

Європеїзація державної служби в Україні в умовах воєнного стану. Проблеми правового забезпечення

Монографію присвячено проблемам правового забезпечення європеїзації державної служби в Україні в умовах воєнного стану. Проаналізовано теоретико-правові засади європеїзації державної служби та європейські стандарти державної служби, їхні зміст, види, особливості правового закріплення. Предметом дослідження стали також проблеми правового забезпечення впровадження європейських стандартів до державної служби в Україні в умовах воєнного стану, зокрема, в частині стандартів професіоналізму, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної та релігійної неупередженості, доброчесності. Окрему увагу присвячено аналізу принципів формування та функціонування кадрового резерву для проходження державної служби на деокупованих територіях України у світлі європейських стандартів.

Для фахівців з адміністративного та службового права, публічного управління та адміністрування, а також усіх, хто цікавиться проблемами державної служби.

ЗМІСТ

Вступ	6
-------------	---

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ

ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	16
------------------------	----

1.1. Європеїзація державної служби: сутність, ознаки та правовий вимір	16
1.2. Європейські стандарти державної служби: сутнісна характеристика, класифікація та правове регулювання	43
1.2.1. Стандарти державної служби у праві Європейського Союзу	49
1.2.2. Стандарти державної служби програми SIGMA	71
1.2.3. Стандарти державної служби у праві Ради Європи	79
1.2.4. Стандарти державної служби у «м'якому» праві ОБСЄ	104

Розділ 2

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	115
---	-----

2.1. Професіоналізм державної служби: складова щодо володіння мовою корінних народів або мовою національних меншин (спільнот) України у світлі європейських стандартів	115
2.2. Забезпечення рівного доступу до державної служби	140
2.2.1. Сутнісна характеристика принципу рівного доступу до державної служби та шляхи його трансформації у світлі європейського досвіду	140

2.2.2. Законодавчі новації щодо вступу на державну службу в умовах воєнного стану в Україні та проблеми відновлення конкурсного відбору	161
2.2.3. Залучення ветеранів війни до державної служби: європейський та світовий досвід, пропозиції для України.	187
2.3. Політична неупередженість державної служби	198
2.3.1. Підходи до розуміння принципу політичної неупередженості державної служби та шляхи його трансформації у світлі європейського досвіду.	198
2.3.2. Вимоги щодо політичної неупередженості державних службовців: правова природа та сутнісна характеристика.	212
2.3.3. Правообмеження державних службовців щодо партійної належності: українська модель в умовах впровадження європейських стандартів.	241
2.4. Релігійна неупередженість державної служби	253
2.4.1. Теоретичне обґрунтування релігійної неупередженості державної служби та сучасний стан її законодавчого регулювання в Україні.	253
2.4.2. Перспективи формалізації релігійної неупередженості як принципу державної служби в Україні крізь призму європейських стандартів.	262
2.5. Добросесність державної служби	280
2.5.1. «Воєнна» модифікація правообмежень державних службовців, спрямованих на запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням.	280
2.5.2. Правообмеження щодо одержання подарунків: необхідність диференціації регулювання та врахування специфіки видів державної служби.	296

2.5.3. Компенсація під час «cooling-off period» у державній службі: реалії антикорупційного законодавства України та європейський досвід	307
--	-----

Розділ 3

КАДРОВИЙ РЕЗЕРВ ДЛЯ ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ: ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ У СВІТЛІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ	321
--	------------

Висновки	340
---------------------------	------------

Список використаних джерел	373
---	------------

ВСТУП

Державна служба є інститутом, від функціонування якого безпосередньо залежить ефективність реалізації державної політики, виконання завдань та функцій держави в економічній, соціально-культурній та інших сферах, своєчасне й адекватне реагування на виклики та загрози, забезпечення прав і свобод громадян в умовах воєнного стану в Україні. Реформування державної служби передбачає її розбудову відповідно до європейських стандартів професіоналізму, політичної неупередженості та доброчесності, що є стратегічно важливим у контексті забезпечення реалізації конституційного курсу на європейську і євроатлантичну інтеграцію, а також в умовах отримання Україною 23 червня 2022 року статусу держави-кандидата на членство в Європейському Союзі.

При цьому особливістю сучасного етапу реформи державної служби в Україні є те, що модернізація відбувається у надзвичайно складних умовах, викликаних збройною агресією РФ. Повномасштабні бойові дії та тимчасова окупація частини території України, зовнішня та внутрішня міграція державних службовців, значна динаміка персоналу, складнощі фінансування, примусова евакуація та військова мобілізація, щоденна робота у надзвичайно складних безпекових, психологічних і соціально-економічних умовах, відновлення роботи державних органів на деокупованих територіях – це далеко не повний перелік викликів, з якими сьогодні стикаються державні службовці в Україні. Однак і у таких умовах державна служба в Україні демонструє безпрецедентний досвід стійкості й адаптивності, за якого забезпечує реалізацію державної політики

в умовах воєнного стану і продовжує реформуватися на шляху європеїзації та адаптації до європейських стандартів. Як слушно наголошує Голова Національного агентства України з питань державної служби Н. О. Алюшина, після повномасштабного військового вторгнення Україні вдалося адаптувати публічну службу до умов війни, що забезпечило керованість державними процесами як умови існування держави та основи її відновлення і розвитку¹.

