

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.40>

ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ПІДСТАВ

Макеєв С.О.,

аспірант кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

Макеєв С.О. Припинення державної служби в Україні: підходи до розуміння та класифікація підстав.

Наукова стаття присвячена з'ясуванню підходів до розуміння припинення державної служби та класифікації його підстав. Наголошується, що сутність припинення державної служби пов'язується із завершенням державно-службових відносин. Таке припинення регламентується переважно нормами публічного (адміністративного) права та характеризується низкою специфічних особливостей. Виокремлено та охарактеризовано підходи до розуміння припинення державної служби, як-то інституційно-правовий, фактичний та процедурний. Підстави для припинення державної служби визначаються як конкретні життєві обставини (юридичні факти), з якими законодавство України пов'язує необхідність (а іноді – можливість) припинення державно-службових відносин та видання керівником державної служби (суб'єктом призначення) акту про звільнення громадянина з державної служби. Підкреслено, що важливого значення має класифікація підстав для припинення державної служби, за допомогою якої вдається отримати більш розвинене знання про предмет дослідження. Зроблено висновок, що з огляду на наявні теоретичні розробки та сучасний стан розвитку законодавства України можна виділяти такі підходи до класифікації підстав для припинення державної служби: а) за юридичним фактом, що покладений в основу підстави припинення державної служби (підстави-правомірні дії; підстави-протиправні дії; підстави-протиправна бездіяльність; підстави-події); б) за суб'єктами, які ініціюють припинення державної служби (ті, що ініціюються державним службовцем або ж керівником державної служби, суб'єктом призначення); в) за джерелом нормативно-правового визначення (закріплені у Законі України «Про державну службу»; врегульовані в інших законодавчих актах (законах України «Про судоустрій і статус суддів», «Про дипломатичну службу» та ін.); визначені контрактом про проходження державної служби); г) залежно від обов'язковості (невідворотності) припинення державної служби (ті, що передбачають обов'язкове або ж можливе припинення служби); ґ) за сферою поширення (загально-родові та спеціально-видові підстави) та ін.

Ключові слова: державна служба, державний службовець, припинення державної служби, звільнення з державної служби, підстави.

Makeiev S.O. Termination of civil service in Ukraine: approaches to understanding and classification of grounds.

The scientific article is devoted to identifying approaches to understanding the termination of civil service and classifying its grounds. It is emphasized that the essence of termination of civil service is associated with the end of civil service relations, which is primarily governed by the norms of public (administrative) law and is characterized by a number of specific features. The author outlines and describes various approaches to understanding the termination of civil service, namely the institutional-legal, factual, and procedural approaches. The grounds for the termination of civil service are defined as specific life circumstances (legal facts) with which the legislation of Ukraine links the necessity (and in some cases, the possibility) of ending civil service relations and the issuance of a dismissal act by the head of the civil service (appointing authority). The article underlines the importance of classifying the grounds for termination of civil service, which allows for a more in-depth understanding of the subject of the study. It is concluded that, based on existing theoretical developments and the current state of legislation in Ukraine, the following approaches to classifying the grounds for termination of civil service can be identified: a) by the legal fact underlying the ground for termination (grounds based on lawful actions; grounds based on unlawful actions; grounds based on unlawful inaction; events); b) by the subject initiating the termination (initiated by the civil servant or by the head of the civil service / appointing authority); c) by the source of normative regulation (established by the Law of Ukraine «On Civil Service»; regulated by other legislative acts such as the Laws of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges», «On the Diplomatic Service», etc.; or stipulated in the civil service contract);

d) depending on the obligatoriness (inevitability) of termination (those that provide for mandatory or optional termination); e) by the scope of application (general and special grounds), etc.

Key words: civil service, civil servant, termination of civil service, dismissal from civil service, grounds.

