

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

МОРОЗ ВЯЧЕСЛАВ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

Допускається до
захисту:
завідувач кафедри політології
та державного управління
д. політ. н., проф.
Чальцева О.М.
« ____ » _____ 2024р.

Державна служба в умовах воєнного стану в Україні
Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування
Кваліфікаційна робота

Науковий керівник:
д.політ.н.,
доц.. каф.
політології та державно го управління
Ягунов Д.В.

Оцінка: ____ / ____ / ____

(бали/за шкалою ЄKTS/
за національною шкалою)

Голова ЕК:

Лопушинський І.П.

_____(підпис)_____

Вінниця 2024

АНОТАЦІЯ

Мороз В.О. Державна служба в умовах воєнного стану в Україні

Одним із стратегічних завдань України в сучасних умовах є реформування професійної підготовки кадрів державної служби для створення внутрішніх передумов адаптації державного управління до стандартів і нормативної бази Європейського Союзу. В умовах воєнного стану це завдання набуває особливої важливості, адже підвищення професійного рівня держслужбовців сприятиме забезпеченню стійкості державних інституцій та ефективному управлінню в кризових ситуаціях. Для досягнення комплексного та системного підходу в дослідженні адміністративно-правового регулювання підготовки держслужбовців слід залучати не лише фахівців у галузі права, а й представників інших дисциплін, практиків та громадськість.

Робота державних службовців під час війни є надзвичайно складним завданням як з організаційної, так і з конституційно-правової точки зору. Колегіальний характер діяльності органів державної влади та особливості процедур прийняття рішень вимагають спеціальних заходів для забезпечення їх ефективного функціонування в умовах надзвичайних обставин, таких як військовий стан.

Ключові слова: держава, інститути державного управління, Верховна Рада України, конституційне регулювання, публічні інститути.

ABSTRACT

Moroz V. Civil service under martial law in Ukraine

One of the strategic tasks of Ukraine in the current conditions is to reform the professional training of civil service personnel in order to create internal prerequisites for the adaptation of public administration to the standards and regulatory framework of the European Union. In the context of martial law, this task is of particular importance, as raising the professional level of civil servants will help ensure the sustainability of state institutions and effective management in crisis situations. In order to achieve a comprehensive and systematic approach to the study of administrative and legal regulation of civil servants' training, not only legal experts should be involved, but also representatives of other disciplines, practitioners and the public.

The work of civil servants during wartime is an extremely complex task from both the organisational and constitutional and legal perspectives. The collegial nature of the activities of public authorities and the peculiarities of decision-making procedures require special measures to ensure their effective functioning in emergency circumstances, such as martial law.

Keywords: state, public administration institutions, Verkhovna Rada of Ukraine, constitutional regulation, public institutions.

Bibliographer: 86 hires.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО ТА ВОЄННОГО СТАНУ.....	11
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ОСНОВИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗМІНИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ.....	20
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	30
СПИСОК ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ.....	51
ДОДАТКИ	59

ВСТУП

На сьогодні зберігає актуальність проблема вирішення основних викликів у сфері публічного управління в Україні, а саме: створення цілісної та незалежної системи державного управління, забезпечення ефективного фінансового менеджменту, формування дієвої системи відповідальності за порушення, підвищення професійного рівня кадрів та якості надання публічних послуг. Війна додала нових викликів і ризиків, що потребує адаптації системи публічного управління для забезпечення її безперебійного та ефективного функціонування в умовах надзвичайних ситуацій і змінних обставин. Дослідження цих аспектів є надзвичайно важливим для розробки управлінських стратегій, що здатні відповідати сучасним умовам і забезпечувати стабільність та ефективність публічного управління в умовах кризи.

Війна значно загострила існуючі проблеми в системі державної служби, що актуалізувало необхідність продовження її глибинного реформування. Однією з головних проблем є нестача людського капіталу, особливо кваліфікованих кадрів, що здатні оперативно реагувати на виклики, забезпечувати стратегічне управління та ефективно реалізовувати завдання навіть у складних умовах. Як зазначила Наталія Алюшина, Голова Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), цей дефіцит відчутний як на рівні центральних органів влади, так і на рівні місцевого самоврядування [1].

В умовах постійного стресу та зростаючих навантажень на державних службовців виникає необхідність створення стабільних умов для роботи, які включають конкурентоспроможну систему оплати праці, можливості професійного розвитку, а також психологічну підтримку.

Крім того, війна підсилила запит на прозорість, підзвітність та ефективність роботи державних органів, особливо щодо розподілу ресурсів, допомоги постраждалим та забезпечення базових послуг. Одночасно з цим, спрощені процедури призначення на посади, введені в рамках воєнного стану, дещо знизили вимоги до професійного рівня деяких посадовців, що, своєю чергою, вплинуло на якість виконання обов'язків та стабільність державної служби.

Виклики сьогодення обумовлюють потребу в системному підході до реформування державної служби з урахуванням змінних обставин, забезпеченням кадрового резерву для роботи в деокупованих регіонах, територіях, які знаходяться у «сірій зоні», розробки програм залучення молоді до державної служби та підвищення якості управлінської діяльності в екстремальних умовах та ін. Вивчення цих проблем є актуальним, адже ефективна державна служба є ключем до стабільності та відновлення країни в умовах воєнного та повоєнного часу.

Ступінь наукової розробки проблеми. Проблематика державної служби була предметом досліджень відомих теоретиків та практиків, які вивчали питання організації ефективної роботи державних органів і забезпечення гарантій державних службовців. Зокрема, ці питання висвітлювалися в працях таких науковців, як Н. Алюшина, О. Андрійко, А. Беніш, Ю. Битяк, О. Бутенко, К. Ващенко, І. В. Венедіктов, В. Голосніченко, С. Дубенко, М. Канавець, В. Колпаков, В. Купрій, В. Коваленко, Т. Коломоець, М. Коновалова, Б. Лазарєв, В. Малиновський, Н. Нижник, Л. Стекколіні, С. Стеценко, В. Тимощук та інші.

Вивченню правових проблем і колізій в законодавстві України стосовно державної служби присвячено велику кількість наукових досліджень представників юридичної науки таких, як О. Бандурка, Г. Гончаренко, Ю. Ілларіонов, І. Кресіна, С. Поліщук, М. Цимбалюк, І.Хомішин.

Автор багатьох юридичних досліджень О. Бандурка у своїх роботах аналізував питання відповідальності держслужбовців і колізій у правових нормах, що регулюють їхню діяльність.

Ю. Ілларіонов розглядав організаційно-правові основи державної служби в Україні, правові колізії у сфері державної служби, особливо щодо дисциплінарної відповідальності та соціальних гарантій.

Дослідниця Г. Гончаренко досліджувала питання правового статусу державних службовців і конфліктів між різними законодавчими актами, що регулюють державну службу. Вона вивчає проблеми трудових прав державних службовців та їхнього соціального забезпечення.

Спеціаліст у галузі адміністративного права та державного управління політолог І. Кресіна розглядала в своїх дослідженнях різноманітні аспекти правового регулювання державної служби, включаючи колізії між адміністративним і трудовим правом.

С. Поліщук, М. Цимбалюк автори публікацій про правові основи державної служби та питання вдосконалення правового регулювання цієї сфери, вивчали проблеми правового забезпечення соціальних гарантій і прав держслужбовців.

На думку І. Хомишин, серед першочергових питань, на які слід звернути увагу у законодавстві про публічну службу в умовах війни, можна виокремити такі: організація трудових відносин у період воєнного стану, особливості діяльності військових адміністрацій та їх посадових осіб, заходи безпеки в умовах війни, дотримання кібербезпеки та інші [59].

Кандидат юридичних наук Л. Корнута провела окремих питань організації роботи державної служби у часи війни. Вона зазначила, що звичайний режим роботи державних службовців, що визначений та закріплений у діючому законодавстві, забезпечення їх прав та законних інтересів, а також створення безпечних умов праці задля виконання професійних повноважень та обов'язків в умовах війни стають майже неможливими. Вона довела, що законодавство про державну службу не було готове до війни, тому, як показує досвід, багато питань та особливостей реалізації державної служби знаходять своє закріплення у підзаконних актах відповідних органів управління та роз'ясненнях Національного агентства з питань державної служби [28].

Ці дослідники роблять важливий внесок у розвиток наукової думки щодо правового регулювання державної служби в Україні та сприяють розв'язанню колізій у нормативно-правових актах цієї сфери.

Однак варто зазначити, що, незважаючи на вагомий внесок цих досліджень, питання функціонування державної служби за умов воєнного стану в Україні ще потребує вивчення і осмислення.

Джерельною базою роботи були: Закони Президента України, Постанови Кабінету міністрів, статистичні дані, соціологічні дослідження, наукові збірники з питань державного управління, таких як «Вісник Національної академії державного управління», «Науковий вісник Академії муніципального управління» та інші фахові видання.

Мета дослідження – визначення специфіки діяльності державної служби в Україні в умовах війни та вироблення рекомендацій подолання проблем, які гальмують реформування цього інституту і знижують його ефективність в управлінні публічною системою.

Завдання дослідження:

1. проаналізувати сутність категорій досліджуваної проблеми;
2. проаналізувати теоретичні основи дослідження проблем державної служби;
3. охарактеризувати сутність інституту державної служби;
4. проаналізувати стан державної служби в умовах війни;
5. простежити еволюцію формування державної служби в Україні;
6. виявлення проблем державної служби в умовах воєнного стану;
7. вироблення рекомендацій подолання проблем, які гальмують реформування цього інституту і знижують його ефективність в управлінні публічною системою.

Об'єкт дослідження – процес державного управління в Україні в умовах воєнного стану.

Предмет – інститут державної служби в Україні в умовах війни.

