стягнення – звільнення (інші дисциплінарні стягнення є недоцільними та неефективними). В іншому випадку, продовження перебування такої особи на державній службі було б лише більш шкідливим [47, с.83].

Проведений аналіз показав, що більшість дисциплінарних проступків державних службовців (9 із 16), закріплених Законом України «Про державну службу», передбачають накладення дисциплінарного стягнення у формі звільнення. До таких проступків належать такі: а) порушення Присяги державного службовця (п. 1 ч. 2); б) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу (п. 3 ч. 2); в) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення (п. 7 ч. 2); г) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб (п. 9 ч. 2); ґ) порушення вимог закону у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії «А» або «Б» (п. 9-1 ч. 2); д) 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 (п. 10 ч. 2); е) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення (п. 11 ч. 2); є) поява на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп’яніння (п. 13 ч. 2); з) прийняття 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 правопорушення (п. 14 ч. 2) [161].

У адміністративно-правовій науці вже неодноразово йшлося про недосконаліть матеріально-правових і процедурно-правових аспектів дисциплінарної відповідальності державних службовців та вносились відповідні пропозиції (Н. М. Вапнярчук [25], С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Л. М. Корнута [68], О. Д. Новак [116] та ін.). У нашому дослідженні, що пов’язано зі сприйняттям припинення державної служби як базової складової меритократичної моделі державної служби, наголосимо на проблемі відсутності чітких критеріїв (ознак) розмежування закріплених дисциплінарних проступків, що унеможливлює

звільнення державних службовців з огляду на заслуги. Наведене повною мірою відповідає висновку SIGMA щодо відсутності врегулювання в законодавстві України «об'єктивних критеріїв стосовно звільнення з державної служби» [42, с.96].

Загалом вітаючи підхід Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. стосовно врегулювання дисциплінарних проступків шляхом деталізації їх переліку та прив'язки до конкретних видів дисциплінарних стягнень, доводиться констатувати неможливість розмежування між собою низки дисциплінарних проступків. Як приклад, зазначимо, що діяння у формі невикористання державним службовцем державної мови або ж дій щодо дискримінації державної мови одночасно може бути кваліфіковане як «порушення правил етичної поведінки державного службовця» (п. 2 ч. 2 ст. 65, передбачає попередження про неповну службову відповідність), «дії, що шкодять авторитету державної служби» (п. 4 ч. 2 ст. 65, передбачає догану), «невиконання актів органів державної влади» (п. 5 ч. 2 ст. 65, передбачає догану) і, за певних умов, навіть як «порушення Присяги державного службовця» (п. 1 ч. 2 ст. 65, передбачає звільнення). У зв'язку з цим важливим є чітке врегулювання змісту та розмежування дисциплінарних проступків у ст. 65 Закону України «Про державну службу» [96]. Вважаємо, що аналіз наведених проблем з огляду на їх комплексність та складність заслуговує на окреме дослідження.

6. Тимчасова непрацездатність державного службовця як підстава для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення (ч. 2 ст. 87 Закону України «Про державну службу»). Зміст цієї підстави формують два альтернативні юридичні факти щодо нез'явлення державного службовця на службі внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами): а) або протягом більш як 120 календарних днів підряд; б) або протягом більш як 150 календарних днів протягом року. При цьому, має місце застереження, що законодавством України може бути встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання (наприклад, це стосується захворювання на туберкульоз відповідно до Закону України «Про протидію захворюванню на туберкульоз» від 05.07.2001 р.). За державним

службовцем, який втратив працездатність під час виконання посадових обов'язків, посада зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності.

Підсумовуючи, слід зазначити, що ініціатива суб'єкта призначення є підставою для припинення державної служби (ст. 87 Закону України «Про державну службу»), в реалізації якої закладено публічний інтерес, а її сутність пов'язується із одностороннім волевиявленням суб'єкта призначення припинити державно-службові відносини державного службовця поза його волею. На відміну від ініціативи державного службовця, ця підстава може бути застосована лише за умови настання врегульованого законодавством переліку обставин штатно-організаційного, особистісно-професійного та іншого характеру (видових підстав): а) скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу (п. 1 ч. 1); б) ліквідація державного органу (п. 1-1 ч. 1); в) встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування (п. 2 ч.1); г) отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності (п. 3 ч. 1); ґ) вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення (п. 4 ч. 1); д) нез'явлення державного службовця на службі внаслідок тимчасової непрацездатності протягом строку, визначеного законом (ч. 2).

Ініціатива державного службовця як підстава для припинення державної служби вирізняється комплексним характером, адже окремі видові підстави є імперативними та зобов'язують суб'єкта призначення звільнити державного службовця (наприклад, у разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності тощо), а інші – диспозитивними (як-то вчинення дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення, тощо). Слідом, за окремих видових підстав йдеться про обов'язок суб'єкта призначення припинити державно-службові відносини конкретного державного службовця у односторонньому порядку, а за інших – про відповідне право суб'єкта призначення.

Проведений аналіз правового регулювання ініціативи суб'єкта призначення як підстави для припинення державної служби дозволив виділити низку його недоліків: а) відсутність законодавчого врегулювання об'єктивних критеріїв (ознак), які мають враховуватися суб'єктам призначення при обранні державних службовців, яких слід звільнити у зв'язку з реорганізацією державного органу; б) відсутність гарантування державному службовцю, який звільняється з підстави п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу», права поворотного прийняття на державну службу, що перешкоджає збереженню професійних кадрів, інституційної пам'яті та наступництва у діяльності державного органу; в) наявність широких дискреційних повноважень суб'єкта призначення та відсутність нормативно визначених критеріїв, якими повинен керуватися такий суб'єкт призначення при прийнятті рішення щодо встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування (за п. 2 ч. 1 ст. 87); г) встановлення можливості звільнення державного службовця з підстави одноразового отримання ним негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності в умовах широких дискреційних повноважень суб'єктів оцінювання та наявності нечітких критеріїв для прийняття рішень (за п. 3 ч. 1 ст. 87); ґ) неможливість розмежування між собою низки дисциплінарних проступків, врегульованих ст. 65 Закону України «Про державну службу», що передбачає широкі дискреційні повноваження у кваліфікації таких проступків зі сторони дисциплінарних комісій та створює можливості для свавільного звільнення державного службовця суб'єктом призначення (за п. 4 ч. 1 ст. 87).

З метою усунення наведених недоліків пропонуємо до Закону України «Про державну службу» внести такі зміни та доповнення:

– ч. 6 ст. 35 доповнити абз. 2 такого змісту: «*Суб'єкт призначення приймає рішення про встановлення відповідності або невідповідності державного службовця, щодо якого встановлено випробування, займаній посаді на підставі висновку безпосереднього керівника про виконання таким державним службовцем встановлених на час випробування завдань з огляду на результати та якість їх виконання. Процедура встановлення відповідності або невідповідності державного*

службовця, щодо якого встановлено випробування, займаній посаді, та критерії для прийняття такого рішення, визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби»;

– ч. 6 ст. 44 викласти у такій редакції: «*У разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності повторне оцінювання проводиться не раніше ніж через шість місяців з дня затвердження відповідного висновку. У разі отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби відповідно до пункту 3 частини першої статті 87 цього Закону та з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Протягом одного місяця з дня затвердження висновку, що містить негативну оцінку, керівник державної служби або суб'єкт призначення забезпечує затвердження для державного службовця індивідуальної програми професійного розвитку, спрямованої на усунення виявлених недоліків»;*

– п. 3 ч. 2 ст. 87 викласти у такій редакції: «*отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності»;*

– ч. 3 ст. 87 доповнити абз. 2 такого змісту: «*при прийнятті рішення щодо припинення державної служби на підставі пункту 1 частини першої цієї статті у зв'язку із реорганізацією державного органу суб'єктам призначення враховуються результати оцінювання службової діяльності державних службовців протягом останніх трьох років, рівень їх професійної компетентності, стаж державної служби, стан дотримання службової дисципліни*»;

– абз. 4 ч. 3 ст. 87 викласти у такій редакції: «*державний службовець, якого звільнено на підставі пункту 1 частини першої цієї статті, у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця, протягом шести місяців з дня звільнення має право поворотного прийняття на службу за його заявою, якщо він був призначений на посаду в цьому органі за результатами конкурсу»*.

РОЗДІЛ 3.
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

3.1. Шляхи реформування правового регулювання припинення державної служби на шляху розбудови її меритократичної моделі в Україні

Сучасна державна служба в державах Європи, США та інших демократичних державах розбудовується на основні меритократичної моделі, у якій рішення відносно претендентів на вступ на службу та службового персоналу приймаються на основі заслуг. Метою цього підрозділу є з'ясування сутності меритократичної моделі державної служби у країнах демократичної традиції, з'ясування місця серед її складових припинення державної служби та виокремлення його характеристик, а слідом – визначення шляхів удосконалення правового регулювання припинення державної служби в умовах розбудови її меритократичної моделі в Україні*.

Історично меритократична модель («merit-based system») формувалася як реакція на свавілля у прийнятті кадрових рішень, результат боротьби за розбудову професійної, політично неупередженої та стабільної державної служби. Власне термін «меритократія» (від лат. meritum – «заслуга» і грец. Κράτος – «влада») запровадив британський соціолог М. Янг (*M. Young*) у роботі «Піднесення меритократії, 1870-2033» (1958 р.). Вчений використовував цей термін для позначення суспільства, у якому влада належить людям, які посіли найвищі місця за формулою «інтелект плюс зусилля» [290]. У свою чергу, наукова думка відносно меритократичної концепції, хоч і без використання однойменного терміну – «меритократія», культивувалася ще набагато раніше у світлі визнання здібностей людини як мірила, що має визначати її місце у суспільстві, рівною мірою як основні засади меритократичної моделі регламентувалися законами про державну службу.

* Усвідомлюючи відмінність світових моделей меритократичної державної служби (приміром, політизованої меритократії в КНР, Сингапурі, В'єтнамі тощо), у цій дисертації у контексті меритократичних принципів йтиметься про досвід держав Європи, США та інших демократичних країн.

Одним із класиків меритократичної теорії є М. Вебер (*M. Weber*), який розглядав професійне чиновництво, відібране за кваліфікацією та забезпечене гарантією стабільної пожиттєвої державної служби, як умову раціональності державного управління. У контексті припинення державної служби вивчення доробку вченого свідчить про зафіксовану ним асиметрію припинення державно-службових відносин: «роботодавець лише за певних умов має право припинити призначення, тоді як посадова особа завжди вільна піти у відставку…» [289, с.363].

Послідовники веберіанської теорії раціональної бюрократії П. Еванс (*P. Evans*) та Дж. Рауч (*J. Rauch*) виокремлюють дві основні складові меритократичної моделі: а) меритократичний набір на державну службу; б) гарантування передбачуваної, винагороджуваної довготривалої службової кар'єри [243, с.748-750]. П. Інгрем (*P. Ingraham*) з-поміж ознак заслуги («merit») виокремлює «кваліфікацію», «компетентність» та «відсутність політичного фаворитизму» [255, с.46]. Вчений сприймає заслугу як підставу та «межу» припинення державної служби, де такі ознаки заслуги як «кваліфікація» і «компетентність» обґрунтовують звільнення за невідповідністю та неналежним виконанням обов'язків, а «відсутність політичного фаворитизму» означає заборону звільнення з державної служби з політичних мотивів.

Д. Андерсен (*D. Andersen*) та А. Корнел (*A. Cornell*) зазначають, що визначальною рисою бюрократичною публічної адміністрації є «меритократичне працевлаштування», що охоплює «прийняття на державну службу та звільнення державних службовців на основі їх професійних якостей». Вчені акцентують на аполітичному характері процедур у меритократичній державній службі, де «норми та закони істотно обмежують можливості політиків приймати на державну службу та звільняти державних службовців». Доходять висновку, що «меритократичне працевлаштування» – це аполітичний вибір, зроблений політиками [242, с.1125].

Про поширення меритократичних принципів на весь цикл державно-службових відносин пишуть С. Вайт (*S. Veit*) та С. Веддер (*S. Vedder*). Принципи заслуг, з позиції вчених, мають враховуватися як при доборі осіб на державну службу, просуванні по державній службі, винагородженні, так і при притягненні до дисциплінарної відповідальності та утриманні персоналу на державній службі

[288]. Подібну точну зору виголошують Б. Пітерс (*B. Peters*) та Дж. П'єр (*J. Pierre*), які протиставляють політизовану модель державної служби меритократичній. Сутність концепції політизації державної служби науковці пов'язують із заміною меритократичних критеріїв політичними критеріями – під час добору персоналу, просування по службі, при винагородженні, утриманні на державній службі та притягненні до дисциплінарної відповідальності, включаючи звільнення [275, с.2].

Встановлення правил утримання на посаді та захист державного службовця від свавільного звільнення визнають складовою меритократичної моделі державної служби Е. Олівейра (*E. Oliveira*) та інші співавтори наукової статті «Що свідчать емпіричні дані про принципи меритократії та ефективність державного управління?» [273]. П. Брассіоло (*P. Brassiolo*), Р. Естрада (*R. Estrada*) та Г. Фахардо (*G. Fajardo*) зазначають, що одним із центральних принципів сучасних режимів державної служби є «визнання професійних заслуг як основного критерію для ухвалення рішень щодо прийняття на державну службу (та звільнення з неї), на відміну від партійної лояльності… Це означає, що посади в державному апараті мають створюватися та заміщуватися відповідно до професійно-технічних потреб державних органів, а не залежно від приходу чи відходу виборних посадовців» [243].

Проведений аналіз вітчизняної літератури свідчить про стрімкий розвиток меритократичної концепції державної служби також в науці публічного управління і адміністрування та адміністративно-правовій науці України (Н. Т. Гончарук, Л. М. Корнута, В. Я. Малиновський, С. А. Могильний, О. С. Проневич, С. М. Серьогін, О. В. Хорошенюк, А. М. Школик та ін.). На окрему увагу заслуговують висновки С. А. Федчишина, який за результатами дослідження організаційно-правових засад дипломатичної служби в Україні та зарубіжних країнах, дійшов таких обґрунтованих висновків: а) меритократина концепція («merit system») передбачає вирішення питань стосовно прийняття на дипломатичну службу, її проходження та припинення на основі професійної компетентності громадян, а не з огляду на політичні або ж інші мотиви; б) реалізація меритократиної концепції («merit system») передбачає розбудову професійної, політично нейтральної та стабільної дипломатичної служби, у межах якої забезпечуються права службового

персоналу та його захист від протиправного впливу адміністрації або інших суб'єктів [214, с.12]. Отже, меритократичні засади поширюються як на відносини, що передують набуттю правового статусу державного службовця (вступу на державну службу), так і відносини щодо проходження державної служби та її припинення.

Будучи виробленою та обґрунтованою доктринально, меритократична модель державної служби набувала законодавчого оформлення в державах-членах ЄС, США, Канаді та інших демократичних державах. У Великій Британії «система заслуг» («merit system») як концепція розвитку державної служби була законодавчо оформлена після підготовки та ухвалення звіту Ч. Норкота і С. Тревельяна щодо організації державної служби у 1854 р. (Northcote-Trevelyan Report). Однак, чи не найбільшого розвитку меритократична концепція отримала у США. Законом Пенделтона про реформу державної служби від 1883 р. (The Pendleton Civil Service Reform Act) було обмежено систему здобичі («spoils system»), запроваджено конкурс при вступі на державну службу та гарантії від звільнення з політичних мотивів.

За сучасних умов «принципи системи заслуг» у США врегульовані на законодавчому рівні у досить деталізованому вигляді та поширюються на всі кадрові рішення, рекомендації, створення рейтингів відносно кандидатів на вступ на державну службу або державних службовців тощо, у тому числі всі рішення та дії, які стосуються припинення державної служби. У § 2301 «Merit System Principles» Глави 5 Зводу законів США закріплено «принципи системи заслуг» як засадничі ідеї організації та здійснення вступу на державну службу, її проходження та припинення: а) відбір кандидатів та просування по мають провадитись виключно на основі оцінки здібностей, знань та навичок у результаті чесного та відкритого конкурсу, який гарантує всім рівні можливості; б) працівники повинні отримувати справедливе і рівне ставлення у всіх аспектах управління персоналом; в) утримання на роботі працівників на основі відповідності їх роботи, а також звільнення з роботи тих працівників, які не можуть або не хочуть поліпшити свою роботу відповідно до стандартів, які вимагаються; г) працівники повинні бути захищені від свавільних дій, особистого фаворитизму або примусу в політичних цілях та ін. [271]. Службою управління персоналом США (U.S. Office of Personnel Management)

чітко сформульована формула симетричності та наскрізного характеру принципу заслуг: «прийняття та звільнення на підставі заслуг» («hired and fired on merit») [287].

Система заслуг, у тих чи інших нормативних модифікаціях, регламентується законодавством низки інших держав (Австралії, Ірландії, Іспанії, Канади, ФРН, Франції та ін.) Так, Законом Австралії «Про публічну службу» від 11.11.1999 р. гарантується ухвалення рішень стосовно прийняття на державну службу та просування по службі на основі заслуг («merits»). У преамбулі до Закону Канади «Про зайнятість на публічній службі» від 07.11.2003 р. «заслуга» («merit») визнається як службова засада: «Канада матиме переваги від державної служби, заснованої на заслугах і неупередженості, у якій цінності захищаються на незалежній основі» [276].

Підтвердженням правильності ідеї щодо поширення меритократичних засад не лише на вступ на державну службу, а й на її проходження та припинення є вироблені програмою SIGMA «принципи державної служби та управління людськими ресурсами» (документ «Принципи державного управління» від 2023 р.), що є експертно-аналітичним зводом правил з урахуванням європейських стандартів. SIGMA наголошується, що на основі заслуг: а) повинні набиратися державні службовці на прозорих та відкритих конкурсах (підпринцип «b» принципу 9); б) державні службовці мають можливість кар'єрного розвитку та просування по службі (підпринцип «e» принципу 12). Показово, що вимога встановлення об'єктивних критеріїв SIGMA одночасно висовується як до прийняття рішень щодо прийняття на державну службу, так і стосовно звільнення зі служби. Зокрема, підкреслюється, що «державні службовці можуть бути звільнені або понижені на посаді лише на підставі регламентованих законом об'єктивних критеріїв в рамках належної процедури та за наявності судового контролю (підпринцип «e» принципу 8).

Наведені положення отримали розвиток у Моніторинговому звіті SIGMA «Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління» від 2023 р. У документі як один із показників виділяється індикатор 3.3.2. «Звільнення з державної служби та пониження по посаді на основі заслуг», який передбачає аналіз питань справедливості звільнення з посад у випадках, передбачених законодавством. Цей індикатор містить оцінку: а)

врегульованих законом об'єктивних критеріїв звільнення з державної служби; б) гарантування права на судове оскарження рішень про звільнення зі служби [42; 147].