З одного боку, євроінтеграційні завдання в умовах набуття Україною статусу кандидата на членство в Європейському Союзі, а з іншого – сучасні безпекові виклики та загрози актуалізували низку системних проблем правового регулювання державної служби, що пов'язані із модернізацією державної служби і законодавчим впровадженням до неї європейських стандартів, унормуванням її принципів, прав, обов'язків й інших складових правового статусу державних службовців, удосконаленням нормативно-правової регламентації вступу на державну службу, її проходження та припинення тощо².

Проблеми правового регулювання державної служби в Україні та впровадження до неї європейських стандартів були предметом досліджень багатьох вітчизняних вчених, зокрема у межах науки адміністративного права (В. Б. Авер'янова, Т. С. Аніщенко, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, М. Ю. Віхляєва, Ю. В. Георгієвського, Г. А. Гончаренко, Н. В. Гришиної, Ю. С. Даниленко, Н. В. Добрянської, І. І. Задої, І. Г. Ігнатченко, Т. Є. Кагановської, Т. О. Карабін, С. В. Ківалова, А. В. Кірмача, І. В. Ковбаса,

¹ Наталія Алюшина окреслила три пріоритети розвитку державної служби. *Виступ під час Всеукраїнського круглого столу «Публічна служба: вектори реформування в умовах воєнного стану»* (21 черв. 2024 р., Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків). 24.06.2024 р. *Офіційний вебпортал НАДС України*. URL: <https://nads.gov.ua/news/nataliia-aliushyna-okreslyla-priorytety-rozvytku-derzhavnoi-sluzhby> (дата звернення: 05.06.2026).

² Правове регулювання публічної служби: між національною традицією та європейськими стандартами : колективна монографія / за заг. ред. Т. О. Коломощь, С. А. Федчишина. Одеса : Гельветика, 2026. С. 9.

М. С. Ковтун, Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова, Л. М. Корнути, П. І. Крайнього, Я. В. Лазура, Д. М. Лук'янця, Д. В. Лученка, Н. П. Матюхіної, Р. С. Мельника, О. М. Мердової, Н. С. Панової, Д. В. Приймаченка, О. С. Проневича, О. Р. Радишевської, О. Ю. Синявської, А. О. Собакаря, І. М. Сопілко, В. О. Спасенко, О. М. Стеця, Т. В. Хабарової, І. Ю. Хомишин, О. М. Шевчука, А. М. Школика, Н. В. Янюк та ін.) і науки публічного управління та адміністрування (Н. Т. Гончарук, І. А. Грицяка, В. М. Князева, Т. В. Ковальової, Ю. В. Ковбасюка, В. Я. Малиновського, В. М. Мартиненка, О. О. Рацюк, С. М. Серьогіна, А. О. Чаркіної, Є. С. Чернонога та ін.). У жодний спосіб не применшуючи та визнаючи вагомий внесок зазначених науковців, доводиться констатувати, що більшість досліджень у сфері адаптації державної служби до європейських стандартів проводилися до повномасштабного військового вторгнення до України, починаючи з 24 лютого 2022 року. Збройна агресія проти України, що триває, та виклики воєнного стану неодмінно накладають істотну специфіку на реформаційні заходи та процеси, що спрямовані на розбудову вітчизняної державної служби відповідно до європейських стандартів. Зі свого боку, низка наукових висновків, пропозицій та рекомендацій, які сформулювали науковці 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.

Окрім того, варто наголосити, що низка організаційно-правових проблем, пов'язаних із європеїзацією державної служби в Україні в умовах воєнного стану, все ще не отримали належної розробки у межах адміністративно-правової науки. Зокрема, це: проблеми законодавчого впровадження такої складової професіоналізму державної служби, як володіння та використання державними службовцями мови корінних народів та мови національних меншин (спільнот) України; впровадження законодавчих новацій щодо вступу

на державну службу в умовах воєнного стану та проблеми відновлення конкурсного відбору; забезпечення рівного доступу до державної служби в умовах воєнного стану та організаційно-правові проблеми залучення ветеранів війни до державної служби; встановлення такої вимоги до претендентів на вступ на державну службу, як проходження військової підготовки або військової служби; проблеми законодавчого врегулювання релігійної неупередженості як одного із принципів державної служби; «воєнна» модифікація антикорупційних правообмежень державних службовців та їхнє пом'якшення з метою створення умов для відбиття збройної агресії проти України і забезпечення належного рівня життя державних службовців, які переведені на простій або перебувають у відпустці без збереження заробітної плати; організаційно-правові проблеми формування та функціонування кадрового резерву для проходження державної служби на деокупованих територіях України, необхідність встановлення для претендентів на зайняття посад державної служби так званої «безпекової» перевірки та ін. Наведені вище проблеми у сучасній адміністративно-правовій науці України досліджені мало та потребують комплексного наукового аналізу, з-поміж іншого, крізь призму впровадження до державної служби в Україні європейських стандартів (Європейського Союзу, програми SIGMA, Ради Європи, ОБСЄ та ін.).

