
АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

УДК 342.98(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2026-1.2>

А. І. Берlach, доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-0986-4764

І. А. Мацелюх, докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-3706-6428

Н. А. Литвин, докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0003-4199-1413

ПОЛІТИЧНІ ПРАВА ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: АДАПТАЦІЯ ТА НОВЕЛІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА

Статтю присвячено аналізу процесу адаптації нормативно-правового забезпечення здійснення політичних прав публічними службовцями протягом дії правового режиму воєнного стану. Автором зосереджено увагу на дослідженні правової регламентації права на доступ до державної служби, пасивного виборчого права (щодо політичних посад публічної служби) та права на свободу слова.

На підставі аналізу положень Законів України, законопроектів та супровідних документів до них з'ясовано відповідність новел законодавства та законодавчих ініціатив міжнародним стандартам та рекомендаціям міжнародних інституцій. Зроблено висновок, що чинному законодавству, прийнятому у період дії правового режиму воєнного стану, а також законодавчим ініціативам притаманні недоліки. Наголошено, що чинна нормативна регламентація права на доступ до державної служби без проведення конкурсного відбору на основі заслуг не відповідає європейським стандартам, у зв'язку з чим має бути переглянута – на виконання рекомендації Європейської Комісії має бути ухвалене законодавство, спрямоване на відновлення конкурсних процедур. З'ясовано, що недосконалим залишається правове регулювання кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність шляхом позбавленням винних осіб права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк щонайменше 10 років. На підставі аналізу судової практики встановлено, що нечіткість формулювання статті 111-1 КК України призводить до різного тлумачення її норм та різних підходів до кваліфікації протиправних діянь.

Розглянуто законодавчі пропозиції щодо обмеження пасивного виборчого права (зокрема, і для політичних посад публічної служби) за колабораційну діяльність. Підкреслено, що законопроект № 9081 містить низку недоліків (неузгодженість з нормами Конституції та ризики неврахування міжнародних стандартів), у зв'язку з чим не може бути ухваленим в чинній редакції.

Констатовано, що протягом дії воєнного стану не було ухвалено актів, які б окреслювали обґрунтовані межі допустимого звуження обсягу реалізації права на свободу слова публічними службовцями, що зумовлює необхідність додаткового нормативного регулювання цієї сфери.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, державний службовець, політичні права, права і свободи, воєнний стан, національна безпека, доступ до державної служби, обмеження, правовий статус.



© А. І. Берlach, І. А. Мацелюх, Н. А. Литвин, 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

A. I. Berlach, I. A. Matseliukh, N. A. Lytvyn. Political rights of public servants under martial state: adaptation and amendment of legislation

The article is devoted to the analysis of the process of adapting the regulatory and legal support for the exercise of political rights by public servants during the martial law legal regime. The author focuses on researching the legal regulation of the right to access civil service, passive suffrage (regarding political positions in public service), and the right to freedom of speech.

Based on the analysis of the provisions of the Laws of Ukraine, draft laws and accompanying documents, the compliance of the new legislation and legislative initiatives with international standards and recommendations of international institutions was clarified. It has been concluded that the current legislation adopted during the period of martial law, as well as legislative initiatives, have shortcomings. Based on an analysis of the provisions of Ukrainian laws, draft laws, and accompanying documents, the compliance of new legislation and legislative initiatives with international standards and recommendations of international institutions has been determined. It has been concluded that the current legislation adopted during the period of martial law, as well as legislative initiatives, have shortcomings. It was emphasized that the current regulatory framework governing the right to access civil service without competitive selection based on merit does not comply with European standards and therefore needs to be revised. In accordance with the recommendations of the European Commission, legislation aimed at restoring competitive procedures should be adopted. It has been established that the legal regulation of criminal liability for collaboration by depriving a person of the right to hold certain positions or engage in certain activities for a period of at least 10 years remains imperfect. Based on an analysis of judicial practice, it has been established that the vagueness of the wording of Article 111-1 of the Criminal Code of Ukraine leads to different interpretations of its provisions and different approaches to the qualification of illegal acts.

Legislative proposals to restrict passive suffrage (in particular, for political positions in public service) for collaboration activities were considered. It was emphasized that draft law No. 9081 contains a number of shortcomings (inconsistency with the Constitution and risks of non-compliance with international standards), and therefore cannot be adopted in its current version.

It was noted that during the period of martial law, no acts were adopted that would define reasonable limits on the permissible restriction of the right to freedom of speech by public servants, which necessitates additional regulatory measures in this area.