Таким чином, припинення державної служби з урахуванням заслуг державного службовця є невід'ємною складовою меритократичної моделі державної служби («merit-based system»). Узагальнення наукових позицій та експертно-аналітичних матеріалів програми SIGMA дозволяє виділити такі ***основні характеристики припинення державної служби за меритократичної моделі державної служби***:

1) припинення державної служби забезпечує реалізацію не лише приватних інтересів державного службовця, а й публічних інтересів у розбудові професійної, ефективної, стабільної та гнучкої державної служби, у якій державні службовці дотримуються службової дисципліни та не порушують законодавства. Відповідно, припинення державної служби не лише передбачає реалізацію права державних службовців на звільнення за своєю ініціативою та вивільнення державних службовців, які в силу об'єктивних обставин не можуть продовжувати службу, а й сприймається як важливий управлінський інструмент забезпечення професійної компетентності, результативності та відповідальності державних службовців;

2) припинення державної служби здійснюється з підстав, які: а) вичерпним переліком врегульовані в законодавстві; б) характеризуються чіткими об'єктивними критеріями (ознаками), на основі яких оцінюється поведінка державного службовця та/або суб'єкт призначення видає акт про припинення державної служби;

3) гарантування прав державних службовців, які звільняються зі служби, у тому числі їх захищеність від політично вмотивованого та свавільного звільнення.

У зв'язку із вищенаведеним ***основними напрямками вдосконалення правового регулювання припинення державної служби в Україні в умовах розбудови її меритократичної моделі («merit-based system»)*** можна визначити такі:

1) законодавче врегулювання припинення державної служби як інструменту забезпечення не лише приватних інтересів (забезпечення звільнення державних службовців за власним бажанням), але й публічних інтересів, де припинення державної служби забезпечує розбудову професійної, ефективної, стабільної та гнучкої державної служби, у якій державні службовці дотримуються службової

дисципліни та не порушують законодавства. Наведене зумовлює доцільність вдосконалення правового регулювання припинення державної служби як управлінського інструменту, який забезпечує реалізацію інститутів випробування при призначенні на посаду державної служби, оцінювання результатів службової діяльності, зміни істотних умов державної служби, граничного віку перебування на державній службі, а також забезпечує дотримання персоналом службової дисципліни та недопущення вчинення адміністративних і кримінальних правопорушень тощо;

2) законодавче забезпечення права державного службовця на припинення державної служби за своєю ініціативою у будь-який час з будь-яких підстав та встановлення можливості суб'єкта призначення припинити державну службу конкретної особи виключно з огляду на підстави, перелік та зміст яких врегульовані законодавством України. У зв'язку з цим необхідним є законодавче врегулювання чітких об'єктивних критеріїв (ознак), на основі яких оцінюється професійна діяльність (поведінка) державного службовця, її результати, та суб'єкт призначення приймає рішення щодо припинення державної служби. Відзначене безпосередньо стосується обмеження дискреції суб'єкта призначення шляхом законодавчого врегулювання чітких об'єктивних критеріїв (ознак), які мають враховуватися ним та/або іншими уповноваженими суб'єктами при прийнятті рішень стосовно: а) звільнення державного службовця у зв'язку з реорганізацією державного органу; б) визначення державного службовця, щодо якого встановлено випробування при призначенні на посаду, таким, що не відповідає займаній посаді як підстави для припинення державної служби; в) виставлення державному службовцю негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності як підстави для припинення державної служби; г) встановлення наявності (відсутності) у поведінці державного службовця складу дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення з державної служби, а слідом – чітке розмежування складів дисциплінарних проступків; ґ) продовження граничного віку перебування на державній службі та ін.;

3) врегулювання та практичне забезпеченням реалізації комплексу гарантій прав державних службовців, служба яких припиняється. Зокрема, це стосується:

а) процедурних гарантій – припинення державної служби має відбуватися із дотриманням процедури, визначеної законодавством, що має диференційовані особливості у контексті окремих підстав для припинення державної служби (за ініціативою суб'єкта призначення; у зв'язку зі зміною істотних умов служби тощо);

б) організаційних гарантій – вжиття суб'єктом призначення обов'язкових заходів, які можуть недопустити припинення державної служби (як-то пошук та пропозиція державному службовцю, якого можуть звільнити, рівнозначної посади державної служби або пропозиція його переведення до іншого органу у разі припинення державної служби у зв'язку із врегулюванням конфлікту інтересів; пропозиція рівнозначної або нижчої посади державної служби у разі припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення через реорганізацію тощо);

в) преференційних гарантій – врегулювання ознак або виняткових обставин, котрі або надають державному службовцю, який звільняється, перевагу перед іншими державними службовцями (наприклад, при припиненні державної служби у зв'язку із реорганізацією державного органу тощо) або наділяють його певним пріоритетним правом (як-то визначені законодавством обставини, які зобов'язують суб'єкта призначення звільнити державного службовця за його ініціативою у строки, визначені службовцем у поданій ним заяві; право поворотного прийняття на державну службу у разу звільнення у разі реорганізації державного органу тощо);

г) захисних гарантій – встановлення приписів, які забезпечують захист державного службовця від безпідставного та свавільного звільнення з державної служби, а також забезпечують поновлення його на посаді у разі незаконного звільнення (законодавче встановлення вичерпної кількості підстав для припинення державної служби; гарантування незмінюваності складу державного органу у зв'язку зі зміною його політичного або адміністративного керівництва; заборона звільнення державного службовця за ініціативою суб'єкта призначення з політично вмотивованих, дискримінаційних або інших протиправних мотивів; право на звернення до адміністративного суду з вимогою про поновлення на посаді, контрольна діяльність НАДС України, заходи юридичної відповідальності суб'єкта призначення за примушування до звільнення зі служби, незаконне звільнення тощо);

г) фінансово-матеріальних гарантій – проведення остаточного фінансового розрахунку з державним службовцем, який звільняється, виплата йому вихідної допомоги у випадках та розмірі, визначеному законодавством про державну службу.

Визначені вище напрямки вдосконалення правового регулювання припинення державної служби в Україні в умовах розбудови її меритократичної моделі («merit-based system») узгоджуються зі стратегічними пріоритетами модернізації публічної адміністрації, що визначені Кабінетом Міністрів України. Так, Стратегією реформування державного управління України на 2022-2025 рр. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р.) передбачалось, що державна служба має бути відповідно до європейських принципів професійною, доброчесною, політично нейтральною, базуватися на заслугах та орієнтуватися на громадян [45]. Оновлена Стратегія реформування державного управління України на 2026-2030 рр. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.06.2026 р.) окремим блоком реформ у сфері державної служби визначає питання її припинення з огляду на меритократичні засади: «*механізм припинення державної служби розглядається як складова частина системи управління результативністю та відповідальністю, що дає змогу своєчасно реагувати на систематичну неефективність, порушення службової дисципліни або інші обставини, які унеможливлюють належне виконання завдань»*. З-поміж пріоритетних реформаційних завдань визначено: а) удосконалення механізму припинення державної служби з метою забезпечення правової визначеності, балансу інтересів держави і державного службовця та підвищення управлінської ефективності; б) визначення механізму звільнення з державної служби з метою запровадження прозорих, справедливих і передбачуваних правил, які одночасно забезпечують захист державних службовців від необґрунтованих кадрових рішень і формують дієві управлінські інструменти для керівників [188].

Вагомого значення для вдосконалення правового регулювання припинення державної служби відповідно до меритократичних засад («merit-based system») мають принципи як вихідні ідеї, що пронизують весь інститут державної служби (як-то принципи професіоналізму, політичної неупередженості, доброчесності, стабільності та ін. [161]). При цьому, усвідомлюючи важливість кожного законодавчо

врегульованого принципу для субінституту припинення державної служби доцільно відзначити базове значення принципу ***стабільності***, який безпосередньо стосується гарантій прав державних службовців, державна служба яких припиняється. Цей принцип безпосередньо пов'язаний із професіоналізмом, політичною неупередженістю, доброчесністю та іншими засадами державної служби. Він не лише впорядковує відносини щодо припинення державної служби (визначає гарантії прав осіб, які звільняються зі служби, засади їх захищеності тощо), а й закладає перспективи для подальшого реформування державної служби відповідно до європейських стандартів розбудови меритократичної моделі [105].

«Стабільність» розглядається як один із основних європейських принципів або стандартів державної служби. Зокрема, Б. М. Шевчук зазначає, що стандарти публічної служби в Європейському Союзі ґрунтуються на системі ключових принципів, до яких належить у тому числі стабільність (поряд із верховенством права, патріотизмом, професійністю, політичною нейтральністю, доброчесністю та ін.) [230, с.3-5]. Дослідниця І. А. Ісаєнко робить висновок, що сучасна професійна публічна служба у Європейському Союзі у обов'язковому порядку передбачає поряд з іншим достатню захищеність та стабільність, які впорядковуються відповідно до організації європейського адміністративного простору [60, с.81].

Держави-члени Європейського Союзу та Ради Європи, впроваджуючи європейські стандарти, врегульовують стабільність як принцип державної (публічної) служби у профільних законах (у тих чи інших модифікаціях та текстуальному вираженні [105]). Наприклад, відповідно до ст. 18 Закону Болгарії «Про державного службовця» від 27.08.1999 р. «проходження державної служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості». При цьому, засаді стабільності у болгарському законі приділяється окрема стаття – ст. 81 «Стабільність»: «службові правовідносини державного службовця не можуть бути зміненими в односторонньому порядку, окрім як у випадках і у порядку, передбачених цим законом» [259]. «Стабільність кадрів службовців» визначена як один із принципів публічної служби у Законі Грузії «Про публічну службу» від 27.10.2015 р. [262] тощо.

Відносно державної служби в Україні принцип стабільності закріплюється та визначається у п. 10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. Він розкривається як «*призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів*» [161]. Як слідує із формально-юридичного аналізу, принцип стабільності у його чинній нормативній редакції охоплює дві основні складові з такими умовними назвами – «безстроковість призначення» та «незалежності персонального складу». У свою чергу, на нашу думку, у межах принципу стабільності доцільно виділяти ще й третю невід'ємну складову – як-то «вичерпність підстав для припинення державної служби» (вона хоч і не є текстуально нормативно закріпленою, але безпосередньо слідує із положень Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.). Як слушно акцентують В. П. Тимощук та А. М. Школик у межах характеристики принципу стабільності державної служби, цей принцип передбачає, що «звільнення державних службовців має здійснюватися лише у передбачених законом випадках, які виключають можливості політичного або іншого суб'єктивного тиску на службовця» [194, с.28].

Таким чином, з нашої позиції, доцільно виокремлювати такі три складові принципу стабільності державної служби в Україні [105]:

а) «безстроковість призначення» – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом. Наведена складова передбачає гарантію безстрокової служби, крім винятків, що передбачені: а) у ст. 34 Закону України «Про державну службу – перелік випадків строкового призначення (призначення державних службовців категорії «А»; заміщення посади у період відсутності державного службовця, за яким зберігається посада; при укладенні контракту на проходження державної служби; у разі продовження граничного віку перебування на державній службі [161]); б) ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» – у разі позаконкурсного призначення особи на посаду державної служби під час дії воєнного стану [182]). Впевненість державного службовця у безстроковому продовжені службової діяльності (до досягнення

граничного віку) є важливим стабілізуючим та мотиваційним чинником, який створює сприятливі умови для неупередженості та професіоналізму державної служби, ефективного виконання посадових обов'язків, професійного зростання персоналу та планування службової кар'єри на довготривалу перспективу. Слушно наголошує Б. Шльоер (*B. Schloer*) у контексті характеристики принципу «довічності» у публічній службі ФРН: цей принцип вказує, що службовець працює на державній службі на постійній основі до досягнення ним граничного віку, до виходу у відставку або у зв'язку зі смертю; при цьому, метою цього принципу є захист незалежності службовців та нейтралітет публічної адміністрації [201, с.438];

б) «незалежності персонального складу» – персональний склад державної служби є незалежним: а) від змін політичного керівництва держави та її органів (обрання Президента України, обрання Голови Верховної Ради України, призначення Прем'єр-міністра України, міністрів України, їх заступників тощо); б) від змін адміністративного керівництва державних органів (зокрема керівників центральних органів виконавчої влади (служб, агентств, інспекцій, бюро, комісій та ін.), державного секретаря Кабінету Міністрів України, державних секретарів міністерств та ін.), голів місцевих державних адміністрацій, керівників самостійних структурних підрозділів, безпосередніх керівників тощо. Зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників (ст.ст. 4, 83 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.).

Науковцями високо цінується значення наведеної складової принципу стабільності. Зокрема, Ю.П. Битяк наголошував на нерозривному зв'язку засад стабільності та політичної неупередженості державної служби, а також відзначав, що проблема розбудови стабільності державної служби особливо гостро стоїть у тих державних органах, що очолюються політичними діячами (зокрема, в Уряді України, міністерствах, місцевих державних адміністраціях), та потребує належного розмежування в них політичних і адміністративних посад. Науковець доходив висновку, що стабільність пов'язується зі збереженням інституційної

пам’яті та досвіду у державних органах, забезпеченням наступності державно-службової діяльності [221]. В. К. Колпаков, проводячи морфологічний аналіз принципів державної служби у світлі європейських стандартів, підкреслює, що «стабільність служби гарантує інституційну пам’ять і передбачуваність кадрових рішень»; «вона означає продумані правила кар’єрного руху, захист від необґрунтованих звільнень, узгодженість посадових структур, наступність політик та процедур»; «стабільність не заперечує гнучкості, але вимагає, щоб зміни відбувалися у правовій формі і з дотриманням процедурних гарантій» [143, с.161]. Т. О. Коломоєць та М. О. Германюк доходять висновку, що принцип стабільності державної служби полягає у її незмінюваності та наступності в роботі в умовах перманентної змінності політичної влади. Основний склад державних службовців, що формується з адміністративних посад, має професійно здійснювати свої функції незалежно від політичних коливань та зміни урядів чи його окремих членів, забезпечуючи цим ефективне виконання функцій публічного управління [80, с.120];

в) «вичерпність підстав для припинення державної служби» – державні службовці можуть бути звільнені з державної служби виключно з тих підстав, що визначені законом (ст. 83 Закону України «Про державну службу»). Наведена складова хоч і безпосередньо не визначена у змісті принципу «стабільності» у Законі України «Про державну службу», але є невід’ємною його частиною та має фундаментальне значення для розбудови меритократичної моделі державної служби («merit-based system»). Наведена позиція видається безспірною серед вчених-адміністративістів. Так, В. П. Тимощук та А. М. Школик відзначають, що законодавче врегулювання вичерпного переліку підстав для припинення публічної служби є необхідним для становлення стабільної та безстрокової служби [194, с.147]. Л. Р. Біла-Тіунова доходить висновку, що «для створення правових засад для функціонування стабільної державної служби, недопущення суб’єктивного впливу на здійснення службової кар’єри доцільно … передбачити чіткий та вичерпний перелік підстав припинення державної служби» [16, с.312]. Я. В. Фенич зауважує, що вичерпний перелік підстав для припинення державної служби є характерним для більшості європейських держав (зокрема, Болгарії, Греції,

Польщі, ФРН, Чехії та ін.) та має вагоме значення з огляду на низку переваг: запобігання зловживанню та свавіллю зі сторони суб'єкта призначення; мінімізації впливу політичних факторів на формування корпусу державної служби; забезпечення стабільності та безстроковості державно-службової діяльності [223, с.638].

З нашої позиції, з метою забезпечення розбудови меритократичної моделі державної служби така складова як «вичерпна кількість підстав для припинення державної служби» має бути безпосередньо закріплена у законодавчому визначенні принципу стабільності державної служби. У зв'язку з цим пропонуємо п. 10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» викласти у такій редакції: *«стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів, керівництва державних органів, встановлення вичерпної кількості підстав для припинення державної служби».* Наведена законодавча новація сприятиме забезпеченню незмінюваності курсу на розбудову стабільної державної служби у тривалій перспективі державотворення та недопущенню політично вмотивованого та свавільного звільнення з державної служби.

Крім того, визначення меритократичного набору гарантій прав державних службовців, які звільняються зі служби, та аналіз сучасного стану їх законодавчого врегулювання засвідчив доцільність вжиття й інших реформаційних заходів, зокрема: а) законодавче врегулювання політичної неупередженості державної служби у її широкому розумінні, що передбачає покладення обов'язків стосовно дотримання вимог у сфері політичної неупередженості не лише на державних службовців, а й на суб'єктів політичної діяльності (політичних діячів, політичні партії та ін.). Встановлення обов'язку суб'єктів політичної діяльності оберігати та не посягати на політичну неупередженість державної служби сприятиме усесторонньому гарантуванню деполітизації державної служби, у тому числі запобіганню звільненню державних службовців з політичних мотивів (внесення відповідних змін до законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про політичні партії в Україні» та ін.); б) законодавче закріплення віктимізації як форми

дискримінації у законодавстві України, що поряд з іншим передбачає захист від незаконного звільнення осіб, які повідомляють про порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації (внесення відповідних змін до Закону України «Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні»); в) посилення юридичної відповідальності за примушування державного службовця до звільнення «за власним бажанням», зокрема після зміни керівництва, та звільнення державного службовця у зв'язку із повідомленням ним про порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації (перегляд об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 172 «Грубе порушення законодавства про працю» КК України).

Продовжуючи обґрунтування останньої пропозиції, зазначимо, що на доцільність криміналізації примушування до звільнення та незаконних звільнень йшлося у Концепції розвитку державної служби в Україні, яка була підготовлена Центром політико-правових реформ та оприлюднена у 2024 р. Зокрема, експертами пропонувалося доповнити ст. 172 КК України та посилити кримінальну відповідальність, зокрема в період дії воєнного стану, із санкцією довічного позбавлення права обіймати посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, щодо посадових осіб, які ухвалили рішення про припинення державної служби всупереч положенням частини другої ст. 83 Закону України «Про державну службу», якою передбачено: «зміна керівників або складу державних органів, керівників державної служби в державних органах та безпосередніх керівників не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників» [38].

На нашу думку, криміналізація діяння у формі (а) примушування державного (публічного) службовця до звільнення та (б) звільнення державного службовця у зв'язку із повідомленням ним про порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації» є важливим кроком у забезпеченні стабільності державної служби та гарантій прав державних службовців. Такий крок сьогодні є необхідним в умовах визнання політичної неупередженості та недискримінації як базових засад меритократичної моделі державної служби («merit-based system»), за триваючого періоду розбудови толерантної та інклюзивної державної служби, у якій немає

місця для дискримінації, а також трансформації вітчизняної державної служби із політизованого типу радянського зразка у політично неупереджену службу європейського зразка. Звернемо увагу, що існуючі заходи відповідальності є недостатніми, зокрема враховуючи й значну кількість незаконних звільнень під час дії воєнного стану. За сучасних умов незаконне звільнення тягне такі види відповідальності: а) матеріальну відповідальність за ст.ст. 80-82 Закону України «Про державну службу» – право держави на зворотну вимогу до посадової особи, винної у незаконному звільненні державного службовця щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу; б) кримінальну відповідальність за ст. 172 КК України – за незаконне звільнення службовця з особистих мотивів або у зв'язку із викриттям ним корупції.