Наукова гіпотеза: за умов подолання проблем державної служби в умовах воєнного стану за допомогою держави і зовнішніх стейкхолдерів, спроможність цього інституту адаптуватись до внутрішніх і зовнішніх викликів буде сприяти його можливості бути ефективним в управлінні публічною системою.

В роботі було використано наступні загальнонаукові і спеціальні методи дослідження:

- за допомогою системного аналізу було розглянуто інститут державної служби як частину управлінської системи України;
- структурно-функціональний метод дозволив пояснити управлінські можливості державної служби в умовах війни;
- еволюційний дав змогу проаналізувати послідовність і етапізацію становлення державної служби в Україні;
- дедуктивний допоміг у розгляді процесу реформування державної служби відповідно до стандартів Європейського Союзу;
- компаративний (case study) дозволив проаналізувати інститут державної служби в Україні в умовах воєнного стану;
- юридичний дозволив проаналізувати нормативно-правову основу інституту державної служби в Україні.

Інформаційною базою дослідження є закони України; нормативно-правові акти Верховної Ради України; Кабінету міністрів України; профільних міністерств; дані глобальних індексів; статистичні дані; соціологічні опитування та інше.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами: Кваліфікаційна (магістерська) робота виконана в рамках тематичного плану НДР Донецького національного університету імені Василя Стуса ініціативного фундаментального дослідження кафедри політології та державного управління: «Публічна політика і державне управління в умовах війни та повоєнного відновлення України» (реєстраційний номер 0123U101423).

Новизна дослідження полягає у наступному: В роботі було проаналізовано актуальні проблеми державної служби в умовах воєнного стану і визначено шляхи їх вирішення.

Науково-практична значущість отриманих результатів дослідження полягає в тому, що основні наукові положення кваліфікаційної роботи можуть бути застосовані в процесі вдосконалення категоріального апарату дослідження, в розробці практичних рекомендацій для ефективної роботи державних службовців в умовах воєнного стану.

Окремі положення роботи можна використовувати у навчальному процесі під час підготовки навчально-методичних рекомендацій і викладання дисципліни – «Державна служба».

Апробація результатів дослідження. Результати кваліфікаційної (магістерської) роботи знайшли відображення у наукових публікаціях: Тези: Мороз В.О., Чальцева О.М. Верховна рада України як публічний інститут в умовах воєнного стану в Україні Збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції «Прикладні аспекти сучасних міждисциплінарних досліджень» (Вінниця, 1 листопада 2024 р.).

Структура магістерської роботи. Логіка проведеного дослідження зумовила структуру роботи: вступ, три розділи, висновки, список джерел і літератури, використаних в процесі написання роботи (_74_ найменувань). Загальний обсяг наукової роботи становить __62 сторінки.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНОГО ТА ВОЄННОГО СТАНУ

Теоретичні засади державної служби в умовах надзвичайного та воєнного стану включають аналіз наукових підходів і концепцій, які дозволяють зрозуміти специфіку державної служби в умовах кризи та забезпечити ефективне виконання нею завдань для підтримання функціональності публічного управління в період війни чи інших надзвичайних обставин. У таких умовах актуальними є теорії суспільного інтересу, управління кризами та стійкості державних інститутів, які створюють наукове підґрунтя для формування адаптивної та стабільної державної служби.

Аналіз інституту державної служби в умовах воєнного стану в Україні потребує комплексного, поліваріантного теоретико-методологічного обґрунтування.

Теорія суспільного інтересу (Р. Паркс, Д. Сандерс) базується на принципі, що діяльність державних інститутів має бути підпорядкована інтересам суспільства. В умовах надзвичайного чи воєнного стану реалізація суспільного інтересу передбачає забезпечення безпеки громадян, захист критичної інфраструктури та забезпечення стабільності функціонування ключових державних органів [69,67,68]. З огляду на значну увагу громадськості до діяльності органів влади, держава має забезпечити публічну підзвітність, прозорість і ефективне використання ресурсів. У цьому контексті, державна служба стає головним інструментом реалізації суспільного інтересу, що обумовлює необхідність її адаптації до нових умов [67,68].

Теорія кризового управління (Р. Шавелсон, І. Мітроф) стверджує, що ефективність державної служби під час кризових ситуацій залежить від її здатності швидко мобілізувати ресурси, адаптуватися до змін та зберігати

стабільність. Під час воєнного стану державна служба повинна діяти в умовах швидких змін і обмежених ресурсів, що вимагає від службовців високої гнучкості, здатності приймати рішення у стресових умовах, а також стійкої психологічної підготовки. Ця теорія також підкреслює необхідність залучення кризових менеджерів і розвитку компетенцій у сфері кризового управління серед державних службовців [64,75].

Неоінституціональний підхід дозволив на основі теорій нормативного підходу окреслити публічні функції та визначити необхідний склад і правові форми адміністративних правовідносин у процесах встановлення, регулювання, управління та функціонування досліджуваного інституту, зокрема державної служби. Цей підхід забезпечив розуміння правових основ, що впливають на формування структури й механізмів управління в межах державної служби. В рамках цього підходу була використана *теорія стійкості* державних інститутів (resilience theory) (Х. Реммлер, Б. Пінкертон), яка передбачала здатність інституцій зберігати свою функціональність навіть в умовах потрясінь. Відповідно до цієї теорії, державна служба повинна мати достатню адаптивність та здатність швидко реагувати на виклики, забезпечуючи безперервність виконання ключових державних функцій навіть у воєнних умовах. Створення кадрового резерву, адаптація законодавства і запровадження мобільних структур державної служби сприяють підвищенню інституційної стійкості, зменшуючи ризики системного колапсу [70].

Згідно з теорією організаційної культури (Е. Шейн, Г. Морган), організаційна культура державної служби має вирішальне значення для ефективності її діяльності, особливо в умовах надзвичайних ситуацій. Зростає значення таких культурних чинників, як цінності, етичні принципи, командна робота та довіра між службовцями. В умовах воєнного стану, особливої важливості набувають елементи патріотичної свідомості та високої відповідальності за свої обов'язки, що стимулює службовців працювати з більшою віддачею. Розвиток організаційної культури, орієнтованої на служіння

суспільству, зміцнює стійкість державної служби та її здатність відповідати на виклики кризових ситуацій [65,74].

Теорія публічного адміністрування (Д. Росс, А. Лемонт) у поєднанні з аспектами забезпечення національної безпеки підкреслює необхідність побудови державної служби, здатної забезпечувати безпеку на державному та місцевому рівнях. В умовах воєнного стану ця теорія набуває особливого значення, оскільки державні службовці не тільки виконують традиційні адміністративні функції, але й відповідають за функціонування критичних служб, координацію з військовими підрозділами та підтримання стабільності в умовах підвищеної загрози [71].

Таким чином, комплексний підхід до вивчення державної служби в умовах надзвичайного та воєнного стану базується на інтеграції цих теоретико-методологічних засад, що дозволяє розглянути проблеми стійкості державних інституцій, проблеми кадрового потенціалу, адаптивності та ефективності державних службовців. Врахування цих теорій у дослідженні надасть можливість зробити висновки, які допоможуть у формулювання рекомендацій для підвищення якості державної служби у законодавчій та практичній сферах публічного управління та сприятиме формуванню більш стабільної та адаптованої системи державної служби, здатної відповідати на сучасні виклики в умовах кризи та надзвичайних ситуацій.

Для доведення поставленої гіпотези у дослідженні необхідно визначитись із основними категоріями, які застосовувались у роботі. Так, згідно з законом України «Про державну службу» 889-VIII від 10.12.2015 р., державна служба визначається як публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, у свою чергу, державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій

такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [42]. У зазначеному законі «Про державну службу» 89-VIII від 10.12.2015 р. також надається визначення професійного розвитку державних службовців як – безперервного, свідомого, цілеспрямованого процесу особистісного та професійного зростання, що базується на інтеграції знань, умінь і компетентностей [42].

Під поняттям «публічна служба» у Кодексі адміністративного судочинства України від 6 червня 2005 року № 2747-IV у п. 17 ч. 2 ст. 4 визначено: «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [25].

Таким чином, можна вважати, що сновою забезпечення принципу професіоналізму державної служби можна вважати професійну компетентність державного службовця, яку у зазначеному законі визначено як здатність особи застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистого розвитку. Професійний розвиток державних службовців, як пріоритетний напрям і завдання, передбачено також у Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р. [57]. Отже, положення зазначених нормативно-правових актів визначають шляхи практичної реалізації та функціонування системи державної служби в Україні та наголошують на необхідності посилення уваги на людський фактор (розвиток професійного потенціалу державних службовців, формування інформаційних компетенцій, розвиток компетентнісного підходу до управління персоналом у сфері державної служби тощо) [30].

Український дослідник С. Серьогін у своїй роботі виокремив групи правових принципів організації і діяльності публічної служби: антропні (конституційні) та інституційні. Забезпечення конституційних прав і свобод

людини і громадянина здійснюється відповідно до антропних принципів організації і функціонування публічної служби. Серед таких принципів можна назвати, наприклад, принцип рівного доступу до публічної служби, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, їх безпосередню дію, обов'язковість їх визнання, дотримання і захисту [54].

Інституційні принципи, на його погляд, є основними напрямками організації і функціонування публічної служби як соціально-правового інституту. До них можна віднести єдність правових і організаційних основ публічної служби, яке передбачає законодавче закріплення єдиного підходу до організації публічної служби, її відкритість та доступність громадському контролю, об'єктивне інформування суспільства про діяльність публічних службовців та ін [54].

Незважаючи на загальний характер правових принципів, залежно від конкретного виду публічної служби ці принципи модифікуються і набувають специфічного змісту.