Key words: public service, civil service, civil servant, political rights, rights and freedoms, martial law, national security, access to civil service, restrictions, legal status.

Постановка проблеми. Повномасштабне вторгнення російської федерації та, як наслідок, запровадження в Україні воєнного стану зумовили необхідність вжиття заходів для адаптації українського законодавства до викликів воєнних реалій. З 2022 року у парламенті почали реєструватися законопроекти, спрямовані на оптимізацію чинного правового регулювання. Сфера регламентації політичних прав публічних службовців також не стала винятком. Оскільки публічні службовці діють як представники публічно-владних інституцій, постала необхідність додаткового обмеження обсягу реалізації їх політичних прав з метою забезпечення національної безпеки. Однак, незважаючи на необхідність швидкої адаптації нормативно-правової бази в умовах воєнного стану, законотворча діяльність у цьому напрямі не завжди здійснюється достатньо оперативно. В окремих випадках Верховна Рада України не може ухвалити законопроекти протягом кількох років, що суперечить рекомендаціям міжнародних інституцій. У зв'язку з цим постає необхідність дослідити чинне українське законодавство на предмет вичерпності його адаптації до викликів воєнного стану.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика дослідження особливостей нормативно-правового регулювання та здійснення політичних прав публічними службовцями в Україні в умовах воєнного стану практично не знайшла висвітлення у вітчизняній доктрині. Окремі аспекти цієї тематики розкривали у своїх публікаціях О. О. Губанов, В. І. Дьордай, Л. М. Корнута, Я. В. Фенич, І. Ю. Хомишин, Ю. І. Шовкун та інші. Водночас дослідники переважно акцентують увагу на характеристиці окремих політичних прав, не даючи комплексної оцінки сучасному стану нормативно-правового забезпечення у цій сфері. У зв'язку з цим аналіз законодавчих ініціатив та положень чинного законодавства часто залишається поза увагою вчених, що зумовлює потребу у проведенні комплексного теоретико-правового дослідження окресленої проблематики.

Мета дослідження – на підставі аналізу положень законопроектів та норм чинного українського законодавства у сфері регулювання політичних прав публічних службовців надати оцінку вичерпності такого регулювання та оцінити відповідність положень законодавства європейським стандартам і рекомендаціям міжнародних інституцій.

Виклад основного матеріалу. З початком повномасштабного вторгнення Президент України видав Указ «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 64/2022 [1]. Цим актом передбачається можливість обмеження, серед іншого, політичних прав і свобод. У контексті аналізу статусу публічних службовців важливого значення набуває обмеження прав, передбачених статтями 38 Конституції України (право на доступ до державної служби, право на доступ до служби в органах місцевого самоврядування, пасивне виборче право) та 34 Конституції України (право на свободу слова) [2].

Особливо відчутною для публічних службовців стала новелізація правового регулювання права на доступ до публічної служби. Початок повномасштабного вторгнення став причиною припинення проведення конкурсів на посади державної служби. Відповідна норма була впроваджена на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого

самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX [3]. З метою виконання положень статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII [4] щодо неприпустимості припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану Закон № 2259-IX передбачав запровадження таких змін:

– у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад, а також за наявності у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік;

– державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, призначені за такою процедурою, не можуть бути переведені на інші посади державної служби або посади в органах місцевого самоврядування;

– особа, яка претендує на зайняття політичної посади, посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування у період дії воєнного стану не подає документ про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної»;

– після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше 6 місяців з дня його припинення чи скасування, на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, на які особи призначені без конкурсного відбору, оголошується конкурс. Граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено без конкурсного відбору, становить 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану [3].

Впровадження цих змін було обумовлене необхідністю утримати штат публічних службовців та не допустити зупинення роботи органів публічної влади у кризовий період. Така ініціатива була повністю обґрунтованою протягом перших місяців дії правового режиму воєнного стану, однак з часом, коли ситуація в державі почала стабілізуватися, актуальність скасування конкурсів на посади державної служби та посади в органах місцевого самоврядування почала ставитися під сумнів. Наприклад, критику тривалого застосування такого заходу та рекомендації по відновленню конкурсів висловила Європейська Комісія. Так, у Звіті щодо прогресу України в межах Пакета розширення 2025 було відзначено, що воєнний стан продовжує суттєво впливати на нормативно-правову базу державної служби, оскільки конкурсний відбір на державну службу на основі заслуг та рівних можливостей все ще призупинено. З огляду на це Європейська Комісія наголосила, що процедури відбору слід вдосконалити, особливо на керівні посади вищої ланки, та привести їх у відповідність до передового європейського досвіду [5].