З огляду на зазначене пропонуємо доповнити ст. 172 «Грубе порушення законодавства про працю» КК України та викласти її диспозицію у такій редакції: *«незаконне звільнення працівника з роботи з особистих мотивів чи у зв'язку з повідомленням ним як викривачем про вчинення іншою особою корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», чи у зв'язку з повідомленням ним про порушення законодавства про запобігання та протидії дискримінації, примушування до звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також інше грубе порушення законодавства про працю».*

Підсумовуючи, слід зазначити, що припинення державної служби з урахуванням заслуг державного службовця є невід'ємною складовою меритократичної моделі державної служби («merit-based system»). Аналіз особливостей припинення державної служби в умовах розбудови її меритократичної моделі дозволив визначити основні напрямки вдосконалення його правового забезпечення в Україні: а) законодавче врегулювання припинення державної служби як інструменту забезпечення не лише приватних інтересів (забезпечення звільнення державних службовців за власним бажанням), але й публічних інтересів, де припинення державної служби забезпечує розбудову професійної, ефективної, стабільної та гнучкої державної служби, у якій державні

службовці дотримуються службової дисципліни та не порушують законодавства; б) законодавче забезпечення права державного службовця на припинення державної служби за своєю ініціативою у будь-який час і з будь-якої підстави за умови встановлення можливості суб'єкта призначення припинити державну службу конкретної особи виключно з підстав, перелік яких вичерпним чином визначений законодавством України; в) нормативно-правове визначення чітких об'єктивних критеріїв (ознак), на основі яких уповноважені суб'єкти оцінюють професійну діяльність (поведінку) державного службовця і її результати та/або суб'єкт призначення приймає рішення про припинення державної служби; г) вдосконалення гарантій прав державних службовців, які звільняються зі служби, у тому числі забезпечення їх захисту від політично вмотивованого та свавільного звільнення.

Гарантії прав державних службовців, державна служба яких припиняється, – це система процедурних, преференційних, захисних, фінансово-матеріальних та інших засобів, приписів та умов, які забезпечують реалізацію, дотримання та захист прав громадян, які проходять державну службу, та відносно яких ініціюється, розглядається питання щодо прийняття акту про припинення державної служби або такий акт вже прийнято. Вагомого значення для захисту державних службовців від політично вмотивованого та свавільного звільнення має принцип стабільності державної служби, нормативне визначення якому надається у п. 10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. При цьому, подальше вдосконалення принципу стабільності та засобів його забезпечення потребує вжиття комплексу засобів, зокрема таких як: а) доповнення визначення принципу стабільності такою його невід'ємною складовою як «встановлення вичерпної кількості підстав для припинення державної служби»; б) законодавча розбудова політичної неупередженості державної служби у її широкому розумінні, за якої її складовими є не лише обмеження щодо політичної неупередженості державних службовців, але й обов'язок суб'єктів політичної діяльності (політичних діячів, політичних партій тощо) оберігати таку політичну неупередженість та не посягати на неї; в) законодавче закріплення віктимізації як форми дискримінації у законодавстві України, що поряд з іншим передбачає захист від незаконного

звільнення державних службовців, які викривають порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації та повідомляють про них; г) встановлення кримінальної відповідальності за примушування державного службовця до звільнення або звільнення державного службовця у зв'язку із повідомленням ним про порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації України.

3.2. Проблеми вдосконалення правового регулювання припинення державної служби в умовах дії воєнного стану в Україні

Істотним викликом для функціонування публічної адміністрації та державної служби України стала збройна агресія РФ проти України. Обґрунтованою реакцією на виклики та загрози, зумовлені повномасштабним військовим вторгненням РФ до України, стало запровадження воєнного стану Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р., що був затверджений Верховною Радою України. Значна частина державних службовців опинилася у складній життєвій ситуації, що пов'язана із активними бойовими діями, руйнуванням житла, мобілізацією на військову службу до Збройних Сил України або інших військових формувань, необхідністю забезпечення безпеки та евакуації родин до безпечніших регіонів України або виїздом за кордон тощо. Наведені обставини зумовили низку складнощів та кадрових тенденцій у державній службі.

Зокрема, аналіз статистичних відомостей дашборду НАДС щодо кількісного складу державних службовців у 2024-2025 рр. свідчить про стійку щорічну тенденцію стосовно перевищення чисельності звільнених із державної служби над призначеними на посади. Так, упродовж 2024 р. на посади державної служби було призначено 35 074 особи, тоді як звільнено з них – 37 673 (від'ємне сальдо у 2 599 осіб, або 107,4 звільнених на кожні 100 призначених). За підсумками 2025 р. відповідні показники становили 42 204 призначених та 43 291 звільнених, а розрив скоротився до 1 087 осіб (відповідно 102,6 звільнених до 100 призначених) тощо. Така динаміка зумовила стабільну наявність значної кількості вакантних посад державної служби: у 2022 р. – 34891, у 2023 р. – 39102, у 2024 р. – 31167, у 2025 р.

– 31151 [36]. Поступово зростає кількість державних службовців, що призвані на військову службу під час мобілізації, на особливий період: 2022 р. – 3637 осіб, 2023 р. – 4138, 2024 р. – 4316, 2025 р. – 4604. Водночас, значна кількість державних службовців опинилася на тимчасово окупованій території або у районах бойових дій: у 2022 р. – 4713 осіб, у 2023 р. – 4089, у 2024 р. – 5134, 2025 р. – 5210 [120].

Науковці неодноразово звертали увагу на вплив воєнного стану на організацію та функціонування державної служби, у тому числі на припинення державно-службових відносин. Так, Ю. М. Ольшевська зазначає, що «війна не лише суттєво змінила умови, в яких працюють державні службовці, але й поставила перед ними нові виклики, що потребують термінового реагування. В умовах війни акцент зміщується на необхідність адаптації державного управління до екстремальних обставин…» [118, с.175]. Р. І. Корнута доходить висновку, що «цивільні аспекти публічної служби останнім часом істотно поступилися за важливістю умовам і потребам воєнного стану … Необхідно досліджувати публічні відносини воєнного стану, їхню сутність, ознаки, а також зміст змін, які виникають у практиці функціонування адміністративного права, і можливі теоретичні аспекти у зв’язку з воєнним станом» [55, с.312]. На проблеми врегулювання під час воєнного стану державної служби, у тому числі її припинення, вказує і Я. В. Фенич [223, с.640].

Під час дії воєнного стану законодавство України про державну службу зазнало численних змін з метою адаптації до безпекових викликів і загроз. За нашим підрахунком, починаючи із 2022 р. питань припинення державної служби прямо або опосередковано торкнулися більше п’яти законодавчих актів, що потребує аналізу законодавчих новацій та визначення правових проблем, зумовлених їх ухваленням. Такі новації стали вимушеними антикризовими заходами воєнного стану з метою збереження життя та здоров’я персоналу, створення умов для безперебійного функціонування державних органів в умовах безпекових ризиків та оперативного прийняття кадрових рішень, гарантування дотримання персоналом правил військового обліку, а також забезпечення «очищення» державної служби від осіб, які займались колаборацією діяльністю або пособництвом державі-агресору.

Так, однією з найважливіших подій стало прийняття ***Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р.*** [178], який по суті створив базу для тимчасового «воєнного» регулювання державно-службових відносин, у тому числі припинення державної служби. При цьому, таке регулювання за своєю основою є надзвичайно-режимним та визначене як спеціальне відносно публічно-правового регулювання, що забезпечується законодавством про державну службу. Така пріоритетність безпосередньо визначена у ч. 3 ст. 1 Закону: під час воєнного стану в Україні у частині відносин, що врегульовані наведеним Законом, не застосовуються як Закон України «Про державну службу» та інші законодавчі акти у сфері державної служби, так і законодавство про працю [178].

Встановлено, що новації у регулюванні припинення державної служби, які передбачені Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р., діють під час воєнного стану та втрачають чинність з дня його припинення або скасування. Основними серед них є такі новації.

По-перше, «воєнна» модифікація такої підстави для припинення державної служби як ініціатива державного службовця або угода сторін (ст. 4), що має на меті забезпечити збереження життя та здоров'я державного службовця. Державний службовець має право на припинення державної служби за своєю ініціативою у строк, визначений у його заяві, за таких умов: а) розташування державного органу, в якому він проходить державну службу, у районах ведення бойових дій (такі райони визначаються Міністерством розвитку громад та територій України); б) існування загрози для життя і здоров'я державного службовця; в) якщо державний службовець не є залученим до виконання робіт на об'єктах критичної інфраструктури;

По-друге, «воєнна» модифікація такої підстави для припинення державної служби як ініціатива суб'єкта призначення (ст. 5), що охоплює складовими:

1) встановлення можливості припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення державного службовця у період його тимчасової непрацездатності та перебування у відпустці (крім відпусток у зв'язку з вагітністю та пологами, доглядом за дитиною до трьох років; ч. 1 ст. 5);

2) незастосування такої процедурної гарантії як згода профспілки на звільнення за ініціативою суб'єкта призначення, крім випадку, коли державний службовець обраний до її органів (ч. 2 ст. 5);

3) не визнання прогулом як дисциплінарним проступком та встановлення неможливості звільнення з цієї підстави державного службовця, який під час воєнного стану відсутній на державній службі, якщо його робоче місце розташоване на територіях активних бойових дій (ч. 3 ст. 5);

4) встановлення додаткової видової підстави для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення у вигляді «неприведення військово-облікових документів у відповідність з вимогами законодавства про оборону, мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (ч. 4 ст. 5). Така підстава стосується окремої категорії державних службовців – тих, які є військовозобов'язаними та прийняті на роботу до визначених законом установ та організацій (критично важливих для забезпечення потреб військових формувань України та ін. [Див.: 178]).

Іншим важливим законом, який модифікував припинення державно-службових відносин, став ***Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 р.*** [156]. Цим Законом були внесені зміни до ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р., якими поряд з іншим запроваджено позаконкурсний вступ на державну службу та передбачено *нову післявоєнну підставу для припинення державної служби*. Така підстава полягає у наступному: державні службовці, які були прийняті на державну службу під час дії воєнного стану без конкурсного відбору, звільняються зі служби після припинення або скасування воєнного стану, за умови граничного їх перебування на службі після припинення чи скасування воєнного стану не більше 12 місяців. По суті, йдеться про нову (післявоєнну) підставу для припинення державної служби, яка не передбачена профільним Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., що лише актуалізує сформульовану нами у попередньому підрозділі пропозицію щодо доцільності доповнення принципу стабільності такою складовою як «встановлення вичерпної кількості підстав для припинення державної служби».

З метою забезпечення керованості державного управління після вторгнення військ РФ до України один із антикризових заходів стало запровадження дистанційного формату роботи для державних службовців, які перебувають в Україні. Так, було видано ***постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» від 12.04.2022 р.*** [43]. Поряд з іншим цією постановою унормовувалися особливості перебування державних службовців за межами України. Зокрема, встановлено такі приписи: а) особа може проходити державну службу, перебуваючи за кордоном, лише у разі оформлення службового відрядження; б) ті державні службовці, які у робочий час перебувають за кордоном, можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності. Починаючи з 24.02.2022 р. виїхали за кордон і перебували за межами України: у 2022 р. – 4355 державних службовців, у 2023 р. – 1384, 2024 р. – 749, 2025 р. – 482 [120]. Низка державних службовців, які виїхали за межі України після повномасштабного військового вторгнення РФ та не повернулися в Україну після ухвалення цієї постанови Кабінету Міністрів України, були звільнені з державної служби як такі, що вчинили дисциплінарний проступок. Отже, фактично, наведеною постановою Кабінету Міністрів України перебування державного службовця у робочий час за межами України (окрім як оформлення службового відрядження) було визнано дисциплінарним проступком, що передбачає накладання найсуворішого дисциплінарного стягнення – звільнення.

Часткове корегування трудових відносин «воєнного часу» відбулося із ухваленням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» від 01.07.2022 р. Цим Законом доповнено ч. 1 ст. 36 КЗпП України трьома новими підставами припинення трудового договору, у тому числі такою як «відсутність працівника на роботі та інформації про причини такої відсутності понад чотири місяці підряд» (п. 8-3). За роз’ясненням Міністерства економіки України, ця підстава не тотожна звільненню за прогул (п. 4 ст. 40 КЗпП України) і потребує одночасної наявності двох умов: а) фактичної відсутності працівника на робочому місці понад чотири місяці підряд; б) відсутності в роботодавця інформації про причини такої відсутності, при цьому

поважність чи неповажність причин не має значення. Звернемо увагу, що ця законодавча новація фактично заповнила прогалину стосовно працівників, які залишилися на тимчасово окупованих територіях або виїхали, не повідомивши про своє місцеперебування власника або уповноваженого ним органу, однак не визнані безвісно відсутніми, померлими або такими, що не є військовополоненими, тощо.

Застосування законодавчих «воєнних» новацій спричинило низку порушень та правозастосовних проблем щодо припинення державної служби. За узагальненням НАДС під час дії воєнного стану поширеним стало прийняття суб'єктами призначення рішень щодо неправомірних звільнень, а саме: а) безпідставне звільнення з державної служби – взагалі без посилання на підставу для припинення державної служби, що визначена Законом України «Про державну службу»; б) недотримання передбаченої Законом України «Про державну службу» процедури припинення державної служби у зв'язку зі зміною істотних умов державної служби (без завчасного повідомлення про таку зміну, отримання заяви про звільнення або переведення на іншу запропоновану посаду тощо); в) неправомірне звільнення державного службовця за ініціативою суб'єкта призначення під приводом скорочення чисельності або штату державного органу, реорганізації державного органу тощо; г) неправомірне звільнення державного службовця за ініціативою суб'єкта призначення у результаті притягнення до дисциплінарної відповідальності через недотримання процедури та підстав для притягнення до такої відповідальності [235].

У науковій літературі вищенаведені НАДС типові порушення пов'язуються із дією положень Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» щодо права суб'єкта призначення припинити державну службу за своєю ініціативою. Вчені наголошують, що за приписами Закону фактично йдеться про можливість звільняти державних службовців без вагомої на те причини, що може мати негативний вплив на соціальну безпеку та економічне благополуччя працівників, які вже перебувають в умовах підвищеної невизначеності під час воєнного стану. У зв'язку з наведеним пропонувалось доповнити ч. 1 ст. 5 Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» п. 2 такого змісту: «У період дії воєнного стану допускається звільнення державного

службовця з ініціативи роботодавця з урахуванням положень статті 83 Закону України «Про державну службу». Наголошується, що пропонована новація допоможе уникнути безпідставних звільнень державних службовців з займаної посади, що, у свою чергу, сприятиме стабільності у публічній адміністрації, а встановлення чітких критеріїв для звільнення дозволить забезпечити більшу захищеність персоналу, адже буде запобігати зловживанням керівництва [118, с.179].

З нашої позиції, визначені НАДС типові порушення у сфері припинення державної служби значною мірою можуть бути нейтралізовані та не допущені в майбутньому за умов реалізації сформульованих нами у дисертації пропозицій: а) стосовно обмеження дискреції суб'єкта призначення шляхом законодавчого врегулювання чітких об'єктивних критеріїв (ознак), які мають враховуватися ним та/або іншими уповноваженими суб'єктами при розгляді справи та прийнятті рішень стосовно припинення державної служби (зокрема, щодо критеріїв (ознак), які мають враховуватися при припиненні державної служби у разі реорганізації державного органу, чіткого визначення складів дисциплінарних проступків та їх розмежування між собою); б) щодо реалізації заходів кримінальної відповідальності, які передбачені ст. 172 «Грубе порушення законодавства про працю» КК України.

Окремою проблемою воєнного стану стала ***колабораційна діяльність***, що має прояви у тому числі серед публічних службовців. З метою притягнення винних до кримінальної відповідальності та недопущення зайняття ними посад публічної служби КК України було доповнено ст. 111-1 «Колабораційна діяльність» (Закон України від 03.03.2022 р.) та ст. 111-2 «Пособництво державі-агресору» (Закон України від 14.04.2022 р.). Вчинення таких злочинів поряд з іншим передбачає покарання у формі позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Призначення такого покарання спричиняє припинення державної служби. Відповідно до роз'яснення НАДС «Щодо окремих підстав припинення державної служби» від 21.04.2022 р. припинення державної служби у разі втрати державним службовцем права на державну службу через вчинення злочину, передбаченого ст. 111-1 КК України, має здійснюватися з підстав набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця

за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, відповідно до п. 4 ч. 1 та ч. 2 ст. 84 Закону України «Про державну службу» [237].

Збройна агресія РФ проти України зумовила появу ***особливих категорій державних службовців, проходження державної служби яких призупинено у зв'язку з обставинами збройної агресії проти України.*** Зокрема, йдеться про державних службовців, які: а) є призваними на військову службу під час мобілізації, на особливий період; б) перебувають у полоні; в) визнані такими, що позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України; г) визнані зниклими безвісти. Так, станом на 2025 р. мобілізованими у силах безпеки та оборони України нараховувалося 4604 державних службовців, при цьому офіційних відомостей стосовно кількості службовців, які перебувають у полоні, визнані такими, що позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та зникли безвісти, встановити не вдалося. У контексті предмету нашого дослідження актуальним завданням видається аналіз правового статусу наведених категорій державних службовців, зокрема відносно врегулювання питань збереження за ними статусу державних службовців або можливості (чи то неможливості) припинення їх служби.

На нашу думку, відносно чотирьох вищенаведених категорій державних службовців йдеться про тимчасову неможливість проходження державної служби, яка характеризується такими ознаками є: а) неможливість виконання посадових обов'язків має об'єктивний характер і не залежить від волі жодної зі сторін державно-службових відносин; б) така неможливість є потенційно тимчасовою, тобто передбачає (не виключає абсолютно) можливість відновлення проходження державної служби; в) вона не охоплюється жодною з підстав для припинення державної служби, що передбачені Законом України «Про державну службу», крім випадку набрання законної сили рішенням суду про визнання державного службовця безвісно відсутнім (п. 4 ч. 1 ст. 88 Закону України «Про державну службу»); г) врегулювання правового статусу наведених категорій державних службовців потребує узгодження двох конкуруючих інтересів – публічних

(забезпечення безперервності функціонування державного органу) та приватних (збереження за відповідними особами правового статусу державних службовців).

Законодавство України передбачає гарантії збереження посади (роботи) та захист від звільнення зі служби для наступних категорій державних службовців:

– *державні службовці, які призвані на військову службу під час мобілізації, на особливий період.* Правовою основою збереження за ними правового статусу державних службовців є ч. 3 ст. 119 КЗпП України: за працівником, призваним на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, під час дії особливого періоду на строк (а) до його закінчення або (б) до дня фактичного звільнення зберігаються місце роботи і посада в органі, у якому він працював на час призову;

– *державні службовці, які перебувають у полоні.* Подібно до попередньої категорії державних службовців відповідні гарантії збереження посади та роботи передбачаються у ч. 4 ст. 119 КЗпП України: за працівником, який перебуває у полоні зберігається місце роботи і посада на строк до дня, наступного за днем їх повернення з полону. У свою чергу, варто підкреслити, що у контексті полону йдеться про тих державних службовців, які були призвані та проходили військову службу і слідом мають статус військовослужбовця чи належать до інших категорій, визначених ст. 4 Женевської конвенції про поводження з військовополоненими.

