

# Вплив звільнення державних службовців на реформу державного управління: судова практика

У цьому матеріалі ми аналізуємо актуальний стан одного з завдань реформи державного управління — посилення гарантій щодо запобігання необґрунтованим звільненням державних службовців, зокрема крізь призму судової практики Верховного Суду (далі — ВС).<sup>1</sup>

За підтримки:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation  
Швейцарська Конфедерація

Виконавець:



Лабораторія  
законодавчих  
ініціатив

Ця публікація була підготовлена у межах проекту «Ініціатива покращення врядування в Україні: розширення можливостей формування політики для суспільного прогресу» за підтримки Швейцарії. Відповідальність за зміст цієї публікації несе виключно ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». Думка авторів не обов'язково відображає погляди донора.

<sup>1</sup> Для вибірки судових справ застосовувалися наступні критерії:

- період: з 1 січня 2022 року по 31 травня 2025 року;
- категорія державних службовців: державні службовці, які обіймають посади державної служби категорії «Б» (керівники та заступники керівників державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію Автономної Республіки Крим, однієї або кількох областей, міст Києва і Севастополя, одного або кількох районів, районів у містах, міст обласного значення; керівники державної служби у зазначених державних органах; керівники та заступники керівників структурних підрозділів державних органів незалежно від рівня юрисдикції таких державних органів);
- категорія справ: адміністративні справи про поновлення на роботі (на посаді державної служби) та рішення Верховного Суду, винесені у таких справах на користь звільненої особи-державного службовця.

Під час зазначеного аналізу не враховувалися справи про звільнення у зв'язку з проведенням очищення влади (люстрації).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений [Конституцією](#) та законами України.

В умовах воєнного стану органи державної влади продовжують здійснювати повноваження, надані їм Конституцією України, [Законом України «Про правовий режим воєнного стану»](#) та іншими законами України. Іншими словами, їхні дії повинні здійснюватися в межах наданих повноважень, відповідно до визначених функцій та процедур.

[Основний Закон України](#) передбачає, що громадянам гарантується захист від незаконного звільнення, а [Закон України «Про державну службу»](#) визначає підстави припинення державної служби, зокрема за ініціативою державного службовця, суб'єкта призначення або за угодою сторін. Також звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення, що може застосовуватися лише у разі вчинення окремих дисциплінарних проступків.

Необґрунтоване звільнення порушує гарантії прав державних службовців, а у разі оскарження в судовому порядку рішень про незаконне звільнення створює додаткове навантаження на державний бюджет та судову систему.

Водночас, [за інформацією НАДС](#), в період дії воєнного стану спостерігаються випадки ухвалення суб'єктами призначення рішень про **припинення державної служби** з підстав, не передбачених Законом України «Про державну службу».

Зокрема, зафіксовані такі **випадки неправомірних звільнень**:

- › у зв'язку зі зміною істотних умов державної служби (без дотримання передбачених Законом вимог до цієї процедури щодо попереднього повідомлення про таку зміну та одержання у встановленому порядку заяви про звільнення, переведення на іншу запропоновану посаду або згоди на продовження державної служби);
- › за ініціативою суб'єкта призначення (під приводом скорочення чисельності або штату державних службовців, зміни структури або штатного розпису, реорганізації державного органу, а також внаслідок застосування дисциплінарного стягнення без урахування встановлених Законом порядку та підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності);
- › без жодного посилання на положення Закону чи Кодексу законів про працю України щодо припинення державної служби та трудових відносин.

Програма SIGMA<sup>2</sup> у [Моніторинговому звіті](#) зазначає, що суди часто «стають на бік» звільнених державних службовців. Проте положення законодавства України не забезпечують повного захисту прав державних службовців у разі звільнення:

- 1) не встановлено критеріїв для ухвалення індивідуальних рішень про звільнення державних службовців у разі реорганізації;
- 2) допускається звільнення на підставі однієї негативної оцінки за результатами щорічного оцінювання (що є регресом порівняно з 2018 роком);
- 3) є інші положення, які створюють ризики для забезпечення захисту права на працю державних службовців.