Службовці всіх цих видів спеціалізованої публічної служби є посадовими особами, виконують організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, утримуються за рахунок державного бюджету, приймаються на службу за особливою процедурою. Це і є ознаками спорідненості спеціалізованої та загальної публічної служб [54].

Для всіх спеціальних видів державної служби, включаючи службу в правоохоронних органах, переважно характерні такі специфічні ознаки: особливості функцій і завдань; наявність особливих організаційно-правових засад; специфіка умов проходження служби, особлива наявність ризику під час виконання посадових повноважень; наявність специфіки безпосередньо професійної діяльності; специфічні службові обов'язки (наприклад, забезпечення безпеки громадян і встановленого порядку управління, захист життя і здоров'я людей, охорона громадського порядку та правопорядку тощо); особливі дисциплінарні акти (статути, положення), що враховують специфіку посадових обов'язків та умов проходження служби; специфічні умови й порядок прийому на службу, її проходження, присвоєння спеціальних звань, проведення

випробного терміну, атестації, припинення служби; особливий статус державних службовців із чітко визначеним колом прав і обов'язків, який закріплюється адміністративно-правовими актами; особливий порядок притягнення до певних видів юридичної відповідальності насамперед адміністративної та матеріальної); спеціальне забезпечення (грошове утримання, соціальні пільги, формений одяг, знаки розрізнення тощо) [54].

Публічна служба особливого призначення – це інститут публічної служби, який ґрунтується на реалізації встановлених у нормативних правових актах особливих (спеціальних) повноважень службовців, які обіймають посади в державних органах, що мають виражену галузеву компетенцію, правовий статус службовців якого визначається як Законом України “Про державну службу”, так і спеціальними нормативними актами: Митним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України “Про судоустрій і статус суддів” тощо, які провадять професійну діяльність щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної влади в особливих умовах. Публічна служба особливого призначення виконує покладені на неї функції в інтересах держави та суспільства. Вона утримується, функціонує, розвивається за рахунок бюджетних коштів, які виділяє держава [42,60].

Основні вимоги, які висуваються Європейським Союзом до систем державного управління. Зокрема, важливо орієнтуватися на такі компоненти:

- Інституційна стійкість та ефективність – створення надійної системи управління, яка функціонує навіть у кризових ситуаціях і забезпечує безперервність у роботі державних установ.
- Прозорість і підзвітність – впровадження механізмів громадського контролю та відкритості даних, що дозволяє громадянам відстежувати діяльність органів влади та процес прийняття рішень.
- Цифровізація та інноваційність – розвиток цифрових рішень, що спрощують процеси обробки та аналізу даних, підвищуючи ефективність управління. Інновації мають на меті швидко реагувати на змінювані потреби суспільства та сприяти економічному зростанню.

- Етичні норми та професіоналізм – забезпечення дотримання етичних стандартів, підвищення кваліфікації державних службовців, розвиток культури професіоналізму та відповідальності.
- Захист прав людини та соціальна інклюзія – забезпечення рівного доступу до послуг для всіх громадян, сприяння соціальній згуртованості та повазі до прав людини. Це включає розмаїття підходів, повагу до культурних особливостей та недискримінацію.
- Довгострокова орієнтація на стійкий розвиток – впровадження стратегії сталого розвитку, яка враховує екологічні та соціальні фактори, орієнтуючись на довгостроковий економічний і соціальний ефект⁶¹.

Україні, як країні-кандидату, важливо інтегрувати ці стандарти у своє правове поле для зміцнення потенціалу державного управління, підвищення якості послуг та наближення до стандартів ЄС.

Міжнародні стандарти у сфері реформування державного управління.

Основою для реформування системи державного управління є **Принципи державного управління (SIGMA/OECD)** [61]. Ще з початку впровадження реформи в 2016 році Урядом акцентувалося, що саме зазначені принципи стануть основою всієї реформи. Принципи державного управління містять 6 складових. Чотири з них мають значення для цілей робочої групи «Виконавча влада – формування політики, підзвітність, державна служба»:

1. Стратегічні засади державного управління – передбачає чотири принципи щодо стратегічних рамок реформи та умов, необхідних для ефективного впровадження.
2. Розробка і координація політики – передбачає дванадцять принципів щодо формування системи органів, відповідальних за координацію політики, створення умов для планування політики, забезпечення прозорості розробки та ухвалення актів, механізмів розробки політики і законодавства для досягнення поставлених цілей політики.

3. Державна служба та управління людськими ресурсами – передбачає сім принципів, направлених на створення ефективної державної служби та подальшого розвитку державних службовців.
4. Підзвітність – передбачає п'ять принципів, направлених на запровадження належних механізмів забезпечення підзвітності, відповідальності та прозорості системи державного управління.

Окрім того, важливими в процесі реформування є принципи належного врядування, які розглядаються всіма міжнародними організаціями (Рада Європи, ООН, ЄС).

Стандарти ООН передбачають 8 складових належного врядування:

- участь у прийнятті державних управлінських рішень;
- консенсус під час прийняття рішень;
- зворотний зв'язок;
- ефективність у проведенні державної політики;
- відповідальність усіх учасників процесу;
- прозорість;
- рівноправність;
- верховенство права.

Принципи ефективного врядування для сталого розвитку (Економічна і соціальна Рада ООН) запропонувала наступні:

- компетентність,
- об'єктивна державна політика,
- співробітництво,
- добропорядність,
- прозорість,
- незалежний нагляд,
- принцип «Ніхто не має бути забутий»,
- недискримінація,
- участь,
- субсидіарність,

- рівність між поколіннями.

Стандарти Ради Європи передбачають 12 принципів належного врядування та є частиною Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, проте з огляду на необхідність побудови ефективної взаємодії мають враховуватися і при реформуванні на центральному рівні:

- участь,
- представництво,
- чесне проведення виборів;
- зворотний зв'язок;
- ефективність і результативність;
- відкритість і прозорість;
- верховенство права;
- етична поведінка;
- компетентність і спроможність;
- інновації та відкритість до змін;
- стійкість і довгострокова орієнтація;
- надійний фінансовий менеджмент;
- права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість;
- відповідальність.

Також, беручи до уваги факт надання Україні статусу кандидата в члени Європейського Союзу, варто брати до уваги підходи до належного врядування та оцінки якості державного управління, що застосовуються в країнах-членах ЄС. Щоб допомогти країнам-членам вирішити проблеми, з якими стикаються органи державного управління, Європейська комісія розробила широкий спектр інструментів: від стратегічного та операційного аналізу до розробки та фінансування реформ та інвестицій; від надання доказів до порад і вказівок від відповідних зацікавлених сторін, включаючи інші держави-члени, який під час підготовки реформи владі варто брати до уваги.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ОСНОВИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗМІНИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

Нормативно-правова база створює основу для функціонування державної служби в умовах війни в Україні, регулює правовий статус, обов'язки та повноваження державних службовців, забезпечує правові механізми захисту та підтримки, а також адаптує роботу державних органів до умов, що постійно змінюються через воєнні дії.

Правовий статус публічних службовців (англ. legal status of civil servant (також зустрічається legal status of public servant) – складова частина загального поняття «публічний службовець». Правовий статус публічних службовців визначений як комплекс його прав та обов'язків, встановлених законодавством, колективним та трудовим договорами, актами державних органів та установ, які визначають його становище в системі публічної служби. Правовий статус уточнює поняття статусу як визначеного нормами права соціального, співвідносного стану (позиції) індивідуума або групи в соціальній системі, що визначається по ряду ознак, специфічних для даної системи (економічних, професійних, етнічних і інших) [8].

Нормативно-правова база функціонування державної служби в умовах воєнного стану в Україні охоплює закони, підзаконні акти та укази, що регулюють особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в кризових умовах, а також встановлюють особливі обов'язки, права і гарантії для державних службовців. Основними нормативно-правовими актами є такі:

Конституція України визначає основні принципи діяльності державних органів та гарантії прав і свобод громадян, включаючи працівників державної служби, навіть під час воєнного стану (ст. 64 Конституції дозволяє обмеження деяких прав у воєнний час). Закон України «Про правовий режим воєнного стану», який становлює особливий режим діяльності органів влади, передбачає

обмеження окремих прав і свобод, а також визначає повноваження органів державної влади в умовах воєнного стану, що впливає на функціонування державної служби. Зокрема, передбачено, що державні службовці можуть виконувати додаткові обов'язки для забезпечення оборони та безпеки [27].

Окрім Конституції необхідно виокремити наступні групи нормативних документів, які регулюють державну службу в Україні це:

- Укази Президента України. На основі Закону «Про правовий режим воєнного стану» Президент видає укази про введення воєнного стану та конкретизує порядок виконання певних завдань органами державної влади. Ці укази є обов'язковими для виконання всіма службовцями та часто коригують їхню діяльність [47].
- Постанови Кабінету Міністрів України. Уряд видає постанови, що конкретизують умови діяльності державної служби під час війни. Наприклад, Кабінет Міністрів може визначати особливий порядок мобілізації державних службовців, питання соціальних гарантій, спеціальні умови праці та оплату праці в умовах воєнного стану.
- НАДС – інститут, який видає інструкції та рекомендації, які стосуються управління персоналом, кадрової мобільності, адаптації кадрового резерву для роботи на деокупованих територіях і процедур призначення на посади в умовах воєнного стану.
- Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», який регулює питання мобілізації державних службовців, визначає порядок переведення державних службовців у зону бойових дій або на території, що потребують посиленої адміністративної присутності [44].
- Закон України «Про основи національного спротиву», який визначає можливості залучення державних службовців до тероборони та виконання інших завдань, пов'язаних із національною безпекою, та встановлює особливі права і гарантії для службовців, які беруть участь у заходах територіальної оборони [46].