Принагідно зауважимо на доцільності розмежування категорій «державний службовець, визнаний безвісно відсутнім» та «військовослужбовець, визнаний безвісно відсутнім» (державний службовець, признаний на військову службу). Така диференціація має значення й для врегулювання припинення державної служби, адже: а) визнання державного службовця безвісно відсутнім є підставою для припинення його державної служби у зв’язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін (п. 4 ч. 1 ст. 88 Закону України «Про державну службу»); б) визнання військовослужбовця безвісно відсутнім, якщо ним є призваний на військову службу державний службовець, не тягне припинення державної служби останнього, а передбачає гарантування збереження посади на строк до дня наступного за днем появи після визнання безвісно відсутніми або до дня оголошення судом померлим (ч. 4 ст. 119 КЗпП України);

– *державні службовці, визнані такими, що позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України*. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» від 26.01.2022 р. за цієї категорією державних службовців зберігається місце роботи та посада (а) протягом усього періоду позбавлення особистої свободи та (б) протягом шести місяців з дня звільнення, у разі проходження такою особою відновлювальних заходів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [185].

Таким чином, у контексті державно-службових відносин за участю державних службовців, які мобілізовані, перебувають у полоні або позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії РФ, йдеться про призупинення державної служби (як-то пасивний службовий стан), а не про припинення державної служби.

Підсумовуючи, слід зазначити, що після введення воєнного стану законодавство України про державну службу в частині регулювання припинення державно-службових відносин зазнало низки змін та доповнень, що зумовлено необхідністю забезпечити керованість державної служби та адекватне реагування на виклики і загрози збройної агресії РФ проти України з метою збереження життя та здоров’я персоналу, створення умов для безперебійного функціонування державних органів в умовах безпекових ризиків та оперативного прийняття кадрових рішень, гарантування дотримання персоналом правил військового обліку, а також забезпечення «очищення» державної служби від осіб, які займались колабораційною діяльністю або пособництвом державі-агресору. «Воєнна» новелізація припинення державної служби пов’язується із ухваленням законів України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р., «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 р., внесенням змін та доповнень до КЗпП України, закону України «Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей» від 26.01.2022 р. та інших нормативно-правових актів тощо.

Основні «воєнні» законодавчі новації щодо припинення державної служби є такими: а) спрощення умов реалізації державним службовцем права на звільнення за власним бажанням у разі проходження служби в державному органі, який розташований у районі ведення бойових дій за умови існування загрози для життя та здоров'я персоналу; б) «воєнна» модифікація припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення шляхом спрощення процедури такого припинення, врахування безпекових загроз при притягненні державного службовця до дисциплінарної відповідальності, утворення нової видової підстави для звільнення за ініціативою суб'єкта призначення, що пов'язана із недотриманням державним службовцем правил військового обліку; в) визнання факту перебування державного службовця у робочий час за межами України як дисциплінарного проступку, що передбачає звільнення з державної служби (крім випадку оформлення службового відрядження у порядку, передбаченому законодавством України); г) встановлення нової підстави для припинення державної служби, що буде реалізована після припинення або скасування воєнного стану та стосується звільнення державних службовців, які під час воєнного стану були призначені на посади без конкурсного відбору; ґ) врегулювання колабораційної діяльності та пособництва державі-агресору як злочинів, притягнення до відповідальності за які передбачає втрату особою права на державну службу як підставу для припинення державної служби та ін.

Іншою важливою новацією, яка була запроваджена до введення воєнного стану, але модифікована під час його дії, є наділення гарантією захисту від звільнення з державної служби особливих категорій осіб, проходження державної служби яких призупинено у зв'язку з обставинами збройної агресії проти України. Така гарантія стосується, зокрема: а) державних службовців, які призвані на військову службу під час мобілізації, на особливий період; б) державних службовців, які після призову на військову службі під час її проходження визнані безвісно відсутніми; в) державних службовців, які перебувають у полоні; г) державних службовців, які визнані такими, що позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. У контексті наведених категорій державних службовців має місце призупинення, а не припинення державної служби.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, що полягає у встановленні змісту адміністративно-правового регулювання припинення державної служби в Україні, формулюванні теоретичних положень та пропозицій стосовно його вдосконалення. У результаті проведеного дослідження сформульовано такі висновки.

1. Дослідження припинення державної служби на різних етапах розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки (камералістики, поліцейського права, адміністративного права) безпосередньо залежало від вирішення питання чи охоплювався предметом такої науки інститут державної служби. Камералістика (кінець XVI – кінець XVIII ст.), сформувавшись як учення про раціональне ведення державного господарства, а згодом і про державну політику та адміністрацію, так і не стала галуззю знань, у межах якої отримало оформлення вчення про державну службу та її складові. У науці поліцейського права (XVIII – початок XX ст.) предмет дослідження обмежувався поліцейською діяльністю (внутрішнім управлінням) і не включав інституту державної служби, унаслідок чого проблеми її припинення залишились практично поза увагою вчених-поліцеїстів, крім деяких аспектів, дотичних до предмета цієї науки (зокрема, у контексті звільнення чиновника у результаті застосування дисциплінарного примусу). Не ставши предметом спеціальної уваги у працях із поліцейського права, питання припинення державної служби досліджувалися у державному (конституційному) праві та вченні про державу XIX – початку XX ст. (запропоновано структуру вчення про державну службу, до якої складовою увійшло «припинення службових обов'язків»; розмежовано тимчасове та повне припинення службових обов'язків; поставлено питання про співвідношення звільнення з посади та перебування на службі; окреслено процедурні аспекти передачі справ і документів при звільненні з державної служби, заохочувальні заходи щодо осіб, які виходять у відставку, та ін.).

Радянський період розвитку адміністративно-правової науки (1922 – 1991 рр.) в аспекті дослідження припинення державної служби не був однорідним. Із

утвердженням радянської влади «чиновництво» визнавалося буржуазним пережитком, а правове становище державних службовців ототожнювалося зі становищем найманих працівників, що зумовило «трудовізацію» державної служби та її дослідження переважно у межах трудового права. Із 50-х рр. XX ст. державна служба, у тому числі її припинення, поступово утвердилась як спільний предмет правового регулювання та наукового аналізу адміністративного і трудового права. Відмітними особливостями радянського періоду стали також: а) політизація припинення служби в умовах утвердження феномену номенклатури, за якого кадрові рішення щодо звільнення зі служби ухвалювалися з дозволу партійних органів з огляду на політичну доцільність; б) державоцентризм у вирішенні питань звільнення зі служби: припинення державно-службових відносин аналізувалося крізь призму раціоналізації апарату, зміцнення дисципліни та «чистоти» кадрового складу, тоді як гарантії прав особи, яка звільняється, залишалися на «периферії» наукового інтересу.

У адміністративно-правовій науці незалежної України сформувалося достатньо цілісне уявлення про припинення державної служби (її організаційно-правові засади, підстави, наслідки тощо). Однак, ураховуючи безпрецедентний досвід європеїзації державної служби в Україні в умовах воєнного стану, подальший етап адміністративно-правових досліджень припинення державної служби пов’язується зі сприйняттям такого припинення як однієї із ключових складових меритократичної моделі («merit-based model») державної служби європейського зразка з урахуванням: по-перше, сучасного етапу європейської інтеграції України, що зумовлений набуттям Україною статусу держави-кандидата на членство в Європейському Союзі; по-друге, викликів та загроз, що спричинені збройною агресією РФ проти України.

2. Припинення державної служби є закінченням державно-службових відносин для громадянина (державного службовця), які виникли з моменту вступу такого громадянина на державну службу та тривали протягом її проходження (службової кар’єри). Ознаками припинення державної служби можна виділити такі: невідворотність; фактична обумовленість; комплексний характер правового регулювання; процедурна опосередкованість; спричинення юридичних наслідків; особливий правовий статус державного службовця, служба якого припиняється;

наявність постслужбових обмежень та заборон для громадян України, державна служба яких припинена; оформлення актом про припинення державної служби.

Припинення державної служби є багатоаспектним явищем, що робить можливим виокремлення підходів до його розуміння: а) об'єктивно-правового (інституційно-правового), тобто характеристика припинення державної служби як правового субінституту, що належить до правового інституту державної служби як складової підгалузі права публічної служби (службового права) у межах галузі адміністративного права; б) суб'єктивно-правового, тобто розуміння припинення державної служби як суб'єктивних правових можливостей – права звільнитися (наділений державний службовець) або права чи обов'язку звільняти з державної служби (наділений суб'єкт призначення); в) фактичного, тобто розгляд припинення державної служби як сукупності юридичних фактів (дій та подій) – правоприпиняючого фактичного складу, що є підставою для закінчення державно-службових відносин, які виникли з дня вступу громадянина на державну службу та тривали протягом її проходження; г) процедурного – характеристика припинення державної служби як службової процедури, що полягає у розгляді суб'єктом призначення конкретно-індивідуальної справи стосовно припинення державно-службових відносин та видання ним акту про припинення державної служби.

Акт про припинення державної служби належить до службових актів як окремого виду актів публічної адміністрації. Він характеризується: а) родовими ознаками, якими наділені всі службові акти (індивідуально-правова природа; внутрішньоорганізаційний характер – застосовується у сфері державної служби; врегульований законодавством про державну службу та ін.); б) видовими ознаками – властиві саме для акту про припинення державної служби (юридичне значення – оформлення закінчення державно-службових відносин; адресат – державний службовець (на відміну, приміром, від акту про призначення, що стосується громадянина, який вступає на державну службу); видається у результаті процедури припинення державної служби; письмова форма; специфічні вимоги до змісту та структури акту та ін.).

3. Поняття «припинення державної служби» співвідноситься із суміжними категоріями, розмежування яких має значення для вироблення чіткого понятійно-категоріального апарату. Зв'язки між поняттями є такими: а) «припинення державної служби» та «звільнення з державної служби» – співвідносяться як родове та видове поняття, адже «звільнення з державної служби» є тим «припиненням державної служби», що охоплює випадки не констатуючого (наприклад, у разі смерті державного службовця), а вольового припинення державно-службових відносин (за ініціативою державного службовця, суб'єкта призначення тощо); б) «припинення державної служби» та «відставка» – родово-видова залежність нижчого порядку, адже «відставка» є специфічним видом «звільнення з державної служби»; в) «припинення державної служби» та «звільнення з посади державної служби» – сумісні (порівнювані) поняття, обсяг яких частково співпадає (відношення перетину): не будь-яке звільнення з посади є припиненням державної служби (наприклад, звільнення з посади і зарахування у розпорядження), при цьому не будь-яке припинення державної служби пов'язане зі звільненням із посади; г) «припинення державної служби» та «припинення виконання службових повноважень» є тотожними поняттями. У свою чергу, встановлено, що обсяги понять «припинення державної служби» та «призупинення виконання службових повноважень» не перетинаються, а вони є несумісними (непорівнюваними) поняттями.

4. Законодавче регулювання припинення державної служби в Україні вирізняється багаторівневим характером та здійснюється значною кількістю правових актів різної юридичної сили, включаючи: а) Конституцію та міжнародні договори України; б) закони України, з-поміж яких загально-службові – містять норми, що стосуються припинення усіх видів державної служби («Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про очищення влади» та ін.), та спеціально-видові – врегульовують особливості припинення окремих видів державної служби, як-то державної служби в апараті суду, дипломатичної служби тощо («Про судоустрій і статус суддів», «Про дипломатичну службу», Митний кодекс України та ін.); в) підзаконні правові акти, включаючи укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази НАДС та акти інших державних органів, які

наділяються повноваженнями із унормування припинення окремих видів державної служби (накази МЗС України – дипломатичної служби, накази Мінфіну України – державної служби в митних органах тощо) або окремих аспектів припинення державної служби (накази МОЗ України, Мінпраці України, Мінюсту України та ін.).

Законодавче регулювання припинення державної служби характеризується єдністю та диференціацією, де: 1) єдність – забезпечується загальними нормами Закону України «Про державну службу» та інших актів, які закріплюють спільні для всіх видів державної служби підстави для припинення служби, процедуру, наслідки тощо, та діють як у мирний час, так і під час воєнного стану в Україні; 2) диференціація – забезпечується спеціальними нормами та здійснюється з огляду на такі критерії як: а) вид державної служби (служба в апараті суду, митних органах, дипломатична служба та ін.); б) введення воєнного стану та дія режимних правил.

5. Правовий субінститут припинення державної служби є комплексним – охоплює норми різних галузей права (конституційного, адміністративного, трудового тощо) за провідної ролі адміністративно-правових норм. Основними складовими субінституту є такі групи правових норм: 1) норми, що визначають підстави для припинення державної служби; 2) норми, що регламентують процедуру припинення державної служби; 3) норми, що встановлюють правові наслідки припинення державної служби (передача справ і майна, остаточний розрахунок, виплата вихідної допомоги тощо); 4) норми, що визначають правовий статус державних службовців, служба яких припиняється, включаючи їх права, обов’язки та гарантії (обов’язок подати при звільненні декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, гарантії стабільності, право на судове оскарження); 5) норми, що регламентують правовий статус осіб, державна служба яких вже припинилася, включаючи їх права, обов’язки, постслужбові антикорупційні та інші обмеження (обмеження після припинення діяльності, пов’язаної із виконанням функцій держави; обмеження щодо вступу на державну службу та ін.).

6. Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що особливості правового регулювання припинення державної служби у державах світу залежать, у тому числі, від моделі державної служби, що у них впроваджена (закрита або кар’єрна; відкрита або

посадова; змішана). У державах кар'єрної (закритої) моделі (Болгарія, Бразилія, Іспанія, Німеччина, Португалія, Франція, Японія та ін.) панує філософія сприйняття державної служби як безстрокової пожиттєвої професійної діяльності, а припинення державної служби характеризується: а) публічно-правовим регулюванням; б) деталізованим визначенням підстав для припинення державної служби у службовому законодавстві; в) встановленням комплексу гарантій прав осіб, які звільняються з державної служби, з-поміж яких стабільність – безстроковий характер служби та незалежність персонального складу державного органу від змін політичного або адміністративного керівництва; г) чітким визначенням граничного віку перебування на державній службі як об'єктивної межі ефективного виконання службових повноважень; ґ) істотним обмеженням розсуду (дискреції) суб'єкта призначення у прийнятті рішень про звільнення з державної служби (вичерпна кількість підстав для припинення державної служби; «зв'язаність» такого рішення поданням інших суб'єктів, як-то дисциплінарної комісії тощо); д) детальною публічно-правовою регламентацією процедури припинення державної служби та ін.

Відкрита або посадова модель (Австралія, Данія, Нідерланди, Фінляндія, Швеція та ін.) ґрунтується на філософії сприйняття державної служби як строкової професійної діяльності на посаді, що неодмінно відзначається на особливостях припинення державної служби: а) приватно-правове або комплексне (приватно-публічне) регулювання субінституту; б) підстави для припинення державної служби значною мірою мають договірний (контрактний) характер, а спеціальний закон може впроваджувати окремі публічно-правові аспекти; в) можливість врегулювання підстав не як деталізованого переліку, а на основі обґрунтованої причини – через оціночні поняття; г) відсутність гарантії стабільності та строковий характер державно-службових відносин; ґ) дискреційні повноваження суб'єкта призначення у прийнятті рішення щодо звільнення; е) порівняно спрощена процедура припинення державної служби та ін. Враховуючи належність моделі державної служби України до змішаного типу, актуальним видається вивчення та впровадження позитивного досвіду держав моделей як закритого, так і відкритого типу.

7. Основними напрямками удосконалення правового субінституту припинення державної служби в Україні є такі: а) європеїзація – впровадження до правового субінституту європейських стандартів, що сформовані в межах права ЄС, права Ради Європи, ОБСЄ, їх органів тощо та які стосуються врегулювання підстав та процедури припинення державної служби, правового статусу осіб, які звільняються, тощо. Важливим «треком» європеїзації є меритократизація – реформування субінституту припинення державної служби як невід'ємної складової меритократичної моделі державної служби («merit-based system») європейського зразка; б) відхід від приватно-правового (трудо-правового) регулювання припинення державної служби у бік його регламентації публічно-правовими (адміністративно-правовими) нормами, що відповідатиме та узгоджуватиметься із публічною природою державної служби; в) систематизація норм субінституту припинення державної служби в межах суцільної кодифікації службового законодавства (об'єднання одноманітних норм, забезпечення необхідної диференціації тощо); г) адаптація норм, що регулюють припинення державної служби, до викликів і загроз збройної агресії РФ проти України.

8. Європейськими стандартами щодо припинення державної служби є взірцеві принципи, підходи, вимоги тощо, які стосуються організаційно-правового забезпечення закінчення державно-службових відносин та отримали закріплення у певному договірному, прецедентному або іншому джерелі європейського права (ЄС, Ради Європи, ОБСЄ, ЄСПЛ, Венеційської комісії та ін.). З-поміж європейських стандартів щодо припинення державної служби можна виділити: а) матеріальні – стосуються матеріальних аспектів припинення державної служби, як-то його підстав, правового статусу державних службовців тощо; б) процедурні – охоплюють процедурні аспекти припинення державної служби; в) захисні (гарантійні) – стосуються гарантій прав осіб, державна служба яких припиняється.

9. Припинення державної служби з урахуванням заслуг державного службовця є невід'ємною складовою меритократичної моделі державної служби («merit-based system») європейського зразка. Аналіз особливостей припинення державної служби в умовах розбудови її меритократичної моделі дозволив визначити основні напрямки вдосконалення його правового регулювання в Україні: а) законодавче врегулювання

припинення державної служби як інструменту забезпечення не лише приватних інтересів (забезпечення звільнення державних службовців за власним бажанням), але й публічних інтересів, де припинення державної служби забезпечує розбудову професійної, ефективної, стабільної та гнучкої державної служби, у якій державні службовці дотримуються службової дисципліни та не порушують законодавства; б) законодавче забезпечення права державного службовця на припинення державної служби за своєю ініціативою у будь-який час і з будь-якої підстави та за умови встановлення можливості суб'єкта призначення припинити державну службу конкретної особи виключно з підстав, перелік яких вичерпним чином визначений законодавством України; в) нормативно-правове визначення чітких об'єктивних критеріїв (ознак), на основі яких уповноважені суб'єкти оцінюють професійну діяльність (поведінку) державного службовця і її результати та/або суб'єкт призначення приймає рішення про припинення державної служби; г) вдосконалення гарантій прав державних службовців, які звільняються зі служби, у тому числі забезпечення їх захисту від політично вмотивованого та свавільного звільнення.

10. Підстави для припинення державної служби є обставинами (юридичними фактами або їх сукупністю), з якими законодавство України пов'язує можливість або необхідність закінчення державно-службових відносин та видання суб'єктом призначення акту про припинення державної служби. Підстави для припинення державної служби є різноманітними і можуть бути класифіковані за різними критеріями, зокрема: а) за видом юридичного факту, що покладений в основу підстави (підстави-правомірні дії, підстави-протиправні дії, підстави-протиправна бездіяльність, підстави-події); б) за сферою поширення (загально-службові та спеціально-видові); в) за джерелом правового закріплення (законодавчі та контрактні); г) залежно від обов'язковості (невідворотності) припинення служби (імперативні та диспозитивні); ґ) за належністю до протиправних діянь (позитивні або неюрисдикційні та негативні або юрисдикційні); д) за ступенем узагальненості (родові та видові) та ін.