На виконання таких рекомендацій у липні 2025 року було зареєстровано законопроекти № 13478 [6] та № 13478-1 [7], спрямовані на відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби. Однак через відставку Кабінету Міністрів України урядовий законопроект № 13478 було знято з розгляду. Розгляд депутатського законопроекту № 13478-1 не було здійснено вчасно. Відповідно до Плану для України на 2024–2027 роки, законопроект про відновлення конкурсів на державну службу під час дії воєнного стану спочатку мало бути ухвалено до III кварталу 2025 року [8]. Згодом цей термін було перенесено на IV квартал 2025 року [9]. Станом на початок 2026 року законопроект № 13478-1 так і не було розглянуто, що свідчить про недотримання Україною міжнародних зобов'язань.

Потреба внесення змін до чинного правового регулювання обумовлюється низкою причин. По-перше, важливо привести українську практику реалізації права на доступ до державної служби на основі принципу меритократизму у відповідність до кращих європейських практик. Необхідність дотримання цього принципу під час здійснення добору на посади державної служби закріплена у Принципах державного управління Програми SIGMA (принцип 9) [10, с. 23]. По-друге, за підсумками Моніторингового звіту Програми SIGMA, внаслідок припинення конкурсного відбору на державній службі спостерігається висока плінність кадрів (у 2022–2023 роках показник плінності кадрів становив від 17 % до 20 %) [11, с. 12, 83]. Наведене свідчить про те, що для забезпечення ефективного функціонування державної служби, зокрема й в умовах воєнного стану, законодавство про відновлення конкурсів на посади державної служби має бути ухвалене якнайшвидше.

Також новели у сфері реалізації права на доступ до посад публічної служби було запроваджено на підставі ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» від 03.03.2022 № 2108-IX [12]. Цим актом було запроваджено кримінальну відповідальність за колабораційну діяльність шляхом доповнення Кримінального кодексу України статтею 111-1. Санкція статті 111-1 КК України передбачає, що за вчинення колабораційної діяльності особа карається позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк щонайменше 10 років [13]. Наведена стаття легально закріпила ще одну підставу для обмеження права на доступ до посад публічної служби, яка може реалізовуватися під час дії воєнного стану. Важливо, що застосування такого обмеження є застосовним не лише до осіб, які на момент вчинення

правопорушення обіймають посади публічної служби, але й осіб, які не мають статусу публічного службовця, але потенційно могли б бути кандидатами на такі посади.

Впровадження норми такого змісту, з одного боку, відповідає інтересам національної безпеки. Однак, з іншого боку, формулювання статті 111-1 КК України є недосконалими, оскільки позбавлені правової визначеності, що створює проблеми у процесі їх тлумачення (зокрема, щодо розмежування правопорушень, передбачених статтями 111 КК України («Державна зрада»), 111-1 КК України («Колабораційна діяльність»), 111-2 КК України («Пособництво державі-агресору») та 436-2 КК України («Виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників»). Підтвердженням цього є практика проведення досудових розслідувань та судової практики [14, с. 8–14]. Крім того, у судовій практиці відомі випадки, коли недосконале формулювання статті 111-1 КК України не давало можливості однозначно встановити, що варто розуміти під поняттям «обіймання посади в незаконних органах влади», що використовується у нормі частин 2 та 5 статті 111-1 КК України. Наприклад, суди першої інстанції віднесли до «посад в органах влади» посади інженера лісового господарства (вирок Машівського районного суду Полтавської області від 21.03.2023 у справі № 948/627/23 [15]), бухгалтера комунального підприємства (вирок Снігурівського районного суду Миколаївської області від 10.12.2024 у справі № 485/1116/24 [16]), директора районного центру зайнятості (вирок Амур-Нижньодніпровського районного суду міста Дніпропетровська від 05.12.2024 у справі № 199/6225/23 [17]). Водночас у постанові від 20.06.2024 у справі № 953/7182/23 Верховний Суд відзначив, що «підприємства, установи і організації» не охоплюються поняттям «посади в незаконних органах влади», а тому діяльність «на підприємствах, в установах і організаціях» не утворює складів кримінальних правопорушень, передбачених частинами 2 та 5 ст. 111-1 КК України [18]. Наведене свідчить, що чинне правове регулювання потребує доопрацювання в частині уточнення нормативних формулювань.