Постановка проблеми. В умовах реформування державної служби в Україні відповідно до європейських стандартів важливого значення набуває науковий аналіз та практичне вдосконалення правового регулювання припинення державної служби. При цьому, як свідчать статистичні звіти Національного агентства України з питань державної служби в умовах воєнного стану шириться тенденція стосовно зростання кількості осіб, які звільняються з державної служби в Україні. Так, кількість фактично працюючих державних службовців станом на 31.12.2021 р. становила 171 469 осіб, станом на 31.12.2022 р. – 165 422 особи, станом на 31.12.2023 р. – 159 904 особи тощо [10]. Від належного визначення та нормативно-правового врегулювання припинення державної служби, її підстав, процедури тощо, безпосередньо залежить розбудова в Україні політично нейтральної та стабільної державної служби, у якій службовий персонал відчуває себе мотивованим до ефективного виконання посадових обов'язків, наділяється дієвими гарантіями забезпечення прав і свобод та є захищеним від свавілля, зловживань та іншого протиправного впливу зі сторони керівника державної служби (суб'єкта призначення). У зв'язку із наведеним актуального значення набуває дослідження припинення державної служби в Україні, аналіз його сутності, підстав, особливостей нормативно-правового регулювання тощо.

Стан опрацювання проблеми. Питання припинення державної служби в Україні неодноразово піддавались науковому аналізу вітчизняними вченими-адміністративістами, як у контексті більш загальної проблематики, присвяченої державній (публічній) службі та правовому статусу державних (публічних) службовців (А.І. Берlach, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, М.Ю. Віхляєв, Т.Є. Кагановська, С.В. Ківалов, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпаков, Н.А. Литвин, Н.П. Матюхіна, О.С. Проневич, С.А. Федчишин, Н.В. Янюк та ін.), так і обиралися як предмет окремого адміністративно-правового дослідження. Окремо варто відзначити праці, що були спеціально присвячені припиненню державної служби, зокрема М.А. Баламуш, А.Б. Гришук, А.В. Кірмача, О.Р. Кравчука, В.А. Христенка, Ю.Г. Фаєр, Я.В. Фенич та ін. У свою чергу, як свідчить проведений аналіз, більшість із профільних досліджень були підготовлені до набуття чинності Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 р., а слідом не враховують актуального стану законодавства України в частині регулювання припинення державної служби, його змін та доповнень, у тому законодавчих новацій, які мали місце в період воєнного стану в Україні, тощо. Ці обставини і зумовлюють постановку **завдань цієї статті**, що полягають у характеристиці сутності припинення державної служби, виокремленні підходів до його розуміння, а також класифікації підстав для припинення державної служби.

Виклад основного матеріалу. Науковці визначали сутність припинення державної служби, виокремлювали також її особливості. Зокрема, Ю.Г. Фаєр зазначає, що припинення державної служби – це відмова державного службовця від державно-службових повноважень, або відмова суб'єкта призначення державному службовцю в державно-службових повноваженнях [13, с. 14]. Наведену точку зору розділяє В.В. Прокопенко [11, с. 215]. М.Ю. Віхляєв характеризує припинення служби як останню основну (обов'язкову) стадію проходження служби, якою фактично завершується кар'єра службовця й відбувається втрата правового статусу службовця. На відміну від інших стадій, ця стадія завжди є невідворотною, відрізняються лише підстави та час такого припинення [6, с. 740]. При цьому, як слушно підкреслює О.Ю. Оболенський, припинення державної служби може передбачати як постійний, так і тимчасовий характер припинення професійної діяльності [9, с. 325]. Факт припинення громадянином державної служби не виключає його повернення на державну службу у майбутньому (іноді після спливу певного часу або за інших передбачених законодавством умов) та відновлення державно-службових відносин за його участю.