- Інші нормативно-правові акти. Місцеві адміністрації та окремі міністерства можуть приймати інструкції та розпорядження, адаптовані до специфіки регіону та зони бойових дій.

З вищезначених груп необхідно виокремити наступні основні закони, які регулюють державну службу в умовах війни в Україні:

- Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII) [47];
- Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII) [40];
- Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який є сновним законом, що регулює функціонування державної служби, встановлює статус, обов'язки, права, соціальні гарантії та відповідальність державних службовців. У період воєнного стану застосування цього закону адаптується до умов кризового управління, зокрема через спеціальні постанови уряду. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», який визначає правові засади, порядок та особливості роботи службовців місцевого самоврядування, які продовжують виконувати обов'язки у воєнний період з урахуванням безпекових умов у регіонах [42];
- Закон України «Про відпустки» від 15 листопада 1996 року № 504/96-ВР;
- Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [21];
- 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 № 2259-IX, який 20.05.2022 набрав чинності (далі – Закон № 2259-IX), яким у період дії воєнного стану скасовано конкурси для призначення на посади: державної служби; в органах місцевого самоврядування; керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій [61].

- постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2022 р. № 440 «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» **[Ошибка! Источник ссылки не найден.]** ;
- постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 року № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів» [45];
- постанова Кабінету Міністрів України від 07 березня 2022 року № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» [41,17];
- роз'яснення Національного агентства України з питань державної служби щодо проходження публічної служби в умовах воєнного стану [12];
- першим законодавчим актом, який був покликаний врегулювати трудові відносини в умовах воєнного стану став Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» прийнятий 15 березня 2022 р. [45]. Цей Закон визначає особливості проходження державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, особливості трудових відносин працівників усіх підприємств, установ, організацій в Україні незалежно від форми власності, виду діяльності і галузевої належності, представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні, а також осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами, у період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [47].

Водночас питання вступу на державну службу залишаються у правовому полі Законів України «Про державну службу» та «Про правовий режим воєнного стану». Кадрові проблеми публічної служби, які були, а в час війни ще й загострились, вимагали від влади прийняття невідкладних рішень. Оперативному залученню нових працівників до виконання завдань і функцій держави стала спрощена процедура призначення на посади [45];

- Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», який набрав чинності 20 травня 2022 року вніс зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» якими врегульовано питання призначення на посади публічної служби громадян України в період дії воєнного стану. У період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом. Підставою призначення на посаду є лише подана заява, заповнена особова картка встановленого зразка та документи, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад. Але ця норма Закону не передбачає безстрокове призначення, а конкретизується законодавцем в частині 7 статті 10 з вказівкою на обов'язковість оголошення конкурсу на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, на які особи призначені в час дії воєнного стану, після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше шести місяців з дня його припинення чи скасування [12].

На думку дослідника Л. Корнута праведливими є застереження деяких науковців щодо професійної складової реалізації процедури призначення на посади публічної служби без конкурсу. Водночас звертається увагу на можливість формування кадрового резерву та формування відповідних професійних спеціалізованих списків потенційних кандидатів на заміщення

посад в державній службі. враховуючи у них професійну підготовку спеціаліста, його практичний досвід минулого, а також безумовно безпосереднє місце роботи [28].

Аналіз чинної нормативно-правової бази свідчить, що в умовах воєнного стану на законодавчому рівні вдалося частково врегулювати питання комплектування органів влади та організації їх діяльності. Водночас, спрощені процедури призначення на державну службу у певних випадках поставили під загрозу ключові принципи державної служби, такі як стабільність і професіоналізм. Це обумовлює актуальність питання реформування державної служби, зокрема в частині формування ефективного кадрового резерву, який дозволить забезпечити необхідну стійкість і функціональність державних інституцій в кризових умовах [31].

Проте, також слід звернути увагу на певні колізії і проблеми в законодавстві щодо державної служби України.

Непослідовність норм у різних актах. Українське законодавство щодо державної служби містить положення, які не завжди узгоджуються між собою або дублюють одна одну. Наприклад, положення в Кодексі законів про працю, Законі України «Про державну службу», та інших нормативно-правових актах можуть мати розбіжності в регулюванні питань оплати праці, соціального захисту або умов роботи держслужбовців [42].

Колізії в сфері дисциплінарної відповідальності. Законодавчі акти часто різняться у визначенні видів дисциплінарних порушень, процедур дисциплінарного провадження та заходів відповідальності. Наприклад, питання щодо звільнення з державної служби можуть регулюватися як спеціальними, так і загальними нормами трудового права, що призводить до неузгодженостей.

Відмінності між центральним та місцевим рівнями. Колізії також виникають через різні підходи до організації та функціонування державної служби на центральному та місцевому рівнях. Це стосується регулювання посад державної служби, вимог до державних службовців, зокрема щодо кваліфікації, досвіду, та обсягу повноважень.

Конкуренція норм у питаннях проходження державної служби. Різні законодавчі акти іноді по-різному тлумачать питання призначення, атестації, підвищення кваліфікації та звільнення державних службовців, що створює ситуації, де одна норма суперечить іншій, і неможливо однозначно визначити, яку норму застосовувати в конкретних випадках [6].

Колізії в питаннях регулювання трудових та соціальних гарантій. На сьогодні існують проблеми з узгодженням питань соціальних гарантій для держслужбовців, особливо під час зміни умов праці, оплати, та соціальних пільг. Часто норми, прописані в трудовому законодавстві, не повністю узгоджуються з нормами щодо державної служби, що породжує правові прогалини.

Для організації роботи публічної служби в період воєнного стану було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (надалі – Закон). Законом передбачено, що на період дії воєнного стану та протягом 12 місяців після його скасування особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом. Призначення на посаду відбувається на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад [41].

Попри певні питання щодо професійності та кваліфікації призначених згідно з цим Законом осіб на посади, Закон фактично прирівнює вимоги до оформлення публічних службовців із звичайними працівниками [41].

При цьому Закон не вирішує нагальні питання щодо розроблення та впровадження механізмів формування кадрового резерву, визначення підстав для переходу публічних службовців на дистанційну роботу, неповну зайнятість, специфічні підстави для припинення служби, а також не враховує безпековий рівень різних регіонів.

Фінансові аспекти також мають важливе значення для кадрової мобільності. Враховуючи різний рівень заробітної плати та соціальних гарантій у державному секторі, держслужбовці можуть не мати стимулу змінювати посаду, оскільки нова позиція може не забезпечувати кращі фінансові умови. Це знижує мотивацію працівників до професійного розвитку та переміщення між посадами.

Іншим питанням у сфері законодавства про публічну службу під час воєнного стану є організація та забезпечення діяльності військових адміністрацій, створених на базі наявних районних та обласних адміністрацій, які здійснюють делеговані повноваження органів місцевого самоврядування. Обласні військові адміністрації мають особливий адміністративно-правовий статус, адже вони наділені додатковими повноваженнями щодо запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану, серед яких: встановлення охорони об'єктів критичної інфраструктури, запровадження трудової повинності для працездатних осіб, використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, запровадження комендантської години та ін. [6].

Посади у військових адміністраціях можуть замінюватися військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки [40].

Варто зауважити, що значний обсяг дискреційних повноважень у військових адміністрацій може призвести до конфліктів з органами місцевого самоврядування, які продовжують діяти та виконувати свої завдання. Більше того, існує потреба в більш чіткому розмежуванні повноважень між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями на законодавчому рівні. Адже відповідно до статті 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти

діяльності військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [40]. При цьому органи місцевого самоврядування продовжують виконувати свої повноваження, покладені на них Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який не передбачає для них жодних обмежень при введенні воєнного стану [5, с. 311].

Проблеми унормування кадрової мобільності державних службовців. Законодавство України щодо державної служби має численні обмеження щодо умов переведення, підвищення, або тимчасового виконання обов'язків на інших посадах. Наприклад, Закон України «Про державну службу» і нормативно-правові акти не завжди чітко визначають механізми та умови для горизонтальної або вертикальної мобільності, що створює колізії та ускладнює процес переходу між посадами.

Відсутність чітких процедур для горизонтальної мобільності. У багатьох випадках відсутня чітка процедура для переходу держслужбовців на рівнозначні посади в інших органах чи департаментах. Це обмежує можливості для розвитку професійного досвіду, оскільки державні службовці часто залишаються на одних і тих самих посадах протягом тривалого часу, що може призводити до професійного вигорання та зниження ефективності.

Таким чином, подолання цих нормативних проблем потребує як вдосконалення законодавства, так і розвитку внутрішніх процесів в державних органах для підтримки професійного зростання та мобільності державних службовців.

Гармонізація законодавства: створення єдиних стандартів та чітких норм для всіх рівнів державної служби, оновлення нормативно-правових актів, внесення змін до існуючих законів з урахуванням реальних потреб та викликів, запровадження єдиного нормативного акта: Ухвалення закону, що об'єднає всі основні положення, уникнувши дублювання. Регулярна ревізія законодавства: Періодичний аналіз та перегляд норм для усунення застарілих та конфліктних положень.

Дослідження цієї теми дозволить знайти оптимальні способи удосконалення правового регулювання, підвищити ефективність державної служби та запобігти юридичним колізіям у майбутньому.



РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами є пріоритетом для України, адже Стратегією національної безпеки, затвердженою Указом Президента України від 6 травня 2015 року № 287/2015, визначено, що «депрофесіоналізація та деградація державної служби» становлять одну з ключових загроз для національної безпеки. У відповідь на ці виклики державна політика у сфері національної безпеки спрямована на «реформування інституту державної служби та створення висококваліфікованого, патріотичного, політично нейтрального корпусу державних службовців».