Європеїзація державної служби пов'язується із вдосконаленням її організації і функціонування, підвищенням ефективності та зміцненням стійкості. Вчені зазначають, що «європеїзація адміністративного права може виступати як один зі способів стабілізації обстановки в державі в умовах конфліктів і політичних криз, які використовує світова спільнота»³. Аналогічне можна зазначити й щодо антикризової ролі європеїзації державної служби та її правового регулювання, що може сприяти

³ Радишевська О. Адміністративне право України в умовах європеїзації : монографія. Київ : Талком, 2020. С. 17.

реформуванню державної служби відповідно до кращих європейських практик і підходів як важливої передумови ефективного функціонування публічного управління задля реалізації завдань стосовно відбиття збройної агресії проти України, а також після воєнного відновлення.

Про актуальність наукового аналізу правових проблем впровадження європейських стандартів до державної служби в Україні свідчать й положення низки стратегічних, програмних та інших документів, які стосуються реформування публічного управління та публічної служби в Україні, як-то: Стратегія реформування державного управління на 2022–2025 роки, що спрямовується на продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби, розробку та впровадження сучасних інструментів, які допомагають мінімізувати ризики, пов'язані з неетичною поведінкою державних службовців, зловживанням службовим становищем тощо (розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р.⁴); Національна програма адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), що передбачає розбудову спроможної, професійної та вмотивованої державної служби в Україні і охоплює складовими, зокрема, Дорожню карту з питань верховенства права, Дорожню карту з питань реформи державного управління та План заходів щодо захисту прав осіб, які належать до національних меншин (спільнот) України (Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2026 р.)⁵; урядовий пакет реформ під назвою «План України» в межах ініціативи «Ukraine Facility», який передбачає реформу державного

⁴ 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).

⁵ 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).

управління та державної служби, у тому числі реформу системи оплати праці державних службовців, реформу процедури відбору на державну службу та цифровізацію управління державною службою і людськими ресурсами (розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р.⁶); рекомендації програми SIGMA, які визначають доцільність: відновлення застосування положень Закону України «Про державну службу», які забезпечують набір та підвищення по службі на основі заслуг, відновлення дії Єдиного порталу вакансій державної служби; комплексної реформи системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад державної служби; цифровізації кадрових процедур та їхнє розгортання в органах державного управління та ін.⁷

Актуальність дослідження проблем європеїзації та реформування державної служби зумовлюється також рекомендаціями Європейської комісії, що викладаються у її звітах стосовно поступу України на шляху європейської інтеграції (кластер 1 «The Fundamentals of the Accession Process»). Зокрема, у Звіті Європейської комісії (Ukraine 2025 Report) від 04.11.2025 р. наголошується, що «воєнний стан і надалі суттєво впливає на нормативно-правову базу державної служби. Конкурсний добір і призначення на державну службу на засадах заслуг та рівних можливостей усе ще призупинені. Процедури добору та призначення мають бути вдосконалені ... і приведені у відповідність до найкращих європейських практик». З-поміж інших актуальних напрямів вдосконалення публічної служби в Україні зазначено також реформу оплати праці, подальше розгортання інформаційної системи управління людськими

⁶ 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).

⁷ Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність принципам державного управління. Грудень 2023 року. SIGMA, OECD. 2024. С. 84. URL: https://www.oecd.org/uk/publications/2024/02/public-administration-in-ukraine_27a46a58.html (дата звернення: 21.12.2025).

ресурсами (HRMIS), забезпечення в системі державної служби гендерного балансу та ін.⁸

У зв'язку з наведеним мета монографії полягає в аналізі проблем правового забезпечення європеїзації державної служби в Україні в умовах воєнного стану та визначенні шляхів їх розв'язання, розробці та формулюванні науково обґрунтованих пропозицій стосовно вдосконалення законодавства України про державну службу на шляху впровадження європейських стандартів.

Відповідно до поставленої мети основними завданнями дослідження визначено такі:

- з'ясувати сутність, ознаки та правовий вимір європеїзації державної служби;
- визначити види та зміст європейських стандартів державної служби, особливості їхнього закріплення у праві Європейського Союзу, рекомендаціях програми SIGMA, праві Ради Європи та Організації з безпеки і співробітництва в Європі;
- розкрити сучасний стан законодавчого впровадження в Україні європейських стандартів щодо володіння та використання державними службовцями мови корінних народів та мови національних меншин (спільнот) як складової професіоналізму державної служби;
- визначити сутність та особливості законодавчого регулювання в Україні рівного доступу до державної служби як європейського стандарту, окреслити шляхи розвитку його правового забезпечення в умовах воєнного стану, зокрема, в частині недискримінації та залучення ветеранів війни до державної служби;

⁸ Ukraine 2025 Report. *European Commission. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions 2025 communication on EU enlargement policy.* P. 26–27. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/17115494-8122-4d10-8a06-2cf275e-ecde7_en?filename=ukraine-report-2025.pdf (дата звернення: 21.12.2025).



Перейти на сайт →