На нашу думку, припинення державної служби слід визначити як 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). Узагальнено можна виокремити такі основні характеристики припинення державної служби: а) припинення державної служби є невідворотним для кожного державного службовця та тягне юридичні наслідки, зокрема у формі завершення державно-службових відносин, передачі справ і майні тощо; б) регулюється переважно нормами публічного (адміністративного) права; в) таке припинення може носити як тимчасовий характер (за умови звільнення з державної служби та майбутнього повернення на службу) або ж остаточний (безповоротне звільнення з державної служби); г) здійснюється з підстав, що передбачені законодавством України; г') реалізується за нормативно-врегульованою процедурою; д) оформлюється шляхом видання керівником державної служби

(суб'єктом призначення) акту про звільнення з державної служби; е) особливий правовий статус державного службовця, який звільняється, що передбачає покладення на нього додаткових обов'язків (щодо передачі у встановленому порядку справ і довіреного у зв'язку з виконанням посадових обов'язків майно; щодо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період, що не охоплений раніше поданими деклараціями та ін.) та наділення його гарантіями реалізації та захисту прав (незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів; право на звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав та ін.); є) покладення на громадянина, який звільнився з державної служби, певних обов'язків та обмежень по факту звільнення зі служби (приміром, обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування) та ін.

При цьому, теоретико-правовий аналіз припинення державної служби свідчить про багатоаспектність цього явища та можливість виокремлення низки підходів до його розуміння. Зокрема, можна виділити: а) *інституційно-правовий підхід* – сприйняття його як сукупності правових норм, що регулюють підстави припинення державної служби, його процедуру, особливості передачі справ і майна тощо, та формують окремий правовий субінститут – «припинення державної служби» у межах правового інституту державної служби як складової службового права; б) *фактичний підхід* полягає у характеристиці припинення державної служби як правоприпиняючого фактичного складу – сукупності юридичних фактів (дій та подій), які у поєднанні спричиняють припинення правовідносин щодо проходження державної служби, передбачають втрату громадянином правового статусу державного службовця (зокрема, це дії та події, що являють собою певну визначену законодавством підставу для припинення державної служби; дія керівника державної служби або суб'єкта призначення стосовно видання індивідуального акту – акту про звільнення громадянина з державної служби; та ін.); в) *процедурний підхід* передбачає розуміння припинення державної служби як процедури розгляду керівником державної служби (суб'єктом призначення) конкретно-індивідуальної справи стосовно звільнення громадянина з посади державної служби та видання відповідного акту про звільнення.

Перейдемо до підстав для припинення державної служби, що за своєю правовою природою є конкретними життєвими обставинами (юридичними фактами), з якими законодавство України пов'язує необхідність (а іноді – можливість) припинення державно-службових відносин та видання керівником державної служби (суб'єктом призначення) акту про звільнення з державної служби.

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) [2]. Водночас, варто враховувати, що особливості припинення державної служби (у тому числі їх підстави) у окремих державних органах можуть визначатись спеціальним законодавством: а) про судоустрій і статус суддів – передбачається, що «особливості правового регулювання державної служби в системі правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів» [4]; б) про дипломатичну службу – 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 [3] та ін.

У науковій літературі підстави для припинення державної служби класифікують за різними ознаками в умовах чинного на момент аналізу законодавства [Див.: 7, 9, 14, 15 та 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; г) інші підстави (незгода державного службовця на проходження державної служби у разі зміни її істотних умов; відставка) [5, с. 207-208].

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 спеціаль-

ним 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 [8, 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 підстави для припинення державної служби в Україні регламентуються лише нормами публічного права.