Для досягнення цих цілей 10 грудня 2015 року Верховна Рада України ухвалила запропонований Кабінетом Міністрів Закон України «Про державну службу» (нову редакцію Закону), який переважно набув чинності 1 травня 2016 року. Однак у новому законі виникли певні питання, зокрема щодо: розбіжностей у віднесенні керівних посад місцевих державних адміністрацій до відповідних категорій; складності з визначенням категорій посад державної служби; декларування для категорій Б і В; а також суперечливих аспектів щодо віднесення посад голів місцевих державних адміністрацій до посад державної служби та присвоєння їм рангів [42].

Український дослідник А. Миколук, аналізуючи вітчизняні дослідження по темі ефективності державного та публічного управління, звернув увагу на те, що вчені зазначають ряд недоліків, які були притаманні публічному управлінню в Україні:

- корумпованість;
- наявність колізій та внутрішніх суперечливих елементів;
- недосконале законодавче врегулювання;
- кадрові кризи, брак компетенцій у службовців;
- недостатній рівень прозорості та відкритості;
- нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер;

– недосконалість механізму політичного та адміністративного контролю [31].

Всі зазначені фактори є деструктивними елементами в організації ефективної системи публічного адміністрування. І вирішення згаданих проблем залишається актуальним навіть в умовах війни, в іншому випадку актуалізується загроза виникнення кризи публічного управління, що здатне практично паралізувати державу при наявності зовнішнього тиску агресора.

Центр політико-правових реформ при фінансовій підтримці Уряду Великої Британії в рамках проєкту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації “Бачення України — 2030”» запропонував напрями реформування системи державного управління в Україні. Один із розділів був присвячений реформі державної служби [7].

Автори проєкту виокремлюють складову реформи «Професійність», яка передбачає чотири основні цілі: 1) Удосконалення системи державної служби – вирішення концептуальних питань; організація роботи в умовах воєнного стану; єдина законодавча база та єдині підходи; реформа системи оплати праці; підбір, відбір та розвиток вищих посадових осіб як групи; механізми співпраці професійних груп на державній службі; ефективна система комунікації; цифровізація управління людськими ресурсами [7].

2) Популяризація державної служби – запровадження умов проведення конкурсів в умовах воєнного стану; запровадження нової системи відбору та найму на державну службу; підвищення кількості кандидатів на вакансії державної служби.

3) Запровадження сучасних методів та інструментів управління – сприяння трансформації державної служби з урахуванням запровадження центру спільного обслуговування та цифровізації управління людськими ресурсами; створення HR-стратегій; застосування сучасних методів та інструментів управління персоналом.

4) Удосконалення системи підвищення кваліфікації – підвищення кваліфікації в умовах воєнного стану; програми підвищення кваліфікації за

стратегічними напрямками за рахунок державного бюджету; підвищення кваліфікації за рахунок державних органів по результатах оцінювання службової діяльності; зацікавленість державних службовців у програмах підвищення кваліфікації [7].

В умовах війни система державної служби в Україні стикається з рядом критичних проблем, які суттєво впливають на ефективність її функціонування та здатність виконувати завдання державного управління. Основні проблеми вважаємо наступні:

1. Перш за все це брак людського капіталу. Про це зазначила Голова Національного агентства України з питань державної служби Наталія Алюшина під час Всеукраїнської конференції «Два роки війни: наслідки та перспективи». «Нам катастрофічно бракує фахівців. Наразі ця проблема спостерігається у державних органах і в органах місцевого самоврядування. За даними Національного агентства з питань держслужби (НАДС), які воно оприлюднило в останньому дослідженні від 30.06.2024 р. За останні три місяці кількість державних службовців в Україні скоротилася ще на 1242 особи. Причому в динаміці тенденція більш вражає: якщо у 2022 році вакантними були близько 18% посад на держслужбі, то з початку цього року – вже кожне четверте робоче місце. Загалом за останні два роки фактична чисельність держслужбовців зменшилася на 16,4 тис. осіб. Значна нестача кваліфікованих кадрів є одним з найгостріших викликів для державної служби. Війна призвела до відтоку кадрів із державного сектору, зокрема у сферах оборони, безпеки та соціального забезпечення. Багато державних службовців було мобілізовано або евакуйовано з небезпечних регіонів, що створило вакуум у кадрах, особливо на рівні місцевих органів влади [15,]. Див. Додаток 1,2

2. Низька конкурентоспроможність оплати праці. Державна служба в Україні має низький рівень зарплат у порівнянні з приватним сектором, що ускладнює залучення та утримання фахівців. В умовах війни зростає потреба в залученні кваліфікованих спеціалістів, проте існуюча система оплати праці не завжди забезпечує достатню мотивацію для переходу до публічного сектору. З 1

січня цього року країна перейшла на нову систему оплати праці державних службовців [22]. Це унормовано Прикінцевими положеннями закону про держбюджет на 2024 рік. Рішення було непростим, оскільки країна значною мірою фінансується за рахунок залучених коштів. Але навіть у цих умовах Мінфін знайшов додаткові 22 млрд грн на оплату праці держслужбовців. Серед основних пріоритетів роботи Національного агентства залишається реформа системи оплати праці державних службовців. “Наша мета - залучати кваліфіковані кадри та мати можливість утримувати їх за рахунок конкурентної заробітної плати. Ключовий маркер, на думку Н. Алєушиної – це завершення реформування системи оплати праці і створення умов для залучення кадрів, які раніше не розглядали держслужбу як альтернативу» [1].

3. Висока емоційна та психологічна напруга. Війна збільшує стрес і навантаження на державних службовців, особливо в зонах бойових дій або в районах, наближених до них. Це впливає на продуктивність праці та здатність службовців виконувати свої функції в умовах постійного ризику для життя та здоров'я [62].

Згідно з дослідженнями Інституту соціальної та політичної психології НАПН України, війна суттєво підвищує рівень стресу серед працівників публічної сфери, особливо тих, які працюють у безпосередній близькості до бойових дій. Це створює ризики для їхнього фізичного та психічного здоров'я, а також обмежує їхню здатність виконувати функції ефективно [62].

Також підтвердженням існуючої проблеми є звіт Cedos висвітлює, що працівники соціальних служб, які безпосередньо контактують з постраждалими, часто стикаються із перевантаженням і недостатністю ресурсів, що також впливає на їхній емоційний стан. Подібні виклики спостерігаються серед працівників інших сфер державного управління, які змушені працювати у кризових умовах без адекватної психологічної підтримки [10].

На законодавчому рівні існують ініціативи, спрямовані на забезпечення підтримки працівників, включаючи положення Закону України "Про соціальні послуги", які регламентують підтримку для осіб у складних життєвих

обставинах. Однак практична реалізація таких норм потребує значного доопрацювання у контексті війни [10].

Це обґрунтовує необхідність включення питань психологічної допомоги та ресурсного забезпечення до стратегій державного управління, що адаптовані до умов війни [10].

4. Проблеми з кадровою мобільністю. Через воєнні дії багато державних установ були переміщені або об'єднані, що ускладнило доступ до адміністративних послуг у деяких регіонах. Це, в свою чергу, вимагає гнучкості в кадровій політиці та організації роботи на рівні органів влади. В умовах воєнного стану кадрова мобільність не може носити прозорий і об'єктивний характер через відміну процедури конкурентного відбору на державну службу. Відсутність прозорих механізмів ротації призводить до того, що процеси кадрових переміщень часто базуються не на компетентності та досвіді, а на особистих зв'язках або зовнішніх впливах. Це обмежує можливості справедливого кар'єрного зростання для кваліфікованих державних службовців та знижує якість державного управління [13,24].

5. Недостатня цифровізація та адаптація до віддаленої роботи: Багато державних службовців не мають належного доступу до цифрових технологій або не готові до віддаленої роботи, що стало необхідним у зв'язку з евакуаціями та фізичною недоступністю офісів у зонах активних бойових дій. Кабінет Міністрів України Постановою No 440 від 12 квітня 2022 р. «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану» затвердив можливість виконання посадових обов'язків державними службовцями дистанційно. Вказаною Постановою передбачено, що у період воєнного стану для державних службовців та працівників державного органу, які перебувають на території України, за рішенням керівника державної служби в державному органі може запроваджуватися дистанційна робота у разі наявності організаційних і технічних можливостей для виконання їх посадових обов'язків. Водночас робота державних службовців та працівників державного органу за межами України допускається лише у разі службового відрядження,

оформленого в установленому порядку [17]. Віддалена робота для державних службовців стала не новим викликом, адже така практика існувала і в умовах карантину що зумовило необхідність змін до Типових правил внутрішнього службового розпорядку (наказ Національного агентства України з питань державної служби від 13 березня 2020 р. No 39-20, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 16 березня 2020 р. за No 277/34560), які передбачили можливість виконувати завдання за посадою за межами адміністративної будівлі державного органу за результатами досліджень здійснених НАДС щодо практики організації роботи на державній за умов воєнного стану встановлено, що в умовах повномасштабної війни більшість державних службовців продовжили працювати у штатному режимі, а саме 67,8 %. державних службовців продовжили працювати у штатному режимі. Описано тенденції щодо зміни режиму роботи у державних органах різних рівнів - зросло робоче навантаження. Але поряд з тим, практика віддаленої роботи стала частиною організації роботи на державній службі і сприяє активному застосуванню засобів телекомунікаційного зв'язку, що стали невід'ємною складовою частиною щоденної роботи [15]. Див. Додаток 3,4

6. Недоліки в системі комунікації та координації. Під час війни ефективна координація між різними органами державної влади стає ще важливішою, проте обмеженість ресурсів, проблеми з технічним забезпеченням та фізичний відрив працівників ускладнюють ці процеси.