Крім того, частина державних службовців, які були звільнені з посад державної служби, може не звертатися до суду щодо поновлення на роботі.

Поновлення на посаді незаконно звільненого державного службовця за рішенням суду є ще однією системно ігнорованою проблемою. Закон не визначає порядку дій державного органу у таких випадках. За час розгляду справи в суді може змінитися компетенція державного органу, його структура, що може спричинити зміну назви та функціонального навантаження посади або її ліквідацію, інші обставини, які унеможливають негайне виконання рішення суду та фактичне повернення особи на посаду державної служби, з якої її незаконно звільнили. Державні органи змушені виконувати рішення суду формально, зокрема поновлювати працівників поза штатом. Однак така практика дискредитує ідею судового захисту, нівелює судові рішення та залишає працівника в стані правової невизначеності.

Посилення гарантій проти необґрунтованого звільнення державних службовців є одним з ключових напрямів євроінтеграційних реформ України у сфері державного управління. Така реформа відповідає європейським стандартам, зокрема [Принципам державного управління, розробленим OECD/SIGMA](#),<sup>3</sup> які спрямовані на те, щоб:

- › захистити держслужбовців від політичного чи свавільного тиску;
- › забезпечити стабільність та професіоналізм у державному секторі;

---

<sup>2</sup> У 2023 році Програма SIGMA провела повторну моніторингову оцінку (попередня відбувалася 2018 року) державного управління України в шести сферах, визначених Принципами державного управління. Оцінка визначає поточний стан державного управління та покращення, необхідні в рамках відновлення України та євроінтеграційного процесу.

<sup>3</sup> Принцип 8е визначає, що державні службовці можуть бути звільнені або понижені в посаді лише на підставі об'єктивних, законодавчо визначених критеріїв, із дотриманням належної процедури та забезпеченням судового контролю.

- › підвищити довіру до державної служби, зробивши її більш прозорою та підзвітною.

**Посилення гарантій щодо запобігання необґрунтованим звільненням державних службовців** є одним із завдань [Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025](#) роки (далі — Стратегія) за напрямом «Професійна публічна служба та управління персоналом», що має на меті продовження розбудови професійної, добросовісної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян.

Серед індикаторів, за якими опосередковано може відстежуватися прогрес у досягненні запланованих результатів, — зниження плинності кадрів на посадах державної служби всіх категорій (у 2025 році — до 10%).

## Стан справ та прогрес реформи

До законодавчих ініціатив Уряду, спрямованих на удосконалення порядку припинення державної служби, належать, зокрема:

- [законопроект № 6496](#) від 31 грудня 2021 року, що пропонував оновити порядок вступу, проходження, припинення державної служби, оптимізувати наслідки конкурсних відборів на посади державної служби, удосконалити порядок застосування дисциплінарних стягнень. Проте у 2024 році Уряд відкликав цей законопроект;
- законопроект [№ 13478](#) від 15 липня 2025 року, який передбачає вдосконалення порядку припинення державної служби. Однак уже 17 липня 2025 року його відкликав новосформований Кабінет Міністрів України у зв'язку з [відставкою Уряду](#).

Нині на розгляді Парламенту перебуває альтернативний законопроект [№ 13478-1](#) від 16 липня 2025 року, підготовлений народними депутатами, який у питаннях припинення державної служби не відрізняється від урядового.

Одним з покращень, запропонованих останніми законодавчими ініціативами, є зміна підходів до врахування результатів щорічного оцінювання службової діяльності як підстави для звільнення державного службовця. У разі першої негативної оцінки повторне оцінювання може бути проведене не раніше, ніж через три місяці, що надає службовцю реальну можливість виправити ситуацію та продемонструвати покращення.

Таким чином, результат повторного оцінювання стає визначальним:

- › позитивна оцінка — зберігає посаду;
- › друга негативна — може призвести до звільнення.

Такий підхід сприяє підвищенню об'єктивності оцінювання, надає державному службовцю шанс на коригування своєї роботи та повинен гарантувати йому захист трудових прав.