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 [12, 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, диференціацією правового регулювання припинення державної служби та співвідношенням загальних і спеціальних законодавчих актів, реформаційними процесами у цій сфері. У зв'язку із наведеним проведений аналіз дозволяє виокремити такі основні критерії для класифікації підстав для припинення державної служби в Україні:

– *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 (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 (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 – вчинення 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 та ін.);

– *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 (отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; встановлення факту наявності 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 джерелом нормативно-правового визначення:* а) підстави для припинення державної служби, які закріплені у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. (ч. 1 ст. 83) [2]; б) підстави для припинення державної служби, визначені в інших законодавчих актах (законах України «Про судоустрій і статус суддів» 02.06.2016 р. [4], «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. [3] та ін.); в) 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 [1];

– *залежно від обов'язковості (невідворотності) припинення державної служби:* а) підстави, виникнення яких передбачає обов'язкове припинення державної служби для громадянина (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», належать саме до цієї групи; б) підстави, виникнення (настання) яких ще не означає завжди обов'язкового припинення державної служби. 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» 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. При цьому, 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]);

– *залежно від сфери поширення*: а) загально-родові – 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» (ч. 1 ст. 83); 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 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 [4]. Іншим прикладом спеціально-видових підстав є підстави звільнення з дипломатичної служби, що передбачені ч. 1 ст. 28 Закону України «Про дипломатичну службу» від 07.06.2018 р. (приміром, 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 Міністерства закордонних справ України відповідно до законодавства України про державну службу та ін.) [3]. Наявність наведеного підходу до класифікації є одним із проявів єдності та диференціації у правовому регулюванні припинення державної служби в Україні.

Висновки. Підсумовуючи, слід узагальнити, що припинення державної служби є завершенням державно-службових відносин, що регламентується переважно нормами публічного (адміністративного) права та характеризується низкою особливостей. Можливим є виділення підходів до розуміння припинення державної служби, як-то інституційно-правового, фактичного та процедурного. Підстави для припинення державної служби є конкретними життєвими обставинами (юридичними фактами), з якими законодавство України пов'язує необхідність (а іноді – можливість) припинення державно-службових відносин та видання керівником державної служби (суб'єктом призначення) акту про звільнення з державної служби. Важливого значення має класифікація підстав для припинення державної служби, за допомогою якої вдається отримати більш досконале знання про предмет дослідження. З огляду на наявні теоретичні розробки та сучасний стан розвитку законодавства України можна виокремити такі підходи до класифікації підстав для припинення державної служби: а) за юридичним фактом, що покладений в основу підстави припинення державної служби (підстави-правомірні дії; підстави-протиправні дії; підстави-протиправна бездіяльність; підстави-події); б) за суб'єктами, які ініціюють припинення державної служби (ті, що ініціюється державним службовцем або керівником державної служби, суб'єктом призначення); в) за джерелом нормативно-правового визначення (закріплені в Законі «Про державну службу»; врегульовані в інших законодавчих актах (законах України «Про судоустрій і статус суддів», «Про дипломатичну службу» та ін.); визначені контрактом про проходження державної служби); г) залежно від обов'язковості (невідворотності) припинення державної служби (ті, що передбачають обов'язкове або можливе припинення служби); г) за сферою поширення (загально-родові та спеціально-видові підстави).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32. Ст. 1175.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII, зі змін. та доп. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
3. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII, зі змін та доп. *Офіційний вісник України*. 2018. № 50. Ст. 1747.
4. 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.
5. Біла-Тіунова Л.Р., Панова Н.С., Тодощак О.В., Фаєр Ю.Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: монографія. Одеса: Фенікс, 2015. 236 с.
6. 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.
7. Гришук А.Б. Припинення державної служби: підстави, порядок, наслідки. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 304–307.

8. Єремійчук О.Д. Регламентация підстав для припинення державної служби в Україні: стан та напрями вдосконалення. *Збірник наукових праць Національної академії при Президентіві України*. 2011. Вип. 1. С. 68–78.
9. Оболенський О.Ю. Державна служба: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2006. 467 с.
10. Офіційний веб-портал Національного агентства України з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/> (дата звернення: 11.07.2025).
11. Прокопенко В.В. Припинення державної служби. *Службове право України: словник термінів* / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2017. 340 с.
12. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ: Конус-Ю, 2007. 735 с.
13. Фаєр Ю.Г. Припинення державної служби як інститут адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 20 с.
14. 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.
15. Христенко В.А. Організаційно-правові засади припинення державної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.