7. Проблеми з правовим регулюванням у кризових умовах: багато нормативних документів, що регулюють роботу державної служби, були розроблені в мирний час і не враховують особливостей воєнних умов. Це створює складнощі в реалізації повноважень державних службовців у регіонах, що перебувають у зоні бойових дій, або на тимчасово окупованих територіях [43].

8. Проблема регулювання роботи військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Районні та обласні військові адміністрації було утворено 24.02.2022 р. Указом Президента України No 68/20222 на всій території

України внаслідок повномасштабної агресії російської федерації проти нашої держави на базі існуючих районних та обласних державних адміністрацій (відповідних військово-цивільних адміністрацій) Військові адміністрації здійснюють делеговані повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [49]. Відповідно до статті 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військових адміністрацій у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Попри те, органи місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; її виконавчі органи та голова) і надалі продовжують виконувати власні повноваження покладені на них Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ніяких обмежень таких повноважень при введенні воєнного стану не було передбачено. Владні рішення місцевого рівня поки залишаються за органами місцевого самоврядування, за винятком тих де веденні військові адміністрації населених пунктів. Військові адміністрації населених пунктів зараз утворюються по мірі необхідності. Утворення ВА НП тимчасово обмежує реалізацію місцевого самоврядування, оскільки вже з моменту її утворення до ВА НП переходять окремі повноваження органів місцевого самоврядування. Серед них: низка самоврядних повноважень місцевого самоврядування, зокрема – складання, затвердження, внесення змін та управління місцевими бюджетами, управління майном та юридичними особами, утвореними територіальною громадою, забезпечення окремих публічних, соціальних та житлово-комунальних послуг на території тощо. ВА НП утворюється як юридична особа та набуває відповідних прав з моменту державної реєстрації. При цьому ОМС як суб'єкти владних повноважень та як юридичні особи не припиняються. Просто змінюється обсяг рішень та дій, які вони можуть вчиняти, а також змінюється координація діяльності. Більше того, як слушно наголошують вчені, актуалізується «...можливість активної участі ОМСВ у їх реалізації через здійснення (проведення) та реалізацію інформаційної, організаційної, координаційної, допоміжної, матеріально-фінансової, кадрової, технологічної та

інших функцій локального управління щодо території та супроводження і забезпечення функціонування територіальної спільноти (ТГ), що функціонує на неї» [49]. Особливістю організації діяльності військових адміністрацій є те, що посади державних службовців у обласних та районних військових адміністрацій, а також посади в органах місцевого самоврядування можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу. Однак перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню зазначеними особами, затверджує Президент України за поданням Головнокомандувача Збройних сил України [40].

9. Окремою проблемою є робота публічного управління на тимчасово окупованих територіях та в районах ведення активних бойових дій. В населених пунктах де зруйновано чи порушено інфраструктуру й логістику виникають не лише питання про забезпечення потреб населення та організації для них максимально безпечних умов, але й про поводження з документами, питання евакуації, створення гуманітарних коридорів, продовольчу логістику. Наразі, згідно з заявами НАДС, в більшості подібних населених пунктів система публічного управління частково адаптувалася до критичних умов, представляючи нашу державу в тилу ворога, ставши на захисті національних інтересів [31].

10. Проблеми з робочим навантаженням [11]. В умовах воєнного стану навантаження збільшилося у близько половини державних службовців (45,1%), а результативність та якість роботи, як показало опитування, серед державних службовців, переважно залишилися без змін. У той же час за даними опитування, було встановлено вплив на зміну рівня заробітної плати державних службовців рівня навантаження, результативності та якості. Цікавим фактом є те,

що в умовах війни 73,6% державних службовців відчують, що мають сили та ресурси продовжувати працювати, що впливає на продуктивність та якість виконаної роботи. Встановлено, що ті, хто перебувають за кордоном відчують менше сил та ресурсів продовжувати роботу (33,7%), ніж ті хто внутрішньопереміщені (63,4%). Найбільше відчують сили та ресурси респонденти, що не змінювати місце знаходження (76,7%) [15]. Майже 80% державних службовців зазначили, що відчують підтримку колег та завжди отримують зворотний зв'язок щодо виконаної роботи [15].

11. Ціннісний публічний капітал. Розвиток професійного потенціалу державних службовців у воєнний та поствоєнний період в Україні неможливо розглядати окремо від ціннісного наповнення діяльності державних службовців та суспільної оцінки цієї діяльності, адже кожний із зазначених етапів характеризується зміною суспільних цінностей та морально-етичних орієнтацій, настроїв у суспільстві [50].

12. Ще одним фактором є організація професійного навчання публічних службовців через систему підвищення кваліфікації. Сучасна система підвищення кваліфікації державних службовців часто є недостатньо гнучкою і не відповідає сучасним вимогам. Державні службовці мають обмежені можливості для отримання нових знань і навичок, які б сприяли їхній мобільності. Відсутність належної підготовки знижує їхню конкурентоспроможність при переміщенні на інші посади або при виконанні нових функцій. Особливо ця проблема ускладнилась в умовах війни, тому організація навчання та обміну досвідом, поширення позитивних практик та надання конкретних алгоритмів вирішення пов'язаних з війною проблем – сьогодні це особливо актуальний вектор в роботі публічного управління в Україні. Оновлення змісту та форм навчання та можливостей службовців брати участь у відповідних навчальних програмах наразі є особливо нагальним завданням [23].

Так, наприклад, на місцевому рівні наразі актуальне навчання за напрямками:

- робота з внутрішньо переміщеними особами;
- налагодження отримання та розповсюдження гуманітарної допомоги;

- цивільний захист населення;
- проведення заходів щодо оборони територіальних громад;
- інформаційне забезпечення та запобігання фейкам [24].

Крім того, щодня все більше нових проблемних питань з'являється у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту тощо.

Все це створює запит на проведення нових програм підвищення кваліфікації, які будуть адаптованими до нових умов роботи публічних службовців, відповідати конкретним завданням публічного управління в умовах воєнного стану.

Ці проблеми потребують комплексного підходу для вдосконалення державної служби, що включає реформи в системі оплати праці, адаптацію нормативно-правової бази до умов війни, посилення роботи з молодими кадрами та впровадження програм підтримки психологічного здоров'я службовців.

Вирішення проблем державної служби в умовах воєнного стану не може реалізуватись без підтримки державного регулювання і зовнішніх стейкхолдерів.

Однією з ключових сфер для реформ є державне управління, яке є одним із найбільших роботодавців у країні. У системі державного управління налічується 206 151 посад, з яких зайнято 159 904. Державні службовці працюють у 107 установах, серед яких міністерства, органи при Кабінеті Міністрів, а також установи, що діють поза безпосереднім підпорядкуванням Кабінету Міністрів. Вони охоплюють територіальні представництва, обласні та районні адміністрації, а також суди різних рівнів (приблизно 600 судів) [24].

Міністерство економіки оприлюднило документ, який було передано на розгляд Європейській комісії. Після оцінки та затвердження комітетом країн-членів ЄС програма Ukraine Facility набуде остаточної чинності. Цей План передбачає подальші кроки для впровадження реформ. Програма діє за принципом «гроші в обмін на реформи», тож Україна поступово отримуватиме фінансування за виконання певних умов. Загальний обсяг підтримки становить 50 млрд євро, з яких 17 млрд євро – гранти, а 33 млрд євро – позики, що

надаватимуться Україні протягом 2024–2027 років. Перший транш у розмірі 4,5 млрд євро вже надійшов до Державного бюджету за цією програмою.

Дослідниця Г. Гончаренко вважає, що у комплексі дій України як незалежної, правової та суверенної держави щодо відсічі агресії й відновлення своєї територіальної цілісності, ключову роль відіграє встановлення у національному законодавстві правового механізму реалізації заходів деокупації й відновлення територіальної цілісності нашої держави, а також, звернемо увагу, на стратегічне значення формування правових засад діяльності органів державної влади на деокупованих територіях України [12].

Офіційний сайт Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України в квітні 2024 року повідомило, що Міністерством розроблено проект «Стратегії відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій на період до 2026 року» та операційний план заходів із її реалізації у 2024–2026 роках реінтеграції населення деокупованих територій на період до 2026 року» та операційний план заходів із її реалізації у 2024–2026 роках. На думку Г. Гончаренко, Стратегію відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій можемо розглядати як відповідь на існуючі виклики та модель бачення інституційного відновлення державної влади на деокупованих територіях України, а утворений при Міністерстві з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України Координаційний штаб з питань деокупованих територій стане національним координатором діяльності центральних органів виконавчої влади між собою та з органами місцевого самоврядування для вирішення проблемних питань деокупованих територій [12,13].

Втім, через нестабільну ситуацію на сході України та зростання частки окупованих територій, проект стратегії поки що не був офіційно прийнятий. Активні бойові дії, що призвели до окупації 64% Донецької області на листопад 2024 року, ускладнюють впровадження довгострокових стратегій та змушують зосереджувати ресурси на нагальних потребах.

Ще один інструмент залучення на публічну службу – Резерв працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України [37]. За словами Голови НАДС, публічна служба потребує людей, які розуміють, як треба працювати на деокупованих територіях. Мета проєкту - забезпечити персоналом районні, обласні військові адміністрації, військові адміністрації населених пунктів, інші державні органи, які утворені або відновили роботу на ДОТ України для практичного виконання завдань і функцій держави. Наразі до кадрового резерву зараховано 2 265 кандидатів. Середній вік – від 32 до 48 років. Більшість висловили бажання працювати в Криму, Донецькій, Запорізькій і Херсонській областях. Перевагу надають таким напрямам, як: адміністративне керівництво, державний нагляд і контроль, правове забезпечення, запобігання корупції [11].