На відміну від чинного регулювання, яке передбачає можливість повторного оцінювання лише в разі оскарження державним службовцем негативного висновку за результатами щорічного оцінювання,<sup>4</sup> новий підхід пропонує автоматичне повторне оцінювання. Він дозволяє уникнути зайвих бюрократичних процедур, пов'язаних з поданням та розглядом скарги державного службовця та можливого подальшого оскарження результатів розгляду скарги в суді, а також мінімізує конфліктність ситуації через те, що у разі негативної оцінки результатів службової діяльності державний службовець не зобов'язаний формально вступати в суперечку з керівництвом. Таким чином знижуються ризики ескалації конфліктів та юридичних спорів, що дозволяє службовцю сконцентруватися на покращенні своїх результатів замість ведення тривалих процедур оскарження.

Крім того, така пропозиція фіксує повернення до практики проведення повторного оцінювання, від якої відмовилися у лютому 2020 року. Повторне оцінювання проводилося не раніше трьох і не пізніше п'яти місяців після затвердження висновку про негативну оцінку. У такому разі для повторного оцінювання протягом п'яти робочих днів з дня ознайомлення з висновком, що містить негативну оцінку, визначалися завдання і ключові показники, зміст яких залежав від встановленої дати такого оцінювання.<sup>5</sup>

## Проблеми в реалізації реформи

За роки реалізації Стратегії не вдалося стабілізувати плинність кадрів. Крім того, аналіз судової практики у справах про звільнення з публічної служби засвідчує системні проблеми, пов'язані з оскарженням рішень про звільнення з державної служби.

---

<sup>4</sup> Розділ «[Оскарження результатів оцінювання](#)» Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від [23.08.2017 № 640](#) (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 № 591).

<sup>5</sup> Постановою Кабінету Міністрів України від [05.02.2020 № 58](#) до [Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців](#) були внесені зміни, зокрема виключено розділ «Повторне оцінювання».

Аналіз результативності здійснення правосуддя Касаційним адміністративним судом у складі ВС на підставі касаційних скарг у справах про звільнення з публічної служби<sup>6</sup> (за винятком справ про звільнення у зв'язку з проведенням очищення влади (люстрації)) свідчить, що у [2022](#) році розглянуто 5561 скаргу (загалом на розгляді перебувало 6916 скарг зазначеної категорії); у [2023](#) році — 6365 скарг (загалом перебувало на розгляді 7286 скарг); у [2024](#) році — 7035 скарг (загалом на розгляді перебувало 8386 скарг). Спостерігається **тенденція до збільшення надходження касаційних скарг до ВС та їх розгляду**. Це призводить до підвищення навантаження на судову систему та державний бюджет, оскільки при винесенні рішень суд в певних справах задовольняє вимоги щодо необхідності відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної посадовою особою (особами), винною (винними) у незаконному звільненні державного службовця.

Згідно зі [статистикою](#) НАДС щодо звільнення державних службовців у період з 2022 року по I квартал 2025 року, спостерігається високий рівень звільнень державних службовців:

- › у 2022 році — 30 440 (з них категорії «Б» — 5957);
- › у 2023 році — 40 193 (з них категорії «Б» — 7985);
- › у 2024 році — 37 673 (з них категорії «Б» — 6462);
- › у I кварталі 2025 року — 9 216 (з них категорії «Б» — 1541).

За [статистичними даними](#), розміщеними на офіційному вебсайті НАДС, станом на 31 березня 2025 року в Україні кількість державних службовців, звільнених з посад з початку 2025 року (накопичувальні статистичні дані), становить понад 9 тис. осіб, з них більше як 1,5 тис. — державні службовці категорії «Б».

За тими ж статистичними даними, станом на кінець I кварталу 2025 року в Україні кількість вакантних посад державної служби становила понад 30 тис., з них понад 8 тис. — посади категорії «Б», що становить 17% від загальної штатної чисельності зазначеної категорії (понад 46 тис.).

Така значна кількість вакантних посад частково пов'язана зі збройною агресією російської федерації проти України, під час якої багато державних службовців змінили місце проживання (в межах України, виїхали за кордон, потрапили в окупацію, проходять

---

<sup>6</sup> Публічна служба — діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування (пункт 17 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України).