11. Втрата права на державну службу або його обмеження (ст. 84 Закону України «Про державну службу») є родовою підставою для припинення державної служби, що охоплює низку видових підстав, які можуть бути об'єднані у такі

умовні групи: а) втрата громадянського зв'язку з Україною або загроза його втрати; б) набрання законної сили рішенням суду про притягнення державного службовця до адміністративної або кримінальної відповідальності за діяння, несумісне з перебуванням на державній службі; в) набрання законної сили рішенням суду щодо державного службовця про визнання його активів необґрунтованими та їх стягнення у дохід держави; г) наявність у державного службовця конфлікту інтересів, який не може бути врегульований у інший спосіб, крім як звільнення зі служби.

Втрата права на державну службу або його обмеження як підстава для припинення державної служби характеризується такими рисами: а) безпосередньо пов'язана із умовами реалізації права на державну службу, що закріплені у ст. 19 Закону України «Про державну службу», а її зміст становлять юридичні факти, настання (встановлення) яких унеможливлює або обмежує реалізацію права на державну службу; б) її видові підстави є юридичними фактами, що корелюються (мають корелюватися) із окремими умовами реалізації права на державну службу (як-то наявністю громадянства України; відсутністю громадянства іноземної держави та ін.); в) відзначається імперативним характером, адже настання (встановлення) відповідних юридичних фактів покладає на суб'єкта призначення обов'язок (а не наділяє правом) звільнити громадянина зі служби протягом встановленого строку.

12. Аналіз видових підстав для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеження виявив такі недоліки їх законодавчого регулювання. По-перше, «виїзд на постійне місце проживання за межі України» є підставою, що (на відміну від інших видових підстав) не узгоджується із умовами реалізації права на державну службу, які врегульовані ст. 19 Закону України «Про державну службу». Відповідно до законодавства громадянин України, який постійно проживає за межами України, не втрачає права на державну службу та не обмежується у його реалізації. У зв'язку з цим «виїзд на постійне місце проживання за межі України» пропонуємо вважати видовою підставою для припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення, а не у зв'язку із втратою права на державну службу, що потребує внесення відповідних змін до п. 1 ч. 1 ст. 84 (виключити формулювання «виїзд на постійне

місце проживання за межі України») та ч. 1 ст. 87 (доповнити новим п. 5 «виїзд на постійне місце проживання за межі України») Закону України «Про державну службу».

По-друге, з метою усунення дублювання нормативних приписів та вдосконалення правового регулювання припинення державної служби у зв'язку з виникненням відносин прямого підпорядкування близьких осіб доцільно виключити ст. 32 «Обмеження щодо призначення на посаду» Закону України «Про державну службу» та забезпечити регламентацію відповідних відносин положеннями ст. 27 «Обмеження спільної роботи близьких осіб» Закону України «Про запобігання корупції». У зв'язку з цим пропонуємо п. 5 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу» викласти у такій редакції: *«наявність конфлікту інтересів у зв'язку із наявністю відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції»*.

13. Ініціатива державного службовця або угода сторін (ст. 86 Закону України «Про державну службу») є родовою підставою для припинення державної служби, що охоплює дві однойменні видові підстави. Ініціатива державного службовця як підстава для припинення державної служби характеризується такими ознаками: а) є єдиною підставою, що передбачає одностороннє припинення державно-службових відносин за бажанням державного службовця; б) державний службовець має право у будь-який момент і з будь-якої причини звільнитися за своєю ініціативою, письмово попередивши про це завчасно суб'єкта призначення; в) імперативний характер – подання державним службовцем заяви про звільнення за своєю ініціативою зобов'язує суб'єкта призначення видати акт про припинення державної служби у строки, визначені законодавством (загальний строк – 14 днів, скорочений строк – до 14 днів, винятковий строк – визначений державним службовцем за обставин, передбачених законодавством); г) державний службовець має право відкликати заяву про звільнення за своєї ініціативою до спливу строку, визначеного законодавством. До ініціативи державного службовця як підстави для припинення державної служби наближеною за правовою природою є відставка.

З метою вдосконалення правового регулювання припинення державної служби з ініціативи службовця доцільним є збільшення строку попередження про

звільнення з 14-ти календарних днів до 1-го місяця, що потребує викладення ч. 1 ст. 86 Закону України «Про державну службу» у такій редакції: *«державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніш як за місяць до дня звільнення»*.

14. Ініціатива суб'єкта призначення є підставою для припинення державної служби (ст. 87 Закону України «Про державну службу»), в реалізації якої закладено публічний інтерес, а її сутність пов'язується із одностороннім волевиявленням суб'єкта призначення припинити державно-службові відносини державного службовця поза його волею. На відміну від ініціативи державного службовця, ця підстава може бути застосована лише за умови настання врегульованого законодавством переліку обставин штатно-організаційного, особистісно-професійного та іншого характеру (видових підстав): а) скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу; б) ліквідація державного органу; в) встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування; г) отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; ґ) вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення; д) нез'явлення на службі внаслідок тимчасової непрацездатності протягом строку, що визначений законом.

Ініціатива державного службовця як підстава для припинення державної служби вирізняється комплексним характером, адже окремі видові підстави є імперативними та зобов'язують суб'єкта призначення звільнити державного службовця (наприклад, у разі отримання негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності тощо), а інші є диспозитивними – надають таке право (як-то вчинення дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення, тощо).

15. Правове регулювання припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення як підстави для припинення державної служби має такі недоліки: а) відсутність врегулювання об'єктивних критеріїв (ознак), які мають враховуватися суб'єктом призначення при обранні державних службовців, яких слід

звільнити у зв'язку із реорганізацією державного органу; б) відсутність гарантування державному службовцю, який звільняється за п. 1 ч. 1 ст. 87 Закону України «Про державну службу», права поворотного прийняття на державну службу, що перешкоджає збереженню професійних кадрів, інституційної пам'яті та наступництва у діяльності державного органу; в) наявність широких дискреційних повноважень суб'єкта призначення та відсутність нормативно визначених об'єктивних критеріїв (ознак), якими він повинен керуватися при прийнятті рішення щодо встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування (за п. 2 ч. 1 ст. 87); г) встановлення можливості звільнення державного службовця з підстави одноразового отримання ним негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності в умовах широких дискреційних повноважень суб'єктів оцінювання та наявності нечітких критеріїв (ознак) для виставлення оцінок (за п. 3 ч. 1 ст. 87); ґ) неможливість розмежування між собою низки дисциплінарних проступків, врегульованих ст. 65 Закону України «Про державну службу», що передбачає широкі дискреційні повноваження у кваліфікації таких проступків зі сторони дисциплінарних комісій та створює можливості для свавільного звільнення службовця суб'єктом призначення (за п. 4 ч. 1 ст. 87).

З метою усунення наведених недоліків пропонуємо до Закону України «Про державну службу» внести такі зміни та доповнення:

– ч. 6 ст. 35 доповнити абз. 2 такого змісту: «*Суб'єкт призначення приймає рішення про встановлення відповідності або невідповідності державного службовця, щодо якого встановлено випробування, займаній посаді на підставі висновку безпосереднього керівника про виконання таким державним службовцем встановлених на час випробування завдань з огляду на результати та якість їх виконання. Процедура встановлення відповідності або невідповідності державного службовця, щодо якого встановлено випробування, займаній посаді, та критерії для прийняття такого рішення, визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби»;*

– ч. 6 ст. 44 викласти у такій редакції: «*У разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності*

повторне оцінювання проводиться не раніше ніж через шість місяців з дня затвердження відповідного висновку. У разі отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби відповідно до пункту 3 частини першої статті 87 цього Закону та з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Протягом одного місяця з дня затвердження висновку, що містить негативну оцінку, керівник державної служби або суб'єкт призначення забезпечує затвердження для державного службовця індивідуальної програми професійного розвитку, спрямованої на усунення виявлених недоліків»;

– п. 3 ч. 2 ст. 87 викласти у такій редакції: «*отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності»;*

– ч. 3 ст. 87 доповнити абз. 2 такого змісту: «*при прийнятті рішення щодо припинення державної служби на підставі пункту 1 частини першої цієї статті у зв'язку із реорганізацією державного органу суб'єктом призначення враховуються результати оцінювання службової діяльності державних службовців протягом останніх трьох років, рівень їх професійної компетентності, стаж державної служби та стан дотримання ними службової дисципліни*»;

– абз. 4 ч. 3 ст. 87 викласти у такій редакції: «*державний службовець, якого звільнено на підставі пункту 1 частини першої цієї статті, у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного службовця, протягом шести місяців з дня звільнення має право поворотного прийняття на службу за його заявою, якщо він був призначений на посаду в цьому органі за результатами конкурсу»*.

16. Встановлення граничного віку перебування на державній службі як підстави для припинення державної служби є питанням об'єктивної необхідності, яка зумовлена природними віковими можливостями людини ефективно виконувати повноваження за посадою державної служби. Законодавство України дозволяє виділити: а) «звичайний» граничний вік – 65 років; б) «відкладений» граничний вік – 70 років, що є засобом управління персоналом, який дозволяє забезпечити гнучкість державної служби, збереження і передачу професійного досвіду та наступництво.

Аналіз законодавства України та судової практики дозволяє визначити ознаки інституту «відкладеного» граничного віку перебування на державній службі: а) він може застосовуватися до державного службовця, який досяг 65 років; б) передбачає можливість продовження державної служби особою до досягнення нею 70 років, але за умови щорічного прийняття рішення щодо такого продовження; в) уповноваженим суб'єктом на застосування є суб'єкт призначення, який має право прийняти таке рішення, керуючись дискреційними повноваженнями; г) державний службовець не наділяється правом чи гарантією застосування інституту за його бажанням, а слідом суб'єкт призначення для прийняття відповідного рішення не потребує ініціативи такого службовця (заяви тощо); ґ) двосторонній характер – застосовується суб'єктом призначення лише за згодою державного службовця; д) обов'язковою умовою застосування є наявність потреб по службі.

З метою підвищення ефективності інституту «відкладеного» граничного віку перебування на державній службі доцільним є використання провідного зарубіжного досвіду шляхом обмеження дискреційних повноважень суб'єкта призначення через встановлення його обов'язку враховувати при прийнятті рішення щодо продовження служби: а) результати оцінювання службової діяльності державного службовця; б) стан дотримання ним службової дисципліни. У зв'язку з цим пропонуємо ч. 4 ст. 83 Закону України «Про державну службу» викласти у такій редакції: *«У зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою за умови отримання таким службовцем протягом останніх трьох років відмінних або позитивних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності та відсутності у нього діючих дисциплінарних стягнень. Рішення про продовження строку перебування на державній службі приймається суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку».*

17. Гарантії прав державних службовців, служба яких припиняється, – це система процедурних, преференційних, захисних, фінансово-матеріальних та інших засобів, приписів та умов, які забезпечують реалізацію, дотримання та захист прав громадян, які проходять державну службу, та відносно яких ініціюється, розглядається

питання щодо прийняття акту про припинення державної служби або такий акт вже прийнято. Вагомого значення для захисту службовців від політично вмотивованого та свавільного звільнення має принцип стабільності, визначення якому надається у п. 10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу». Подальше вдосконалення принципу стабільності та засобів його забезпечення потребує вжиття таких заходів: а) доповнення дефініції принципу стабільності такою складовою як «встановлення вичерпної кількості підстав для припинення державної служби»; б) законодавча розбудова політичної неупередженості державної служби у широкому сенсі, за якої її складовими є не лише обмеження щодо політичної неупередженості державних службовців, але й обов'язок суб'єктів політичної діяльності (політичних діячів, політичних партій тощо) оберігати таку політичну неупередженість та не посягати на неї; в) законодавче закріплення віктимізації як форми дискримінації, що передбачає захист від незаконного звільнення державних службовців, які викривають порушення законодавства про запобігання і протидію дискримінації та повідомляють про них; г) встановлення кримінальної відповідальності за примушування державного службовця до звільнення або звільнення державного службовця у зв'язку із повідомленням ним про порушення законодавства про запобігання та протидію дискримінації.

18. Після введення воєнного стану законодавство України про державну службу в частині регулювання припинення державно-службових відносин зазнало низки змін та доповнень, що зумовлено необхідністю забезпечити керованість державної служби та адекватне реагування на виклики і загрози збройної агресії РФ проти України з метою збереження життя та здоров'я персоналу, створення умов для безперебійного функціонування державних органів в умовах безпекових ризиків та оперативного прийняття кадрових рішень, гарантування дотримання персоналом правил військового обліку, а також забезпечення «очищення» державної служби від осіб, які займались колабораційною діяльністю або пособництвом державі-агресору. «Воєнна» новелізація припинення державної служби пов'язується із ухваленням законів України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15.03.2022 р., «Про внесення змін до деяких законів України

щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 р., внесенням змін та доповнень до КЗпП України та ін.

Основні «воєнні» законодавчі новації щодо припинення державної служби є такими: а) спрощення умов реалізації державним службовцем права на звільнення за власним бажанням у разі проходження служби в державному органі, який розташований у районі ведення бойових дій за умови існування загрози для життя та здоров'я персоналу; б) «воєнна» модифікація припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення шляхом спрощення процедури такого припинення, врахування безпекових загроз при притягненні державного службовця до дисциплінарної відповідальності, утворення нової видової підстави для звільнення за ініціативою суб'єкта призначення, що пов'язана із недотриманням державним службовцем правил військового обліку; в) визнання факту перебування державного службовця у робочий час за межами України як дисциплінарного проступку, що передбачає звільнення з державної служби (крім випадку оформлення службового відрядження у порядку, передбаченому законодавством України); г) встановлення нової підстави для припинення державної служби, що буде реалізована після припинення або скасування воєнного стану та стосується звільнення державних службовців, які під час воєнного стану були призначені на посади без конкурсного відбору; ґ) врегулювання колабораційної діяльності та пособництва державі-агресору як злочинів, притягнення до відповідальності за які передбачає втрату особою права на державну службу як підставу для припинення державної служби, та ін.

Новацією, яка була запроваджена до введення воєнного стану, але модифікована під час його дії, є наділення гарантією захисту від звільнення з державної служби особливих категорій осіб, проходження державної служби яких призупинено у зв'язку з обставинами збройної агресії проти України. Йдеться про державних службовців, які: а) призвані на військову службу під час мобілізації, на особливий період; б) визнані безвісно відсутніми після призову на військову службі під час її проходження; в) перебувають у полоні; г) визнані такими, що позбавлені особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України. У контексті наведених категорій державних службовців має місце призупинення, а не припинення державної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

2. Адміністративне право України: академ. курс: підруч.: у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов та ін. Київ: Юрид. думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.

3. Адміністративне право: підруч. [Ю. П. Битяк, І. М Балакарєва, І. В. Бойко та ін.] / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.

4. Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. В. А. Вдовічена, Т. О. Коломоєць, І. В. Ковбаса. Одеса: Юридика, 2026. 664 с.

5. Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 480 с.

6. Адміністративне право України: підруч. [П. Діхтієвський, Ю. Ващенко, Н. Задирака та ін.] / за заг. ред. П. Діхтієвського. Київ: Вид-во Людмила, 2023. 772 с.

7. Административное право Украины: учеб. / под общ. ред. С. В. Кивалова. Харьков: Одиссей, 2006. 880 с.

8. Алексеев А. С. Русское государственное право. 2-е изд. М.: Тип. А. А. Гатцука, 1892. 473 с.

9. Андреевский И. Е. Русское государственное право. Т. I. О правительстве. СПб., М.: Изд. М. О. Вольфа, 1866. 500 с.

10. Аніщенко Т. С. Право публічної служби у системі адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 15 с.

11. Аніщенко Т. С. Службове право: правова природа, сутність та внутрішня побудова. *Питання адміністративного права* / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2017. (кн. 1). С. 105-116.

12. Барабаш Ю., Берченко Г. Чи здатна захистити себе демократія в умовах війни ? (На досвіді державного будівництва під час російської агресії). *Право України*. 2023. № 1. С. 12-33.

13. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія. Харків: Право, 2005. 304 с.

14. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Федчишин С. А. Публічна служба: посіб. для підгот. до іспиту / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 260 с.

15. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посіб. Одеса. 2020. 511 с.

16. Біла-Тіунова Л. Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2011. 540 с.

17. Біла-Тіунова Л. Р., Стець О. М. Службове право України: підруч. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.

18. Бліхар М. М., Анциферова М. В. Місце службового права в національній системі права України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 9. С. 215-217. URL: http://lsej.org.ua/9_2023/51.pdf (дата звернення: 10.11.2025).

19. Бліхар М. М., Хомишин І. Ю. Службове право України: підруч. Львів: Растр-7, 2024. 364 с.

20. Бойко І. В. Види актів публічної адміністрації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 2. С. 497-503. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/04/75.pdf (дата звернення: 10.08.2026).

21. Бойко С. Ю. Переведення на іншу посаду та звільнення як заходи запобігання корупції і врегулювання конфлікту інтересів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 20 с.

22. Боровик А. В., Трифонов О. І. Звільнення публічних службовців у зв'язку зі скороченням їх чисельності або штату чи реорганізацією органів державної влади та місцевого самоврядування: проблеми та перспективи правового регулювання. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 119-125.

23. Боссарт Д., Деммке К. Державна служба у країнах-кандидатах до вступу до ЄС: нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / пер. з англ. О. М. Шаленко. Київ: Міленіум, 2004. 128 с.

24. Бурдейна О. В. Проблематика питання щодо звільнення з державної служби керівника апарату суду. *Публічне право*. 2021. № 2 (42). С. 50-60.

25. Вапнярчук Н. М. Теоретико-прикладні проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія. Харків: Юрайт, 2012. 312 с.

26. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

27. Величко Л. Ю. Дія норм трудового права на правове регулювання праці державних службовців. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1. С. 102-106.

28. Виконавча влада і адміністративне право: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін Юре, 2002. 668 с.

29. Віхляєв М. Ю. Припинення служби. *Велика українська юридична енциклопедія*: у 20 т. Харків: Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. С. 740-743.

30. Голобутовський Р. З. Адміністративно-правові засади публічної служби в органах судової влади в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 487 с.

31. Голуботовський Р. З. Адміністративно-правові засади публічної служби в органах судової влади України: автореф. … д-ра юрид. наук. Запоріжжя. 38 с.

32. Горенберг М. Государственная служба. *Право.* 1902. № 45. С. 2027-2033.

33. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія. Київ: Київський університет, 2007. 335 с.

34. Грищук А. Б. Припинення державної служби: підстави, порядок, наслідки. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 304-307. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/4b1388dc-8953-494d-b3d6-4a4a1b5a3973/content (дата звернення: 10.08.2026).

35. Данильєва І. Є. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні: автореф. … дис. канд. юрид. наук. Київ, 2005. 24 с.

36. Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні. *Офіційний веб-портал Національного агентства України з питань державної служби*. URL: https://nads.gov.ua/test (дата звернення: 10.08.2026).

37. Дем'янченко А. С. Право на доступ до державної служби в періоди запровадження особливих правових режимів : дис. … д-ра філос. Київ, 2025. 244 с.

38. Державна служба в Україні та напрями її реформування і розвитку / А. Заболотний, В. Дерець, І. Коліушко, О. Саєнко, А. Астапов. Київ: Центр політико-правових реформ, 2024. 102 с.

39. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку: монографія / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Ін-Юре, 1999. 272 с.

40. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства: монографія / за заг. ред. С. В. Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. Одеса: Фенікс, 2013. 438 с.

41. Державна служба: навч. посіб. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Київ: СІК ГРУП УКРАЇНИ, 2012. 526 с.

42. Державне управління в Україні: оцінювання на відповідність Принципам державного управління. SIGMA. Париж: OECD Publishing, 2024. URL: https://www.sigmaweb.org/uk/publications/2024/02/public-administration-in-ukraine_27a46a58.html (дата звернення: 26.08.2026)

43. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2022 р., № 440. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF#Text (дата звернення: 05.09.2025).

44. Деякі питання реалізації Закону України «Про очищення влади»: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 563, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2014. № 85. Ст. 2412.

45. Деякі питання реформування державного управління України. Розпорядження Кабінету Міністрів від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text (дата звернення: 05.05.2026).

46. Деякі питання скорочення чисельності працівників органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2023 р. № 1410, зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-2023-%D0%BF (дата звернення: 26.08.2026).

47. Дисциплінарно-деліктне право України: навч. посіб / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. Київ: Ін Юре, 2016. 464 с.

48. Дрозд О. Ю. Співвідношення норм трудового та адміністративного права при регулюванні проходження державної служби в Україні: монографія. Дніпро: Гельветика, 2016. 420 с.

49. Елистратов А. И. Административное право. М., Л.: Гос. изд., 1929. 366 с.

50. Європейська соціальна хартія від 03.05.1996 р. Рада Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text (дата звернення: 10.08.2026).

51. Єремійчук О. Д. Регламентація підстав для припинення державної служби в Україні: стан та напрями вдосконалення. *Збірник наукових праць Національної академії при Президентові України*. 2011. Вип. 1. С. 68-78.

52. Жеребкін В. Є. Логіка: підруч. Київ: Знання», 2006. 255 с.

53. Заболотна Л. В. Механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності державного службовця дипломатичної служби України: дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2017. 255 с.

54. Загальне адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Б. Візера, Я. Лазура, Т. Карабін, О. Білаша. Одеса: Юридика, 2025. 418 с.

55. Загальне адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Вид. 3-тє. Одеса: Юридика, 2026. 730 с.

56. Закон «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами й бізнесом: посіб. для публ. служб. / [В. Тимощук, А. Школик, І. Бойко, Є. Школьний]. Київ, 2022. 74 с.

57. Закон України «Про державну службу»: науково-практичний коментар / О. В. Агапова, А. І. Берлач, М. І. Бєлікова та ін. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Д. В. Луценка. Одеса: Юридика, 2025. 706 с.

58. Золотухіна Л. О. Доречність дисциплінарної відповідальності за порушення присяги (на прикладі службово-трудових відносин державної служби). *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 1 (116). С. 39-46.

59. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення: навч. посіб. Харків: ФІНН, 2010. 672 с.

60. Ісаєнко І. А. Європейський вимір державної служби: дис. … канд. держ. упр. Дніпро, 2018. 218 с.

61. Кагановська Т. Є. Інститут державної служби в системі адміністративного права України. *Правова держава*. 2015. № 20. С. 45-50.

62. Касьян В. В. Адміністративно-правове регулювання державної служби в митних органах України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2025. 20 с.

63. Ківало Л. В. Адміністративно-правове забезпечення судового захисту особи у спорах щодо її незаконного звільнення з публічної служби : дис. … д-ра філос.: Одеса, 2024. 257 с.

64. Ківало Л. В. Незаконне звільнення з публічної служби як підстава звернення до адміністративного суду. *Правова держава*. 2022. № 47. С. 21-28.

65. Ківалов С. В. Основні напрямки реформування адміністративного права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 3-6.

66. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. коментар. 2-е вид., змін. та доп. Одеса: Фенікс, 2009. 692 с.

67. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Публічна служба в Україні: підруч. Одеса: Фенікс, 2009. 688 с.

68. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р., Корнута Л. М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: питання теорії і правового регулювання: монографія. Одеса: Фенікс, 2013. 274 с.

69. Кірмач А. В. Підстави та порядок припинення державної служби: європейський досвід правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. Вип. 2. С. 202-211.

70. Кірмач А. В. Проходження державної служби: європейський досвід правового регулювання: монографія / відп. ред. В. Б. Авер'янов. Київ: ІДП імені В.М. Корецького, 2011. С. 52, 54-55.

71. Коваленко В. Л. Сучасні проблеми правового регулювання державної служби. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 417-421.

72. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.05.2005 р. № 2747-IV, зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення: 19.10.2023).

73. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII, зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text (дата звернення: 02.08.2025).

74. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р., зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print (дата звернення: 19.10.2023).

75. Колісніченко Н. М. Європейська державна служба між традицією та реформуванням. *Державне будівництво*. 2007. № 1(2). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%282%29__45 (дата звернення: 10.08.2026).

76. Колобиліна О. О. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення Державної митної служби України: дис. ... д-ра філософії. Харків, 2024. 208 с.

77. Коломоєць Т. О. Проходження державної служби. *Велика українська юридична енциклопедія*: у 20 т. Харків: Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. С. 765-767.

78. Коломоєць Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права? *Питання адміністративного права*. / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: Оберіг, 2018. (кн. 2). С. 131-140.

79. Коломоєць Т. О. Службовий кодекс України: міф чи реальність? *Правова освіта та наука в умовах євроінтеграції*: матеріали Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (18 берез. 2021 р.) / за заг. ред. Ю. О. Легези. Дніпро, 2021. С. 109-111.

80. Коломоєць Т. О., Германюк М. О. Система принципів державної служби як базових положень підгалузі адміністративного права: теоретико-правовий та нормативний аспекти: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2012. 216 с.

81. Коломоєць Т. О., Кушнір С. М. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з використанням функцій держави або місцевого самоврядування, особливий різновид спеціального антикорупційного обмеження. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2018. № 3. С. 50–59.

82. Коломоєць Т. Щорічне оцінювання результатів службової діяльності державних службовців в Україні: чи досконалою є обрана нормативна модель ? *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 96–104.

83. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини) від 04.11.1950 р. *Рада Європи.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 30.03.2026).

84. Конституційні подання станом на 31 травня 2026 р. *Офіційний веб-портал Конституційного Суду України*. URL: https://ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyni-podannya-stanom-na-31-travnya-2026-roku (дата звернення: 10.08.2026).

85. Конституція України: прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р., з наступ. змін. та доп. *Відом. Верхов. Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

86. Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1909. Т. I. Введение и общая часть. 623 с.

87. Кравчук О. Л. Припинення державної служби в митних органах за порушення присяги. *Митна справа*. 2011. № 6 (78). С. 57-65.

88. Кравчук О. Л. Припинення державної служби за порушення присяги : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2021. 20 с.

89. Кремова Д. С. Інститут присяги у службовому праві України: дис. … д-ра філософії. Запоріжжя. 2021. 223 с.

90. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р., № 2341-III, зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення: 17.07.2026)

91. Куплеваский Н. И. Государственная служба в теории и действующем праве Англии, Франции, Германии и Цислейтанской Австрии. Харьков: Тип. М. Ф. Зильберберга, 1888. 268 с.

92. Куцевич А. А. Сучасний стан правового регулювання порядку звільнення державних службовців: позитивні та негативні аспекти. *Соціальне право*. 2019. № 3. С. 118–124.

93. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Державна служба в Україні: навч. посіб. 3-тє вид. Київ: Дакор, 2009. 560 с.

94. Луценко О. Є. Звільнення державного службовця за результатами оцінювання службової діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 2. С. 150-154.

95. Луценко О. Є. Галузева належність дисциплінарної відповідальності державних службовців. *Право та інновації*. 2016. № 1. С. 159-165.

96. Макеєв С. О. Вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку як підстава для припинення державної служби. *Актуальні питання адміністративного права та процесу в умовах воєнного стану:* зб. м-ів X Всеукр. наук. конф. молод. вч. (м. Кропивницький, 06 груд. 2024 р.). Кропивницький: ДонДУВС, 2024. С. 151-154.

97. Макеєв С. О. Граничний вік перебування на державній службі в Україні: законодавче регулювання, новації періоду пандемії COVID-19 та воєнного стану. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: зб. тез IX Міжнарод. наук.-практ. конф., присвяч. пам’яті д.ю.н., проф., академ.-засновн. НАПрНУ, першого Голови Конст. Суду України Л. П. Юзькова (м. Хмельницький, 14 трав. 2026 р.). Хмельницький: ХУУП імені Леоніда Юзькова, 2026. С. 248-250.

98. Макеєв С. О. До питання класифікації підстав для припинення державної служби в Україні. *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану*: зб. наук. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. з нагоди Дня державної

служби (м. Харків, 19 черв. 2025 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2025. С. 269-273.

99. Макеєв С. О. До характеристики постслужбових обмежень, спрямованих на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням. *Від громадянського суспільства – до правової держави*: тези доп. XVII Міжнарод. наук.-практ. конф. до 30-річчя Конституції України та 35-річчя Акта проголошення незалежності України (м. Харків, 05 черв. 2026 р.). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2026. С. 118-121.

100. Макеєв С. О. Європейський досвід правового регулювання підстав для припинення державної служби. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів* : зб. матер. V Міжнар. наук.- практ. конф. (м. Львів, 04 квітня 2025 р.); відпов. за вип. М. М. Бліхар, Н. І. Дідик. Київ: Комп. диз., 2025. С.197-200.

101. Макеєв С. О. Законодавче регулювання підстав для припинення державної служби (досвід держав-членів Європейського Союзу). *Право і суспільство*. 2024. № 6. Т. 1. С. 138-144.

102. Макеєв С. О. Законодавчі новації щодо припинення державної служби в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні питання правового забезпечення сектору безпеки та оборони у сучасних умовах*: зб. тез доп. II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 лист. 2024 р.). Харків: НА НГУ, 2024. С. 82-85.

103. Макеєв С. О. Припинення державної служби як предмет правового регулювання: проблема визначення галузевої належності. *Публічна влада в умовах режиму воєнного стану: виклики, рішення, європейський вектор*: матеріали III Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Київ, 14 трав. 2026 р.) / за заг. ред. П. В. Діхтієвського. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2026. С. 476-478.

104. Макеєв С. О. Про співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні припинення державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2025. Вип. 90. Ч. 3. С. 297-303.

105. Макеєв С. О. Стабільність як принцип державної служби в Україні. *Публічна служба в умовах воєнного стану: сучасні виклики та перспективи реформування*: зб. наук. матаріалів Всеукр. наук.-практ. конф. з нагоди Дня державної служби (м. Харків, 18 черв. 2026 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2026. С. 234-238.

106. Малиновський В. Я. Державна служба: теорія і практика: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 160 с.

107. Малиновський В. Я. Публічна служба в Україні: підруч. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ: Кондор, 2024. 476 с.

108. Мельник Р. С., Мосьондз С. О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. / за ред. Р. С. Мельника. Київ: Юрінком Інтер, Буква Закону, 2018. 344 с.

109. Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції : станом на 03.02.2025 р. / Національне агентство з питань запобігання корупції. Київ, 2025. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Categories/00/a7/00a7436f958b8a030a42c403bcc53b2708767ea9fe094fb1c9e7e99214c76937310259413.pdf (дата звернення: 20.08.2026).

110. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32. Ст. 1175.

111. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21.12.1965 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text (дата звернення: 18.05.2023).

112. Настюк В. Я. Проходження державної служби в митних органах. *Проблеми законності*. 2002. Вип. 56. С. 105-110.

113. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / за ред. А. О. Селіванова та М. І. Іншина. 2-ге вид. перероб. та доп. Харків: Право, 2018. 552 с.

114. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / редкол.: К. О. Ващенко та ін. Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

115. Неумивайченко Н. М. Особливості виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин державних службовців: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2002. 20 с.

116. Новак О. Д. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія / за заг. ред. В. В. Зуй. Харків: Право, 2015. 200 с.

117. Оболенський О. Ю. Державна служба: підруч. Київ: КНЕУ, 2006. 472 с.

118. Ольшевська Ю. М. Інститут юридичної відповідальності державних службовців у системі службового права України: монографія / за наук. ред. А. І. Берлача. Київ: Талком, 2024. 208 с.

119. Остапенко О. І., Кісіль З. Р., Ковалів М. В., Кісіль Р.-В.В. Адміністративне право: навч. посіб. 2-ге вид. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 536 с.

120. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL: https://nads.gov.ua/ (дата звернення: 05.09.2025).

121. Панова Н. С. Концепт державної адміністративної служби України: дис. … д-ра юрид. наук. Одеса, 442 с.

122. Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. Київ: Вид-во Київ. ун-ту, 1971. 128 с.

123. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями: постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 34. Ст. 1329.

124. Плетньова Т. Р. Адміністративно-правові засади управління персоналом на державній службі: дис. ... д-ра філософії. Харків, 2023. 238 с.

125. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р., № 2755-VI, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32. Ст. 1175.

126. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.10.2024 р. у справі № 120/394/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/122555501 (дата звернення: 04.05.2026).

127. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 02.04.2026 р. у справі № 480/12213/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/135416553. (дата звернення: 17.08.2026).

128. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12.11.2024 р. у справі № 440/3992/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/123060084 (дата звернення: 17.08.2026).

129. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 23.05.2024 р. у справі № 380/15503/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/119227841 (дата звернення: 17.08.2026).

130. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 31.05.2024 р. у справі № 380/15752/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/ (дата звернення: 17.08.2026).

131. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 18.12.2025 р. у справі № 140/5414/24. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/132726924. (дата звернення: 18.08.2026).

132. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 09.01.2024 р. у справі № 640/19582/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/116186716 (дата звернення: 19.08.2026).

133. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 21.07.2022 р. у справі № 826/2538/18. URL: https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=105423215 (дата звернення: 19.08.2026).

134. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 03.07.2026 р. у справі № 480/7731/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/137945916 (дата звернення: 19.08.2026).

135. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.03.2026 р. у справі № 640/19582/21. URL: https://iplex.com.ua/doc.php?regnum=135111386 (дата звернення: 19.08.2026).

136. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 03.04.2024 р. у справі № 380/7136/23. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/118108927 (дата звернення: 20.08.2026).

137. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 09.03.2023 р. у справі № 640/30382/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/109541721. (дата звернення: 23.08.2026).

138. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 08.11.2022 р. у справі № 620/11180/21. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/107251320. (дата звернення: 23.08.2026).

139. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 01.07.2025 р. у справі № 140/7973/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/128547588. (дата звернення: 23.08.2026).

140. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 31.01.2024 р. у справі № 400/4445/22. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/116681275 (дата звернення: 26.08.2026).

141. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 24.07.2020 р. у справі № 816/654/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/90591059 (дата звернення: 26.08.2026).

142. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 «Про практику розгляду судами трудових спорів». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-92#Text (дата звернення: 22.08.2026)

143. Правове регулювання публічної служби: між національною традицією та європейськими стандартами: колективна монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, С. А. Федчишина. Одеса: Гельветика, 2026. 886 с.

144. Приймаченко Д. В., Приймаченко Д. Д. Правове регулювання вступу на державну службу в митні органи України: сучасний стан та перспективи. *Правова позиція*. 2020. № 1 (26). С. 68-76.

145. Приймаченко Д. В., Самборська Ю. Л. Дисциплінарний статут митної служби України: переваги та недоліки правового регулювання. *Митна справа*. 2006. № 1. С. 13-17.

146. Приймаченко Д. В., Щербина В. І. Проблеми застосування загального та спеціального законодавства щодо проходження служби працівниками митної служби. *Вісник Академії митної служби України*. Серія «Право». 2009. № 1. С. 14-19.

147. Принципи державного управління. OECD Publishing, Paris, 2023. 47 с. URL: https://www.sigmaweb.org/uk/publications/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805.html (дата звернення: 31.08.2026).

148. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: монографія / Л. Р. Біла-Тіунова та ін. Одеса: Фенікс, 2015. 236 с.

149. Припутень Д. С. Теорія примусу у службовому праві: монографія. Херсон: Гельветика, 2018. 426 с.

150. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р., № 2073-IX, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

151. Про відпустки: Закон України від 14.10.1992 р., № 2694-XII, зі змін. та доп. URL:

152. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 15.12.2020 р. № 1081-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 3. Ст. 128.

153. Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби: Закон України від 23.02.2023 р. № 2937-IX, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2023. № 31. Ст. 1663

154. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 р. № 117-IX, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2019. № 76. Ст. 2634.

155. Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань підготовки громадян України до національного спротиву: Закон України від 25.03.2026 р., № 4826-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4826-20#n82 (дата звернення: 25.04.2026).

156. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон

України від 12.05.2022 р., № 2259-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 42. Ст. 2279.

157. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів: Закон України від 31.10.2019 р., № 263-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#Text (дата звернення: 17.07.2026)

158. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей зайняття деяких посад в органах державної влади, інших державних органах та органах місцевого самоврядування громадянами України, які мають громадянство іноземної держави: проєкт Закону України, реєстр. № 14230 від 18.11.2025 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/58785 (дата звернення: 19.08.2026).

159. Про внесення зміни до статті 23 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» щодо надання відстрочки від призову на військову службу під час мобілізації деяким категоріям громадян: Закон України від 11.02.2026 р. № 4782-IX. *Офіційний вісник України*. 2026. № 25. Ст. 1728.

160. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2001. № 9. Ст. 342.

161. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.

162. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text (дата звернення: 07.07.2020).

163. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 4. Ст. 115.

164. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 50. Ст. 1747.

165. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII, зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text (дата звернення: 20.10.2023).

166. Про засади запобігання і протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2012. № 76. Ст. 3071.

167. Про затвердження Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників: наказ Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціального захисту населення України від 29.07.1993 р. № 58. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0110-93 (дата звернення: 08.08.2026).

168. Про затвердження Методичних рекомендацій з питань випробування та встановлення відповідності державного службовця займаній посаді: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 31.01.2024 р. № 11-24. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0011859-24#Text (дата звернення: 26.08.2026).

169. Про затвердження Національної програми адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС): постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2026 р., № 438. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/438-2026-%D0%BF/card6#Public (дата звернення: 05.05.2026).

170. Про затвердження Порядку ведення та зберігання особових справ державних службовців: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 22.03.2016 р. № 64. *Офіційний вісник України*. 2016. № 36. Ст. 1428.

171. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1074, зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF (дата звернення: 26.08.2026).

172. Про затвердження Порядку обчислення стажу державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 229. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/229-2016-п (дата звернення: 08.08.2026)/

173. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: постанова Кабінету Міністрів

України від 23.08.2017 р. № 640, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2017. № 70. Ст. 2124.

174. Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби: наказ Міністерства закордонних справ України від 18.10.2018 р. № 427, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2018. № 93. Ст. 3086.

175. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 494, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2020. № 51. Ст. 1594.

176. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 47. *Офіційний вісник України*. 2016. № 27. Ст. 1091.

177. Про оплату праці: Закон України від 14.10.1992 р., № 2694-XII, зі змін. та доп. URL:

178. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р., № 2136-IX, зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text (дата звернення: 30.03.2026).

179. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII, зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text (дата звернення: 02.08.2025).

180. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII, зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text (дата звернення: 10.10.2023).

181. Про порядок надання медичного висновку у зв’язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов’язків за станом здоров’я: наказ Міністерства охорони здоров’я України та Національного агентства України з питань державної служби від 13.04.2016 р. № 80/352. *Офіційний вісник України*. 2016. № 41. Ст. 1562.

182. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2015. № 46. Ст. 1449.

183. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. № 1045-XIV, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 1999. № 38. Ст. 1889.

184. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2023 р. № 524, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2023. № 55. Ст. 3072.

185. Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей: Закон України від 26.01.2022 р. № 2010-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 14. Ст. 32.

186. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56. Ст. 1935.

187. Про схвалення Плану України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р. № 244-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-2024-%D1%80 (дата звернення: 05.05.2026).

188. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2026-2030 роки та затвердження операційного плану заходів з її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.06.2026 р. № 768-р. *URL:* https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/768-2026-%D1%80#Text (дата звернення: 31.08.2026).

189. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2011. № 27. Ст. 1123.

190. Продаєвич О. С. Проходження державної служби в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2008. 19 с.

191. Проневич О. С. Вітчизняна модель державної служби в органах судової влади: легальний аспект. *Журнал східноєвропейського права*. 2026. № 142. С. 38-50.

192. Проміжний висновок щодо Закону «Про очищення влади» (Закон «Про люстрацію») в Україні. Висновок № 788/2014, CDL-AD(2014)044. Страсбург, 16.12.2014 року, схвалений Венеціанською Комісією на 101-й Пленарній сесії (12-13 грудня 2014 р.). URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29044-ukr

193. Процюк Е. О. Адміністративно-правові постслужбові антикорупційні обмеження щодо функціонерів публічного сектору: дис. ... д-ра філософії: 081 Право. Одеса, 2025. 215 с.

194. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.

195. Публічне адміністрування: навч. посіб. / [А. І. Берлач, Н. А. Литвин, І. А. Мацелюх та ін.] ; за заг. ред. А. І. Берлача, Н. А. Литвин. Київ: Дакор, 2025. 556 с.

196. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 23 Закону України «Про державну службу», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», статті 42 Закону України «Про дипломатичну службу» (справа про граничний вік перебування на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування) від 16.10.2007 р. № 8-рп/2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 43. Ст. 2979.

197. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 11.12.2018 р. у справі № 826/2538/18. URL: https://zakononline.ua/court-decisions/show/78762247 (дата звернення: 19.08.2026).

198. Самань В. В. Окремі аспекти нормативно-правового регулювання припинення трудових відносин з державними службовцями. *Правничий вісник Університету «Крок»*. 2019. № 39. С. 122-130.

199. Селецький О. В. Окремі правові питання притягнення дипломатичних працівників до дисциплінарної відповідальності. *Науковий вісник*

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2016. № 1. С. 140-146.

200. Сімонова І. П. Державно-службові відносини в контролюючих органах у сфері оподаткування: поняття та ознаки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2016. Вип. 37. Т. 3. С. 20–23.

201. Службове право України: навч. посіб. / А.І. Берлач, О. С. Проневич, О. Р. Радишевська та ін. за заг. ред. А. І. Берлача. Київ: Київський університет, 2023. 479 с.

202. Слюсар А. М. Особливості трудових відносин державних службовців. *Проблеми законності.* 2010. № 108. С. 83-89.

203. Сокольский В. В. Краткий учебник русского государственного права. Одесса: Эконом. типограф., 1890. 334 с.

204. Спасенко В. О. Адміністративна відповідальність за порушення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування: окремі аспекти адміністративно-правового регулювання в Україні. *Наукові перспективи*. 2025. № 9 (63). С. 1224–1231.

205. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. 3-тє вид., перероб. та доп. Київ: Атіка, 2011. 624 с.

206. Стець О. М. Контракт про проходження державної служби як підстава виникнення державно-службових правовідносин. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 3(31), Vol. 2. С. 195-199.

207. Стець О. М. Сутнісно-правова характеристика державно-службових відносин: монографія. Одеса: Фенікс, 2020. 370 с.

208. Сторожук О. Р. Організаційно-правові засади проходження дипломатичними працівниками дипломатичної служби: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2014. 21 с.

209. Тарасов И. Т. Учебник науки полицейского права. М.: Печ. С. П. Яковлева, 1891. 365 с.

210. Трудове право України : підруч. / [С. М. Бортник, К. Ю. Мельник, Л. В. Могілевський та ін.]. Харків: ХНУВС 2019. 408 с.

211. Управління персоналом в умовах децентралізації / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр. В. М. Олуйка. Київ, 2018. 504. с.

212. Фаєр Ю. Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 20 с.

213. Федоренко М. В. Система управління у сфері державної служби в Україні та Республіці Польщі: порівняльно-правові аспекти: дис. ... д-ра філософії: Київ, 2024. 248 с.

214. Федчишин С. А. Дипломатична служба України: організаційно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2021. 490 с.

215. Федчишин С. А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення: монографія. Харків: Право, 2020. 528 с.

216. Федчишин С. А. Європеїзація державної служби в Україні в умовах воєнного стану: проблеми правового забезпечення: монографія. Одеса: Юридика», 2026. 416 с.

217. Федчишин С. А. Кадровий резерв для проходження державної служби на деокупованих територіях України: принципи формування та функціонування у світлі європейських стандартів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 12. С. 427-432. URL: https://lsej.org.ua/12_2025/98.pdf (дата звернення: 03.04.2026).

218. Федчишин С. А. На шляху до доброчесної державної служби в Україні: чи відповідає відсутність компенсації під час «cooling-off period» європейським стандартам ? *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2026. Вип. 93. Ч. 3. С. 357-363.

219. Федчишин С. А. Підстави припинення дипломатичної служби України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія «Юридичні науки». 2020. № 4. Т. 31 (70). С. 183-189.

220. Федчишин С. А. Систематизація законодавства України про публічну службу: до постановки проблеми. *Реформування публічної служби в Україні: здобутки, виклики та перспективи*: зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. до 10-

ї річниці прийняття Закону України «Про державну службу» (м. Харків, 10 груд. 2025 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2026. С. 121-125.

221. Федчишин С. А. Стабільність як принцип державної служби: актуальність ідей академіка Ю. П. Битяка у світлі розвитку законодавства України про державну службу. *Еволюція адміністративно-правової думки в сучасній Україні*: метеріали наук.-практ. конф., присвяч. 75-ти річчю з Дня народження д.ю.н., проф., академіка НАПрНУ Ю. П. Битяка (м. Харків, 9 трав. 2024 р.). Харків: НЮУ імені Ярослава Мудрого 2024. С. 7-12.

222. Федчишин С. А. Щодо вступу на державну службу осіб з іноземним громадянством: перспективи розвитку законодавства України. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів*: зб. матер. VI Міжнар. наук.- практ. конф. (м. Львів, 24 квітня 2026 р.) / Нац. ун-т «Львівська політехніка»; відпов. М. М. Бліхар, В. Г. Яворська. Київ: Комп. дизайн, 2026. С. 295-299.

223. Фенич Я. В. Деякі аспекти припинення державної служби в Україні та країнах Європейського Союзу. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 5. С. 636-640. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/10/100.pdf (дата звернення: 03.04.2026).

224. Фоміч Г. В. Адміністративні процедури у публічній службі України: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 21 с.

225. Христенко В. А. Організаційно-правові засади припинення державної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.

226. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. Рада Європи. *Офіційний вісник України*. 2006. № 9. Ст. 592.

227. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р., № 1618-IV, зі змін. та доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text (дата звернення: 17.07.2026).

228. Черкунов О. В. Публічна служба в митних органах України: теоретичні та практичні питання правового регулювання організації і її здійснення: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2026. 815 с.

229. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 458 с.

230. Шевчук Б. М. Європейські стандарти публічної служби та правовий статус службовців органів місцевого самоврядування. *Демократичне врядування*. 2008. Вип. 2. С. 3-5/

231. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.

232. Шпенова П. Ю. Апарат суду в системі організаційного забезпечення судової діяльності: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2019. 22 с.

233. Щербина В. І., Соцький А. М. Трудове право України: підруч. Чернівці: Технодрук, 2021. 552 с.

234. Щодо виплати вихідної допомоги державному службовцю, який звільняється на підставі пункту 7 частини першої статті 83 Закону України «Про державну службу»: роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 29.09.2021 р. № 142 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-viplati-vihidnoyi-dopomogi-derzhavnomu-sluzhbovcyu-yakij-zvilnyayetsya-na-pidstavi-punktu-7-chastini-pershoyi-statti-83-zakonu-ukrayini-pro-derzhavnu-sluzhbu (дата звернення: 05.09.2025).

235. Щодо запобігання безпідставному припиненню державної служби в умовах воєнного стану : роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби. URL: https://nads.gov.ua/shchodo-zapobigannya-bezpidstavnomu-pripinennyu-derzhsluzhbi-v-umovah-voyennogo-stanu (дата звернення: 05.09.2025).

236. Щодо окремих питань процедури звільнення державного службовця за ініціативою суб'єкта призначення: Роз'яснення НАДС України від 15.03.2021 р. № 132-р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-okremih-pitan-proceduri-zvilnennya-derzhavnogo-sluzhbovcya-za-iniciativoyu-subyekta-priznachennya (дата звернення: 26.08.2026).

237. Щодо окремих підстав припинення державної служби: Роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 21.04.2022 р. №

151 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-okremih-pidstav-pripinennya-derzhavnoyi-sluzhb (дата звернення: 05.09.2025).

238. Щодо припинення державної служби окремих державних службовців, які перебувають поза штатом державного органу після завершення визначеного граничного строку : роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 31.03.2020 р. № 90-р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-pripinennya-derzhavnoyi-sluzhbi-okremih-derzhavnih-sluzhbovciv-yaki-perebuvayut-poza-shtatom-derzhanogo-organupislya-zavershennya-viznachenogo-granichnogo-stroku. (дата звернення: 05.09.2025).

239. Щодо процедури вивільнення державних службовців районної державної адміністрації у зв'язку з її припиненням : роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 16.01.2021 р. № 125. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-proceduri-vivilnennya-derzhavnih-sluzhbovciv-rajonnoyi-derzhavnoyi-administraciyi-u-zvyazku-z-yiyi-pripinennyam. (дата звернення: 05.09.2025).

240. Щодо процедури вивільнення державних службовців у зв'язку з припиненням державної служби за ініціативою суб'єкта призначення (стаття 87 Закону України «Про державну службу») : роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 20.02.2020 р. № 86 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-proceduri-vvivilnennya-derzhavnih-sluzhbovciv-u-zvyazku-z-pripinennyam-derzhavnoyi-sluzhbi-za-iniciativoyu-subyekta-priznachennya-stattya-87-zakonu-ukrayini-pro-derzhavnu-sluzhbu. (дата звернення: 05.09.2025).

241. Щодо скорочення строку попередження про наступне звільнення із займаної посади державної служби на підставі пунктів 1, 1^1 частини першої статті 87 Закону України «Про державну службу» : роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби від 02.09.2021 р. № 138 р/з. URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-skorochennya-stroku-poperedzhennya-pro-nastupne-zvilnennya-iz-zajmanoyi-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi-na-pidstavi-punktiv-1-11-chastini-pershoyi-statti-87-zakonu-ukrayini-pro-derzhavnu-s. (дата звернення: 05.09.2025).

242. Andersen D., Cornell A. Voting for bureaucracy ? Contestation, suffrage and meritocracy. *European Journal of Political Research*. 2023. Vol. 62, No. 4. P. 1122-1145. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1475-6765.12553 (дата звернення: 25.08.2026).

243. Brassiolo P., Estrada R., Fajardo G. *Bureaucratic Turnover Across Levels of Government*. *Economía LACEA Journal*. 2024. Vol. 23, No. 1. P. 89-106. URL: https://economia.lse.ac.uk/articles/10.31389/eco.427 (дата звернення: 25.08.2026).

244. Bundesbeamtengesetz vom 31 März 1999. Deutschland. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/__33.html (дата звернення: 23.08.2026).

245. Bundesgesetz vom 27 Juni 1979 über das Dienstrecht der Beamten (Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979). Österreich. BGBl. Nr. 333/1979. URL: https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1979/333/P21/NOR12098840 (дата звернення: 23.08.2026).

246. Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG; SR 172.220.1). Schweiz. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2001/123/de (дата звернення: 23.08.2026).

247. Burgerlijk Wetboek. Nederland. URL: https://wetten.overheid.nl/BWBR0005290/2026-07-01 (дата звернення: 10.08.2026).

248. CFR Part 330 «Recruitment, Selection, and Placement (General)», Subpart B «Reemployment Priority List (RPL)» (§§ 330.201-330.208); Subparts F, G «Career Transition Assistance Plan (CTAP)», «Interagency Career Transition Assistance Plan (ICTAP)». URL: https://www.ecfr.gov/current/title-5/chapter-I/subchapter-B/part-330/subpart-B. (дата звернення: 23.08.2026).

249. Code général de la fonction publique, France. Légifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000044425198/ (дата звернення: 10.08.2026).

250. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. URL: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (дата звернення: 05.05.2026).

251. Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. *Official Journal of the European Union*. L 303. 2 December 2000. pp. 16–22. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj (дата звернення: 23.08.2026).

252. Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. *Official Journal of the European Union*. L 303. 2 December 2000. pp. 16–22. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2000/78/oj (дата звернення: 30.03.2026).

253. Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. *Official Journal of the European Union*. L 305. 26 November 2019. pp. 17-56. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj (дата звернення: 30.03.2026).

254. Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (Recast). *Official Journal of the European Union*. L 204. 26 July 2006. pp. 23–36. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/54/oj (дата звернення: 30.03.2026).

255. Ingraham P. W. The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995. 196 p.

256. Judgment in the Case of Polyakh and Others v. Ukraine (Applications no. 58812/15, 53217/16, 59099/16 and 23231/18). *European Court of Human Rights*, 17 October 2019. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-196607 (дата звернення: 30.03.2026).

257. Judgment in the Case of Vilho Eskelinen and Others v. Finland (Application no. 63235/00). European Court of Human Rights, 19 April 2007. URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80249 (дата звернення: 30.03.2026).

258. Kolomoiets T. O. «Proportionality test» in the legal regulation of restriction after the termination of public service career: search for an optimal model. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 4 (27). С. 65-76.

259. Law of Bulgaria «On State Servant» of 27.08.1999. URL: https://aref.government.bg/sites/default/files/2023-03/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%20%D0%97%D0%90%20%D0%94%D0%AA%D0%A0%D0%96%D0%90%D0%92%D0%9D%D0%98%D0%AF%20%D0%A1%D0%9B%D0%A3%D0%96%D0%98%D0%A2%D0%95%D0%9B.pdf (дата звернення: 28.12.2024)

260. Law of Croatia «On Civil Servants» of 20.07.2005, https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92835/112671/F-354339813/ HRV72144%20Eng.pdf (дата звернення: 02.08.2025).

261. Law of Estonia «On Civil Service» of 13.06.2012, RT I, 06.07.2012, 1. URL: http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/94835/111444/F-595991419/ EST-94835.pdf (дата звернення: 02.08.2025).

262. Law of Georgia «On Public Service» of 27.10.2015, № 4346-IS. URL: https://matsne.gov.ge/en/document/download/3031098/1/en/pdf (дата звернення: 05.09.2025).

263. Law of Hungary «On Legal Status of Public Servants» of 05.05.1992, № 33/1992. URL: https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=31681 (дата звернення: 02.08.2025).

264. Law of Latvia «On State Civil Service» of 07.09.2000. URL: http://likumi.lv/doc.php?id=10944 (дата звернення: 02.08.2025).

265. Law of Lithuania «On Public Service» of 20.06.2018, XIII-1370. URL: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/cad5a783834211e89188e16a6495e98c/asr (дата звернення: 02.08.2025).

266. Law of Poland «On Civil Service» of 21.11.2008, URL: https://www.gov.pl/web/civilservice/legal-framework (дата звернення: 02.08.2025).

267. Law of Romania «On Civil Servants» of 08.12.1999, № 188/1999 https://world.moleg.go.kr/cms/commonDown.do?DLD_CFM_NO=Y8J0PK26OEFL0UPQCGZV&FL_SEQ=4637 (дата звернення: 28.12.2024)

268. Law of Slovakia «On Civil Service and Amendment of Certain Laws» of 01.02.2017, № 55/2017. URL: https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2017/55/ (дата звернення: 02.08.2025).

269. Law of Slovenia «On Public Servants» of 11.06.2002, № 2759. URL: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012613.pdf (дата звернення: 02.08.2025).

270. Matei L. The Romanian public administration facing the challenges of integration into the European Union. *Transformation of the role of the judiciary within a European integrated context*. 2006. P. 61-80. URL: https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-70858 (дата звернення: 21.01.2026)

271. Merit System Principles. Chapter 23. United States Code. URL: https://uscode.house.gov/v.iew.xhtml?path=/prelim@title5/part3/subpartA/chapter23&edition=prelim (дата звернення: 25.06.2026).

272. National Public Service Act of Japan (Act No. 120 of October 21, 1947). Japanese Law Translation, Ministry of Justice. URL: https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/1917/en (дата звернення: 10.08.2026).

273. Oliveira E., Abner G., Lee S., Suzuki K., Hur H., Perry J. L. What does the evidence tell us about merit principles and government performance? *Public Administration*. 2024. Vol. 102, No. 2. P. 668-690. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/padm.12945 (дата звернення: 25.08.2026).

274. Pichrt J., Kopecký M. Poznámka ke skončení služebního poměru na základě žádosti státního zaměstnance. *Právní rozhledy*. 2016. № 11. S. 402. URL: https://www.spolpracsoc.cz/files/2018/03/Pichrt-Kopecky-Pozn%C3%A1mka-ke-skon%C4%8Den%C3%AD-slu%C5%BEebn%C3%ADho-pom%C4%9Bru-na-z%C3%A1klad%C4%9B-%C5%BE%C3%A1dosti-st%C3%A1tn%C3%ADho-zam%C4%9Bstnance-2016.pdf (дата звернення: 23.08.2026).

275. Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The Quest for Control / Peters B. Guy et al. London: Routledge, 2004. 291 p.

276. Public Service Employment Act of Canada, S.C. 2003, c. 22, ss. 12, 13. URL: https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-33.01/FullText.html. (дата звернення: 26.08.2026).

277. Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers. Council of Europe. Adopted by the Committee of Ministers on 30 April 2014 at the 1198th meeting of the Ministers' Deputies. URL: https://rm.coe.int/16807096c7 (дата звернення: 14.04.2025).

278. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to member states on codes of conduct for public officials. Council of Europe. Adopted by the Committee of Ministers on 11 May 2000 at the 106th Session of the Committee of Ministers. URL: https://rm.coe.int/16804e2e9f (дата звернення: 14.04.2025).

279. Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe. Council of Europe. Adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2000 at the 699th meeting of the Ministers' Deputies. URL: https://rm.coe.int/native/09000016804c3142 (дата звернення: 14.04.2025).

280. Renshon S. A. Dual Citizenship and American National Identity. Washington: Center for Immigration Studies, 2001. URL: https://cis.org/sites/cis.org/files/articles/2001/paper20/renshondual.pdf (дата звернення: 23.08.2026).