Для подолання проблеми людського капіталу ключовим пріоритетом Національного агентства є реформа системи оплати праці, спрямована на залучення та утримання висококваліфікованих кадрів завдяки конкурентоспроможній зарплаті.

Також агентство працює над реалізацією Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та відновленням конкурсної процедури для призначення на державні посади, що є важливими складовими реформ [11]. Одним із перших кроків щодо впровадження Закону було внесення змін до Положення про Національне агентство України з питань державної служби. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16 січня 2024 року No 41 «Про внесення змін до Положення про Національне агентство України з питань державної служби» основні завдання НАДС доповнено ще одним завданням щодо забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування, а також переліком функцій для його реалізації. Для подальшого впровадження Закону, в НАДС створено робочу групу, яка займається підготовкою проєктів актів та методичних рекомендацій, необхідних для забезпечення реалізації Закону України від 2 травня 2023 року No 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Отже, до розроблення Типових актів залучені науковці, експерти міжнародної технічної допомоги та представники чотирьох всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування для отримання експертної оцінки [11].

Для координації та об'єднання зусиль різних стейкхолдерів з метою пошуку оптимальних шляхів і ефективних методів вирішення питань, що можуть виникнути при реалізації нового законодавства про службу в органах місцевого самоврядування територіальних громад, НАДС ініціювало створення Координаційного штабу з впровадження Закону України від 2 травня 2023 року № 3077 «Про службу в органах місцевого самоврядування». Цей штаб, створений при Національному агентстві України з питань державної служби, діє як консультативно-дорадчий орган на громадських засадах (згідно з п. 2 розд. 1 Положення, затвердженого наказом НАДС № 24–24 від 14 лютого 2024 року).

До складу Координаційного штабу можуть входити уповноважені представники всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, міжнародних проєктів технічної допомоги, що займаються питаннями місцевого самоврядування, а також центральних органів виконавчої влади, які залучаються за погодженням.

Серед організаційних кроків НАДС було розроблення дорожньої карти впровадження Закону. Перший напрямок передбачає підготовку підзаконних актів та методичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування з практичного застосування передбачених процедур. Другий – професійна підготовка службовців місцевого самоврядування за новими навчальними програмами. Третій напрямок – проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії в державі.

Успішне впровадження Закону потребує реалізації комплексу заходів за цими трьома напрямками, що спрямовані на задоволення потреб основної цільової аудиторії, яка включає голів місцевих рад, керуючих справами, службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Для вирішення питань організації професійного навчання публічних службовців було запроваджено низку сучасних інструментів та програм, які

спрямовані на підвищення кваліфікації й розвиток компетенцій в умовах динамічних змін. Одним із ключових кроків стало створення єдиного вебпорталу управління знаннями у сфері професійного навчання — «Порталу управління знаннями», положення про який було затверджено 22 травня 2022 року (Наказ НАДС No 36-22). Цей портал дозволяє публічним службовцям отримувати доступ до інтерактивних освітніх матеріалів, модулів онлайн-курсів, тестових завдань, відео та інших ресурсів, необхідних для підтримки високого рівня професіоналізму. Запровадження порталу має на меті систематизувати освітній процес для держслужбовців, забезпечуючи зручність і доступність навчання [35].

Крім цього, через портал доступні інструменти для самостійної оцінки знань та навичок, а також розширені можливості для комунікації між службовцями для обміну досвідом та обговорення актуальних питань. Інтерактивна платформа стала важливим кроком для підвищення якості професійної підготовки публічних службовців та забезпечення єдиних стандартів навчання на всіх рівнях державного управління [35].

Низкою наказів НАДС також продовжує удосконалювати систему відбору, підвищення кваліфікації державних службовців та управління людськими ресурсами (Наказ No 19- 22 про затвердження тестових питань; Накази No 9-22, 11-22, 22-22, 31-22, 48-22, 60- 22, 64-22, 84-22, 102-22 про погодження програм підвищення кваліфікації; Накази No 27-22, 37-22 - відбір виконавців державного замовлення щодо підготовки; Наказ No 40-22 щодо внесення змін до типового положення про службу управління персоналом державного органу; Наказ No 74-22 про затвердження переліків пріоритетних напрямів підвищення кваліфікації; Наказ No 92-22 про утворення робочої групи з питань професійного навчання державних службовців закордоном) [35].

Також було Підписано Меморандум про взаєморозуміння про співпрацю між Коледжем Європи в Натоліні та Урядом України щодо поглиблення співпраці в освітній діяльності та підвищення сталості Програми «Natolin 4 Capacity Building» - нові можливості для підвищення кваліфікації державних службовців [35].

Ще одним кроком задля вирішення питання освіти це те, що 19 жовтня 2022 року Наказом НАДС затверджено Регламент роботи вебпорталу управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями».

Значну увагу Національне агентство приділяє роботі з молоддю, яка, маючи нові погляди та підходи, може сприяти інноваціям у публічному управлінні. Зокрема, щороку агентство організовує «ПромоДень на державній службі», орієнтований на студентів та випускників, з метою ознайомлення з перевагами кар'єри в державних органах. Це також включає розширення програм стажування молодих фахівців і створення партнерств із різними стейкхолдерами, щоб підвищити поінформованість молоді про можливості в цій сфері [35].

Наступна проблема, яку необхідно вирішити в Україні в цілому та у державній службі в тому числі – це боротьба з корупцією. Так, 8 липня 2022 року ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» - на період воєнного стану для державних службовців категорій «Б» та «В», які перебувають у відпустці за власний рахунок або простої, скасовано заборону на зайняття іншими видами оплачуваної діяльності та підприємництвом, обмеження щодо вартості отриманих життєво необхідних послуг для держслужбовців, які постраждали внаслідок війни, а також обмеження щодо одержання подарунків, які спрямовуються на потреби Збройних Сил України та благодійні пожертви на підтримку і забезпечення осіб, які постраждали внаслідок війни. 4 липня 2022 року Наказом НАДС затверджено Методику проведення функціонального аудиту органів виконавчої влади в умовах воєнного стану [35].

16 вересня 2022 року КМУ прийнято Розпорядження про проведення функціонального аудиту органів виконавчої влади. Відповідно до розпорядження, до 2 листопада 2022 року до КМУ та НАДС мають бути подані звіти щодо результатів функціонального аудиту із зазначенням пропозицій щодо оптимізації штатної чисельності працівників відповідних органів виконавчої влади.

23 вересня 2022 року до Верховної Ради України подано проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України з метою виконання вимог Європейської комісії щодо набуття Україною статусу члена Європейського союзу», яким, зокрема, передбачається відновити виконання заходів фінансового контролю, передбачених Законом «Про запобігання корупції» (дія цих положень була призупинена відповідно до Закону «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» 07 березня 2022 року) [39,41].

Отже, з розвитком системи публічного управління розширюються функції та повноваження органів публічної служби, що вимагає чіткого розуміння їхнього місця та ролі в цій системі. Це, у свою чергу, створює потребу в подальших наукових дослідженнях для уточнення ключових понять і класифікації різновидів публічної служби, що сприятиме більш ефективній організації державного управління.

ВИСНОВКИ

Магістерське дослідження охоплює аналіз сучасного стану інституту державної служби в умовах воєнного часу, окреслюючи його основні проблеми та перспективи подальшого розвитку. За результатами виконаних завдань сформульовано наступні висновки:

1. Сутність категорій досліджуваної проблеми полягає у комплексному розумінні державної служби як елементу публічної влади, що забезпечує реалізацію політики держави та виконання її функцій. Визначено ключові поняття, зокрема "державна служба", "публічне управління", "ефективність державного управління". Чітке розмежування категорій сприяє формуванню ясного підходу до аналізу державної служби як суспільного інституту.
2. Методологія дослідження проблеми базується на наступних теоретичних підходах: *теорія публічного адміністрування* (Д. Росс, А. Лемонт) розглядає державну службу як ключовий інститут управління, орієнтований на забезпечення ефективного виконання державних функцій через інтеграцію адміністративних, нормативно-правових та організаційних механізмів. У кризових умовах ця теорія акцентує на здатності державного апарату ефективно розподіляти ресурси, координувати дії різних органів і оперативно реагувати на надзвичайні ситуації. Розвиток компетенцій у сфері кризового управління, адаптація законодавства та залучення сучасних цифрових технологій є критично важливими для забезпечення стійкості державної служби.

Теорія кризового управління (Р. Шавелсон, І. Мітроф) досліджує, причини і механізми адаптації державних інститутів до нових викликів, можливості мобілізувати ресурси та підтримувати функціональність. Підкреслює важливість психологічної підготовки службовців і залучення фахівців з кризового менеджменту.

Неоінституціональний підхід аналізує, як правові та організаційні механізми забезпечують стійкість державних інститутів. Включає концепцію стійкості інституцій (Х. Реммлер, Б. Пінкертон), яка фокусується на адаптації та безперервності роботи в умовах потрясінь.

Теорія організаційної культури (Е. Шейн, Г. Морган) наголошує на важливості спільних цінностей, довіри та етичних принципів у забезпеченні ефективності роботи службовців. В умовах кризи актуалізуються елементи патріотизму та високої відповідальності. Таким чином, теоретичні підходи, згадані вище, формують концептуальну основу для аналізу та вдосконалення державної служби у складних умовах, таких як війна.