Необхідність протидії колабораціонізму та вжиття превентивних заходів задля недопущення до органів влади осіб, які співпрацювали з російською федерацією, зумовила реєстрацію у Верховній Раді України законопроектів, спрямованих на обмеження пасивного виборчого права. Під дію такого регулювання можуть потрапити особи, які обіймали політичні посади публічної служби (зокрема, народні депутати) та співпрацювали з РФ. Наприклад, одним з таких законопроектів є проєкт № 9081, який має на меті встановити 10-річне обмеження на реалізацію права бути обраним до парламенту та місцевих рад членів політичних партій, чия діяльність була заборонена рішенням суду через співпрацю з РФ [19]. Водночас проєкт містить низку недоліків (неузгодженість з нормами Конституції та ризики неврахування міжнародних стандартів) [20], у зв'язку з чим не може бути ухваленим в чинній редакції.

Незважаючи на те, що в умовах воєнного стану дотримання чітких правил кризової комунікації представників органів влади має важливе значення для захисту національної безпеки, протягом чотирьох років не було ухвалено актів, які б окреслювали обґрунтовані межі допустимого звуження обсягу реалізації права на свободу слова публічними службовцями. Така прогалина правового регулювання також має стати об'єктом науково-правового дискурсу та потрапити до уваги суб'єктів законодавчої ініціативи.

Висновки та перспективи. Нормативно-правове регулювання здійснення політичних прав публічними службовцями перебуває у перманентному процесі оптимізації через виклики воєнного стану та необхідність адаптації публічної служби до них. Водночас реагування на нові умови функціонування публічної служби не завжди є оперативним та вчасним. Невелика кількість законодавчих ініціатив у підсумку стає законами, через що окремі сфери залишаються недостатньо врегульованими протягом тривалого часу. Крім того, часто оновлені положення законодавства не є досконалими (не відповідають міжнародним стандартам, містять нечіткі формулювання, є фрагментарними тощо), через що можуть створювати проблеми у процесі правозастосування, а тому потребують вдосконалення. У зв'язку з цим є потреба активізувати нормотворчу діяльність у сфері адаптації правового регулювання здійснення політичних прав публічними службовцями протягом дії правового режиму воєнного стану.

Список використаних джерел:

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
3. 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 № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#n48>
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
5. Ukraine 2025 Report. European Commission. 2025. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/EU-enlargement-.pdf>

6. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби від 15.07.2025 № 13478. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56801>
7. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів та удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби від 16.07.2025 № 13478-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/56817>
8. План для України на 2024–2027 Ukraine Facility. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>
9. Зміни, що вносяться до Плану України, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2024 р. № 244-р. URL: <https://me.gov.ua/download/af4da19c-f7c6-4565-bda4-43746a79f016/file.pdf>
10. Принципи державного управління. OECD, 2023. 48 с. URL: https://www.sigmaxweb.org/content/dam/sigma/uk/publications/reports/2023/11/the-principles-of-public-administration_5e68f805/cab64737-uk.pdf
11. Державне управління в Україні: Оцінювання на відповідність Принципам державного управління. Програма SIGMA. 2023. 219 с. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/Звіт_Програми_SIGMA_\(укр\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/Звіт_Програми_SIGMA_(укр).pdf)
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність : Закон України від 03.03.2022 № 2108-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>
13. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n597>
14. Притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення колабораційної діяльності: аналіз діючого законодавства, практики його застосування та пропозиції щодо зміни законодавства. Центр прав людини ZMINA. 28 с. URL: https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2022/12/zvit_zmina_ukr-2.pdf
15. Вирок Машівського районного суду Полтавської області від 21.03.2023 у справі № 948/627/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109673900>
16. Вирок Снігурівського районного суду Миколаївської області від 10.12.2024 у справі № 485/1116/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123638459>
17. Вирок Амур-Нижньодніпровського районного суду міста Дніпропетровська від 05.12.2024 у справі № 199/6225/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123808408>
18. Постанова Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду від 20.06.2024 у справі № 953/7182/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119961119>
19. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо обмеження участі осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена, в управлінні державою) від 06.03.2023 № 9081. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41482>
20. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо обмеження участі осіб, пов'язаних з політичними партіями, діяльність яких заборонена, в управлінні державою). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41482>

Дата першого надходження статті до видання: 25.01.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.02.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 23.03.2026