службу в Збройних Силах України, зникли безвісти, потрапили в полон або загинули тощо). Однак проблеми з кадровим наповненням державного сектору виникали й до повномасштабного вторгнення росії.

Водночас статистичні дані щодо кількості поновлених на роботі незаконно звільнених державних службовців відсутні. Інформація щодо підстав для їх звільнення також відсутня.

Статистика вакантних посад вказує на наявність дефіциту кваліфікованих кадрів на посадах державної служби, зокрема категорії «Б», що зумовлює потребу у людських ресурсах.

Комплексний аналіз наведених статистичних даних може свідчити або про збільшення кількості незаконних звільнень, або про збільшення кількості випадків звернення до суду, коли працівник вважає, що його звільнення має незаконний характер.

Своєю чергою, аналіз судової практики ВС теж засвідчив, що **існує певна системність у винесенні рішень про незаконне звільнення державних службовців**. Значну частину з них становлять саме порушення вимог законодавства, що пов'язані зі зміною істотних умов державної служби, зокрема:

- ненадання суб'єктом призначення або керівником державної служби пропозиції державному службовцю іншої рівнозначної (у виняткових випадках нижчої) посади державної служби відповідно до його професійної підготовки та професійних компетентностей;
- формальне намагання суб'єкта призначення дотриматися вимог Закону України «Про державну службу», аніж реальний намір сприяти збереженню працівника на державній службі.

Також значну частину рішень ВС становлять рішення щодо звільнення державних службовців за ініціативою суб'єкта призначення під приводом скорочення чисельності або штату державних службовців, зміни структури або штатного розпису, реорганізації державного органу.

Суд, встановивши, що звільнення відбулося із порушенням установленого законом порядку, зобов'язує поновити працівника на попередній посаді. Проте механізми поновлення державного службовця за рішенням суду відсутні, а законодавчі пропозиції не орієнтовані на заповнення цієї прогалини у законодавстві.

Попри те, що одним із завдань Стратегії є посилення гарантій щодо запобігання необґрунтованим звільненням державних службовців, план її реалізації не містить конкретних заходів, які б прямо стосувалися розв'язання цієї проблеми. Фокус зміщений на загальні інструменти оцінювання, добору чи підвищення кваліфікації, тоді як питання правового захисту держслужбовців залишається вторинним.

## Рекомендації

Звільнення державних службовців, що не ґрунтуються на законних підставах, підривають довіру до державного апарату, загрожують втратою висококваліфікованих кадрів (зокрема державних службовців категорії «Б») та інституційної пам'яті державного органу, знижують престиж роботи на державній службі та привабливість держави як конкурентного роботодавця, а також можуть призвести до зниження кадрового потенціалу всієї системи державного управління та демотивації як інших державних службовців, так і потенційних кандидатів на відповідні посади. Справедливість та професіоналізм державних службовців важливі для надання якісних послуг громадянам та ефективного управління державою. Тому подальше забезпечення прогресу реформи державного управління з питань припинення державної служби потребує вжиття таких заходів:

- 1) посилення персональної відповідальності суб'єктів призначення та керівників державної служби за дотримання вимог законодавства під час ухвалення рішень, пов'язаних з припиненням державної служби (з ініціативи роботодавця);
- 2) визначення на рівні закону механізму поновлення на посаді за рішенням суду незаконно звільненого державного службовця. Такий механізм має передбачати обов'язки роботодавця, алгоритм його дій у разі структурних змін апарату державного органу (наприклад, надання рівнозначної посади зі схожим функціональним навантаженням);
- 3) забезпечення проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній для державних службовців щодо їхніх прав під час процедури звільнення з державної служби з метою запобігання та/або оскарження незаконних звільнень;
- 4) організація навчання працівників служб управління персоналом державних органів щодо правових підстав та процедур припинення державної служби;
- 5) здійснення регулярного моніторингу судової практики, зокрема рішень ВС, з метою їх врахування під час застосування законодавства у сфері державної служби, а також для його подальшого вдосконалення.