281. Resolution 1096 (1996) on Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems, adopted by the Assembly on 27 June 1996 (23rd Sitting). The Parliamentary Assembly of the Council of Europe. URL: https://pace.coe.int/en/files/16507 (дата звернення: 14.04.2025).

282. The Civil Service in Europe: A Research Companion / ed. by K.-P. Sommermann, A. Krzywoń, C. Fraenkel-Haeberle. Abingdon ; New York : Routledge, 2025. 1016 p.

283. The Copenhagen Document – An idea whose time had come of 28 June 2010. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). URL: https://www.osce.org/home/104151?utm (дата звернення: 14.04.2026).

284. The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. September 1990. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). URL: https://www.osce.org/sites/default/files/f/documents/0/9/32240.pdf (дата звернення: 14.04.2026).

285. Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version, 2012). *Official Journal of the European Union*, C 326, 26 October 2012, pp. 47-390. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT (дата звернення: 23.01.2026).

286. United States Code. Title 5. Government Organization and Employees. Public Law 95-454 of October 13, 1978. URL: https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2023-title5/USCODE-2023-title5-partIII-subpartF-chap75-subchapII-sec7513

287. Upholding Civil Service Protections and Merit System Principles: Final Rule. United States 89 Fed. Reg. 24982 (April 9, 2024). URL: https://www.federalregister.gov/documents/2024/04/09/2024-06815/upholding-civil-service-protections-and-merit-system-principles (дата звернення: 25.06.2026).

288. Veit S., Vedder S. Measuring civil service politicization with career data: Backstage and frontstage political experience of top civil servants in the German ministerial administration. *Public Administration*. 2024. Vol. 102, No. 3. P. 1119-1136. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/padm.12967 (дата звернення: 26.08.2026).

289. Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology / eds. G. Roth, C. Wittich. Berkeley: University of California Press, 1978. 1469 p.

290. Young M. The Rise of the Meritocracy, 1870-2033: An Essay on Education and Equality. London: Thames and Hudson, 1958. 190 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ ЇЇ РЕЗУЛЬТАТІВ

Наукові праці,

в яких відображено основні наукові результати дисертації:

1. Макеєв С. О. Законодавче регулювання підстав для припинення державної служби (досвід держав-членів Європейського Союзу). *Право і суспільство*. 2024. № 6. Т. 1. С. 138-144. DOI: https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.6.21

2. Макеєв С. О. Припинення державної служби в Україні: підходи до розуміння та класифікація підстав. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 4. Ч. 2. С. 250-255. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2025/08/42-1.pdf. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.40

3. Макеєв С. О. Про співвідношення норм адміністративного та трудового права у регулюванні припинення державної служби. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2025. Вип. 90. Ч. 3. С. 297-303. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.43

Наукові праці,

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Макеєв С. О. Законодавчі новації щодо припинення державної служби в умовах воєнного стану в Україні. *Актуальні питання правового забезпечення сектору безпеки та оборони у сучасних умовах*: зб. тез доп. ІІ Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 лист. 2024 р.). Харків: НА НГУ, 2024. С. 82-85. URL: https://nangu.edu.ua/uploads/files/documenty/Naukova%20diyalnist/naukovu%20forumy/2024/%D0%97%D0%91%D0%86%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%20%D0%A2%D0%95%D0%97%20%20%D0%9D%D0%9F%D0%9A%2022.11.2024.pdf

5. Макеєв С. О. Вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку як підстава для припинення державної служби. *Актуальні питання адміністративного права та процесу в умовах воєнного стану:* зб. м-ів X Всеукр. наук. конф. молод. вч. (м. Кропивницький, 06 груд. 2024 р.). Кропивницький: ДонДУВС, 2024. С. 151-154. URL: https://dnuvs.ukr.education/wp-content/uploads/2025/01/zbirnyk-dlya-sajtu.pdf

6. Макеєв С. О. Європейський досвід правового регулювання підстав для припинення державної служби. *Проблеми розвитку адміністративного, фінансового та інформаційного права в контексті євроінтеграційних процесів*: зб. матер. V Міжнар. наук.- практ. конф. (м. Львів, 04 квітня 2025 р.); відпов. за вип. М. М. Бліхар, Н. І. Дідик. Київ: Комп. диз., 2025. С.197-200.

7. Макеєв С. О. До питання класифікації підстав для припинення державної служби в Україні. *Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану*: зб. наук. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. з нагоди Дня державної служби (м. Харків, 19 черв. 2025 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2025. С. 269-273. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2025/07/publichna-sluzhba-materialy-konf.pdf

8. Макеєв С. О. Припинення державної служби як предмет правового регулювання: проблема визначення галузевої належності. *Публічна влада в умовах режиму воєнного стану: виклики, рішення, європейський вектор*: матеріали III Міжнарод. наук.-практ. конф. (м. Київ, 14 трав. 2026 р.) / за заг. ред. П. В. Діхтієвського. Київ: КНУ імені Тараса Шевченка, 2026. С. 476-478. URL: https://law.knu.ua/kafedra/administratyvnoho-prava-ta-protsesu/

9. Макеєв С. О. Граничний вік перебування на державній службі в Україні: законодавче регулювання, новації періоду пандемії COVID-19 та воєнного стану. *Правові засади організації та здійснення публічної влади*: зб. тез IX Міжнарод. наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті д.ю.н., проф., академ.-засновн. НАПрНУ, першого Голови Конст. Суду України Л. П. Юзькова (м. Хмельницький, 14 трав. 2026 р.). Хмельницький: ХУУП імені Леоніда Юзькова, 2026. С. 248-250.

10. Макеєв С. О. До характеристики постслужбових обмежень, спрямованих на запобігання корупційним та пов’язаним з корупцією правопорушенням. *Від громадянського суспільства – до правової держави*: тези доп. XVII Міжнарод. наук.-практ. конф. до 30-річчя Конституції України та 35-річчя Акта проголошення незалежності України (м. Харків, 05 черв. 2026 р.). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2026. С. 118-121. URL: https://law.karazin.ua/resources/2026/Konferencia_05-06-2026.pdf

11. Макеєв С. О. Стабільність як принцип державної служби в Україні. *Публічна служба в умовах воєнного стану: сучасні виклики та перспективи реформування*: зб. наук. матаріалів Всеукр. наук.-практ. конф. з нагоди Дня державної служби (м. Харків, 18 черв. 2026 р.). Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2026. С. 234-238. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/wp-content/uploads/2026/07/zb.-tez-derzh.-sluzhba.pdf

Додаток Б

Інформація щодо динаміки кадрового складу державних службовців в Україні за період 2021-2025 рр.

Статистичний показник	Станом на 31.12.2021	Станом на 31.12.2022	Станом на 31.12.2023	Станом на 31.12.2024	Станом на 31.12.2025
Кількість посад державної служби за штатним розписом	204 869	207 140	206 151	192 172	190 808
Кількість фактично працюючих державних службовців	171 469	165 422	159 904	156 276	155 423
Кількість вакантних посад державної служби	29 642	34 891	39 102	31 167	31 151
Кількість державних службовців, які виїхали за кордон, починаючи з 24.02.2022	-	4 355	1 384	749	482
Кількість державних службовців, які перебувають на тимчасово окупованій території або в межах районів воєнних (бойових) дій	-	4 713	4 089	5 134	5 210
Кількість державних службовців, які мобілізовані або проходять службу у військах територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад	-	3 637	4 138	4 316	4 604

Додаток В

Інформація щодо динаміки кадрового складу державних службовців апарату Міністерства юстиції України за період 2021-2025 рр.

Статистичний показник	Станом на 31.12.2021	Станом на 31.12.2022	Станом на 31.12.2023	Станом на 31.12.2024	Станом на 31.12.2025
Кількість посад державної служби за штатним розписом	1162	1052	1061	1061	1134
Кількість фактично працюючих державних службовців	981	969	946	954	958
Кількість вакантних посад державної служби	129	43	91	85	126
Кількість державних службовців, які виїхали за кордон з 24.02.2022 та перебувають там		12	1	1	0
Кількість державних службовців, які перебувають на тимчасово окупованій території або в межах районів воєнних (бойових) дій	0	0	0	0	0
Кількість державних службовців, які мобілізовані або проходять службу у військах територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальної громади за контрактом (увільнені)	2	15	13	15	14

Інформація щодо підстав звільнення з державної служби державними службовцями апарату Міністерства юстиції України за період 2021-2025 рр.

Підстави для припинення державної служби відповідно до ст. 83 Закону України «Про державну службу» від 10.12.20215 р.		**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Втрата права на державну службу або його обмеження (стаття 84 Закону)		0	0	0	0	0
Закінчення строку призначення на посаду державної служби (стаття 85 Закону)		151	2	2	2	4
Ініціатива державного службовця або угода сторін (стаття 86 Закону)		73	107	182	150	235
Ініціатива суб'єкта призначення (стаття 87 Закону)	*за п.1 ч.1 ст.87*	6	21	3	1	17
	за п.1-1 ч.1 ст.87	0	0	0	0	0
	за п.2 ч.1 ст.87	0	0	0	0	0
	за п.3 ч.1 ст.87	0	0	0	0	0
	за п.4 ч.1 ст.87	0	3	0	0	0
Настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (стаття 88 Закону)		0	0	0	0	3
Незгода державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов (стаття 43 Закону)		0	0	0	0	0
Вихід державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом		0	2	0	5	4
Застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» від 16.09.2014		0	0	0	0	0
Підстави, передбачені контрактом про проходження державної служби (у разі укладання) (стаття 88-1 Закону)		0	0	0	0	0
Всього:		**230**	**136**	**187**	**158**	**263**

Додаток Г

Інформація щодо динаміки кадрового складу державних службовців Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за період 2021-2025 рр.

Статистичний показник	Станом на 31.12.2021	Станом на 31.12.2022	Станом на 31.12.2023	Станом на 31.12.2024	Станом на 31.12.2025
Кількість посад державної служби за штатним розписом	338	396	392	438	508
Кількість фактично працюючих державних службовців	282	274	349	380	391
Кількість вакантних посад державної служби	56	122	43	55	117
Кількість державних службовців, які виїхали за кордон, починаючи з 24.02.2022	-	-	-	-	-
Кількість державних службовців, які перебувають на тимчасово окупованій території або в межах районів воєнних (бойових) дій	-	1	-	-	-
Кількість державних службовців, які мобілізовані або проходять службу у військах територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формувань територіальних громад	1	18	16	15	19

Інформація щодо підстав звільнення з державної служби державними службовцями Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за період 2021-2025 рр.

Підстава для припинення державної служби відповідно до ст. 83 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р.		**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Втрата права на державну службу або його обмеження (стаття 84 Закону)		-	-	-	-	-
Закінчення строку призначення на посаду державної служби (стаття 85 Закону)		-	-	-	1	-
Ініціатива державного службовця або угода сторін (стаття 86 Закону)		57	157	318	377	390
Ініціатива суб'єкта призначення (стаття 87 Закону)	*за п. 1 ч. 1 ст. 87*	4	22	2	-	-
	за п. 1-1 ч. 1 ст. 87	-	-	-	-	-
	за п. 2 ч. 1 ст. 87	-	-	-	-	-
	за п. 3 ч. 1 ст. 87	1	-	-	-	-
	за п. 4 ч. 1 ст. 87	-	-	-	-	-
Настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (стаття 88 Закону)		1				
Незгода державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов (стаття 43 Закону)				1		
Вихід державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом			4	1	2	1
Застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р.						
Підстав, передбачені контрактом про проходження державної служби (у разі укладення) (стаття 88-1 Закону)		1				
У порядку переведення на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі (стаття 41 Закону)*		17	12	3	2	-
Всього:		**81**	**195**	**325**	**382**	**391**

Додаток Д

Проєкт

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
стосовно вдосконалення припинення державної служби

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

І. Внести зміни до таких законів України:

1. **У Законі України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 2016 р., № 4, ст. 43 із наступними змінами):**

1) пункт 10 частини 1 статті 4 викласти у такій редакції виключити;

«10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів, керівництва державних органів, встановлення вичерпної кількості підстав для припинення державної служби».

2) статтю 32 виключити;

3) частину 6 статті 35 доповнити абзацом 2 такого змісту:

«*Суб'єкт призначення приймає рішення про встановлення відповідності або невідповідності державного службовця, щодо якого встановлено випробування, займаній посаді на підставі висновку безпосереднього керівника про виконання таким державним службовцем встановлених на час випробування завдань з огляду на результати та якість їх виконання. Процедура встановлення відповідності або невідповідності державного службовця, щодо якого встановлено випробування, займаній посаді, та критерії для прийняття такого рішення визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби.*»;

4) частину 6 статті 44 викласти у такій редакції:

«6. У разі отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності повторне оцінювання проводиться не раніше ніж через шість місяців з дня затвердження відповідного висновку. У разі отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності такий державний службовець звільняється із служби відповідно до пункту 3 частини першої статті 87 цього Закону та з ним розривається контракт про проходження державної служби (у разі укладення). Протягом одного місяця з дня затвердження висновку, що містить негативну оцінку, керівник державної служби або суб'єкт призначення забезпечує затвердження для державного службовця індивідуальної програми професійного розвитку, спрямованої на усунення виявлених недоліків.»;

5) частину 4 статті 83 викласти у такій редакції:

«4. У зв'язку з потребами служби державний службовець за рішенням суб'єкта призначення може бути залишений на державній службі після досягнення 65-річного віку за його згодою за умови отримання таким службовцем протягом останніх трьох років відмінних або позитивних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності та відсутності у нього діючих дисциплінарних стягнень. Рішення про продовження строку перебування на державній службі приймається суб'єктом призначення щороку, але не більш як до досягнення державним службовцем 70-річного віку.»;

6) у пункті 1 частини 1 статті 84 слова «виїзд на постійне місце проживання за межі України» виключити;

7) пункт 5 частини 1 статті 84 викласти у такій редакції:

«*5) наявність конфлікту інтересів у зв'язку із наявністю відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції»;*»;

8) частину 2 статті 84 викласти у такій редакції:

«*2. У випадках, зазначених у пунктах 1-4 частини першої цієї статті, суб'єкт призначення зобов'язаний звільнити державного службовця у триденний*

строк з дня настання або встановлення факту, передбаченого цією статтею, якщо інше не встановлено законом, а у випадку, зазначеному у пункті 5 частини першої цієї статті, – у порядку, визначеному статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції».»;

9) частину 1 статті 86 викласти у такій редакції:

«*1. Державний службовець має право звільнитися зі служби за власним бажанням, попередивши про це суб'єкта призначення у письмовій формі не пізніш як за один місяць до дня звільнення. За взаємною домовленістю державного службовця та суб'єкта призначення строк попередження може бути скорочений.*»;

10) частину 2 статті 86 викласти у такій редакції:

«*2. Державна служба може бути припинена за угодою сторін у будь-який строк, погоджений державним службовцем та суб'єктом призначення.*»;

11) пункт 3 частини 1 статті 87 викласти у такій редакції:

«3) отримання державним службовцем двох підряд негативних оцінок за результатами оцінювання службової діяльності;»;

12) частину 1 статті 87 доповнити пунктом 5 такого змісту:

«5) виїзд державного службовця на постійне місце проживання за межі України.»;

13) частину 3 статті 87 доповнити абзацом 5 такого змісту:

«*При прийнятті рішення щодо припинення державної служби на підставі пункту 1 частини першої цієї статті у зв'язку із реорганізацією державного органу суб'єктом призначення враховуються результати оцінювання службової діяльності державних службовців протягом останніх трьох років, рівень їх професійної компетентності, стаж державної служби та стан дотримання ними службової дисципліни.*»;

14) абзац 4 частини 3 статті 87 викласти у такій редакції:

«Державний службовець, якого звільнено на підставі пункту 1 частини першої цієї статті, у разі створення в державному органі, з якого його звільнено, нової посади чи появи вакантної посади, що відповідає кваліфікації державного

службовця, протягом шести місяців з дня звільнення має право поворотного прийняття на службу за його заявою, якщо він був призначений на посаду в цьому органі за результатами конкурсу.»;

15) доповнити Закон новою статтею 88-2 такого змісту:

«Стаття 88-2. Акт про припинення державної служби

1. Акт про припинення державної служби може передбачати звільнення державного службовця з посади або припинення державної служби державним службовцем, який не займає такої посади (перебуває у розпорядженні тощо).

2. В акті про припинення державної служби зазначаються:

1) прізвище, ім'я, по батькові державного службовця;

2) займана посада державної служби із зазначенням структурного підрозділу державного органу (у разі зайняття посади на момент припинення державної служби);

3) підстава припинення державної служби з посиланням на відповідні пункт, частину і статтю цього Закону;

4) дата звільнення.

3. Акт про припинення державної служби може містити також:

1) припис про виплату вихідної допомоги та проведення інших виплат у випадках, передбачених цим Законом;

2) припис про передачу справ і майна в порядку, встановленому цим Законом;

3) інші приписи, пов'язані зі звільненням, у випадках, передбачених законом.

4. Копія акта про припинення державної служби видається державному службовцю в день звільнення, ще одна копія зберігається в його особовій справі.

5. Акт про припинення державної служби приймається у вигляді указу, постанови, наказу (розпорядження), рішення відповідно до законодавства.

6. Державна служба припиняється з дати, зазначеної в акті про припинення державної служби.»;

16) у тексті Закону слова «акт про звільнення з посади» в усіх відмінках замінити словами «акт про припинення державної служби» у відповідному відмінку.

2. У Кримінальному кодексі України (Відомості Верховної Ради України, 2001 р., № 25-26, ст. 131):

1) абзац 1 частини 1 статті 172 викласти у такій редакції

«1. Незаконне звільнення працівника з роботи з особистих мотивів чи у зв'язку з повідомленням ним як викривачем про вчинення іншою особою корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», чи у зв'язку з повідомленням ним про порушення законодавства про запобігання та протидії дискримінації, примушування до звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також інше грубе порушення законодавства про працю –».

Додаток Е

СЕКРЕТАРІАТ
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
вул. Інститутська, 21/8, м. Київ, 01008, тел. (044) 298-70-33
E-mail: hotline@ombudsman.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 21661556

Аспіранту кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Сергію МАКЕЄВУ

просп. Тракторобудівників 96, кв. 14
м. Харків, 61118

Шановний пане Сергію!

Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини отримано Ваші пропозиції щодо внесення змін до законодавства України стосовно вдосконалення регулювання припинення державної служби, проведених у результаті виконання дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правове регулювання припинення державної служби в Україні».

Відповідно до статті 3 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», метою парламентського контролю є, в тому числі, сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі.

Інформуємо, що Ваші пропозиції взяті до відома та будуть впроваджені у практичну діяльність при напрацюванні рекомендацій та позицій Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до законодавства України за відповідною тематикою.

З повагою
Керівник Секретаріату
Уповноваженого Верховної Ради
України з прав людини **Іван ВЕРВЕЙКО**

Вик. Глущенко Світлана 298-70-36

UB
Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
№94532.4/15901/1/26/40.2 від 07.08.2026
КЕП: Вервейко І. Д. 07.08.2026 12:45
04AF212836405D990400000057983D00CF7CEF00