3. Інститут державної служби розглядається як фундаментальна складова публічного управління, яка відіграє критично важливу роль у забезпеченні стабільності, безпеки та соціального розвитку. Вивчення сутності інституту дозволяє зробити висновок, що державна служба є особливим видом професійної діяльності, де державні службовці представляють публічні інтереси та зобов'язані виконувати службові обов'язки в інтересах суспільства.
4. Аналіз стану державної служби в умовах війни продемонстрував, що воєнні дії суттєво впливають на її функціонування. Державна служба зазнає значних трансформацій під тиском викликів безпеки, обмеженості ресурсів та посилення відповідальності за стабільність суспільства. В умовах воєнного стану зростає потреба в адаптації нормативно-правової бази, підвищенні мобільності та гнучкості системи, що підвищує навантаження на державних службовців.
5. Еволюція формування державної служби в Україні відображає поступовий розвиток інституту з урахуванням політичних, соціально-економічних та безпекових викликів. Від перших етапів незалежності до нинішнього часу українська державна служба пройшла складний шлях становлення, що

включає численні реформи, спрямовані на підвищення її ефективності та відповідності європейським стандартам.

6. Виявлені проблеми державної служби в умовах воєнного стану включають наступні групи:

- У ході дослідження було встановлено, що брак людського капіталу є однією з ключових проблем державної служби в Україні, яка негативно впливає на її здатність ефективно виконувати свої функції, особливо в умовах посилених викликів, пов'язаних з війною. Основні причини цієї проблеми включають високий рівень міграції кваліфікованих кадрів, низький рівень оплати праці, емоційне вигорання працівників, а також обмежену доступність професійного розвитку та кар'єрних можливостей у сфері державного управління. Аналіз показав, що нестача людського капіталу не лише послаблює здатність державної служби оперативно реагувати на внутрішні та зовнішні загрози, але й ускладнює процес реформування та модернізації цього інституту. Окрім того, це створює дисбаланс у виконанні обов'язків службовців, які залишаються на посадах, призводячи до їхнього перевантаження та зниження ефективності. Для вирішення проблеми браку людського капіталу в державній службі рекомендується впровадити системні заходи на державному рівні. До них належать: підвищення конкурентоспроможності умов праці, вирішення питань оплати праці, вдосконалення програми професійного розвитку та перепідготовки кадрів, створення умов для кар'єрного зростання та впровадження заходів, що запобігають емоційному вигоранню. Отже, подолання проблеми браку людського капіталу в державній службі є необхідною умовою для підвищення ефективності державного управління та зміцнення інституту державної служби в цілому, що особливо актуально в умовах кризових ситуацій, зокрема в період воєнного стану. Додатково було відзначено дефіцит кадрів у певних регіонах, викликаний міграцією та мобілізацією.

- Аналіз чинної нормативно-правової бази свідчить, що під час воєнного стану на законодавчому рівні частково вдалося врегулювати питання комплектування органів влади та організації їхньої діяльності. Проте, спрощені процедури призначення на державну службу в окремих випадках поставили під загрозу такі ключові принципи державної служби, як стабільність та професіоналізм. Це зумовлює необхідність продовження реформи державної служби, особливо щодо формування ефективного кадрового резерву, який забезпечить належну стійкість і функціональність державних інституцій у кризових умовах.
 - У перспективі українське законодавство в значній мірі має бути адаптоване до діяльності органів публічної влади, однак виконання повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування має відбуватись під особливим контролем з боку громадськості. Запит суспільства на прозорість, відкритість та підзвітність цих інституцій в умовах війни суттєво виріс. Необхідно продовжувати адаптувати нормативно-правову базу під європейські стандарти;
7. Матеріально-технічна забезпеченість: а також високий рівень емоційного вигорання серед службовців.

Рекомендації щодо подолання проблем включають необхідність реформування інституту державної служби через адаптацію до нових викликів воєнного часу. Зокрема, пропонується: вдосконалення нормативно-правової бази, підвищення рівня професійної підготовки службовців, впровадження заходів з покращення умов праці, а також підтримка психологічного здоров'я персоналу. Важливою є інтеграція інноваційних технологій для оптимізації управлінських процесів та впровадження прозорих механізмів контролю.

Загалом, магістерське дослідження підкреслює, що державна служба потребує модернізації, спрямованої на підвищення її ефективності та гнучкості, що особливо актуально в умовах кризових ситуацій та загроз для національної безпеки.

Оновлення законодавства та стандартів. Внесення змін до законодавства, що чітко визначатимуть умови і механізми для горизонтальної і вертикальної мобільності.

Розробка програм адаптації та наставництва: Запровадження адаптаційних програм для службовців, які переходять на нові посади.

Підвищення рівня прозорості: Запровадження відкритих конкурсів і чіткої системи критеріїв оцінювання для кадрових переміщень.

Розвиток фінансових стимулів: Забезпечення соціальних і фінансових стимулів для мотивування до кар'єрного розвитку.

Забезпечення умов для підвищення рівня освіти і професійної кваліфікації: Запровадження гнучких програм професійного розвитку, які відповідають сучасним вимогам.

Отже, можемо зробити висновок відповідно поставленої гіпотези, що підтримка державою та зовнішніми стейкхолдерами зусиль для подолання існуючих проблем державної служби в умовах воєнного стану через впровадження адаптивних механізмів і ресурсної підтримки, то інститут державної служби зможе ефективно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики, що, безумовно, підвищить його результативність в управлінні публічною системою в період війни і повоєнного відновлення.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

1. Алюшина Н.О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. *Ефективність державного управління*. 2023. № 70/71. С. 11–16.
2. Багрім О.А. Особливості розвитку професійного потенціалу державних службовців у воєнний та поствоєнний період в Україні. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права* № 2. 2023. С.10-14.
3. Багрім О.А. Формування потенціалу державної служби України в умовах аксіологічного транзиту : дис. канд. наук держ. упр. : 25.00.03. Дніпро, 2020. 261 с.
4. Баймуратов М.О., Кофман Б.Я. Компетенційні повноваження органів місцевого самоврядування в сфері захисту прав людини в період миру і воєнного стану в Україні: актуальні питання регламентації та регулювання URL: <http://surl.li/yylsqt> (дата звернення: 10.09.2024).
5. Бандурка О. М. Державна служба і служба в органах місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. Харків: Національна академія внутрішніх справ, 2018. 210 с.
6. Бандурка О. М. Проблеми правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців. Київ: Юридична думка, 2020. 185 с.
7. Бачення України 2030: реформування та відновлення політичної сфери у перспективі 2030 року URL:<http://surl.li/omjjdh> (дата звернення: 11.09.2024).
8. Ботвінов Р.Г. Ідентифікація поняття та видовий поділ публічної служби особливого призначення. *Публічне управління та митне адміністрування*. № 1 (16), 2017 URL: <http://surl.li/ufdwqm> (дата звернення: 13.11.2024).

- 9.
10. Вони чекають на нас. Вплив повномасштабної війни на умови праці соціальних працівниць» URL: <http://surl.li/oxsgym> (дата звернення: 10.09.2024).
11. Голова НАДС: Війна загострила наявні проблеми державної служби, одна із яких - брак людського капіталу. опубліковано 15 травня 2024 року о 16:08. URL: <http://surl.li/msdhjm> (дата звернення: 11.09.2024).
12. Гончаренко Н. М. Правовий статус державних службовців і проблеми його регулювання». Київ: Національна академія правових наук України, 2018. 220 с.
13. Гончаренко Н. М. Соціальні гарантії та трудові права державних службовців в Україні». Харків: «Фактор», 2020. 160 с.
14. Гординя Н.Д. Психологічні особливості прийняття ефективних управлінських рішень державними службовцями в умовах воєнного стану в Україні. *Вісник Національного університету оборони України. 2023. No 1 (71). С. 48–58.*
15. Дані Національного агентства України з питань державної служби щодо організації роботи державних службовців та оплати праці в умовах воєнного стану за 2022 рік: результати опитування / Національне агентство України з питань державної служби. URL: <http://surl.li/ovehxx> (дата звернення: 10.09.2024).
16. Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні. URL: <https://nads.gov.ua/test?v=66de8f59549ff> (дата звернення: 23.09.2024).
17. Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2022 р. No 440. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2022-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 20.10.2024).
18. Дубенко С.Д. Державна служба в Україні. Київ, 1998. 168 с.

19. Закон України «Про державну службу» URL: <http://surl.li/wjtyqm> (дата звернення: 10.09.2024).
20. Ілларіонов Ю. А. Організаційно-правові основи державної служби в Україні. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2019. 230 с
21. Ілларіонов Ю. А. Трудові права і соціальні гарантії державних службовців: правовий аспект. Одеса: «Право», 2021. 175 с.
22. Кабмін затвердив нову систему зарплат держслужбовців URL: <http://surl.li/ujuofr> (дата звернення: 10.11.2024).
23. Кириченко Р.В. Професійний потенціал особистості. *Scientific Journal Virtus*. 2015. No 4. С. 93–97.
24. Ковальова Д.В. Професійна соціалізація державних службовців органів виконавчої влади на регіональному рівні в Україні : дис. канд. наук держ. упр.: 25.00.03. Дніпропетровськ, 2015. 250 с.
25. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <http://surl.li/nfogbw> (дата звернення: 12.11.2024).
26. Колобов Ю.В. Державна служба як соціально-правовий та державно-управлінський інститут сучасного суспільства. URL: https://dut.edu.ua/uploads/1_162_51845622.pdf. (дата звернення: 1.10.2024).
27. Конституція України. URL: <http://surl.li/jruiaf> (дата звернення: 1.10.2024).
28. Корнута Л.М. Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. № 2. 2022. URL: <http://surl.li/vyauvx> (дата звернення: 2.10.2024).
29. Кресіна І. О. Адміністративне право України: сучасні тенденції та проблеми застосування. Київ: Академія муніципального управління, 2019. 250 с.
30. Кресіна І. О. Правові основи державної служби та реформування державного управління. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2021. 190 с.

31. Миколок Ю.В. Публічне управління в умовах військового стану: питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування*. Вип. 29.2022. С. 45-48. URL: <http://surl.li/kkxssu> (дата звернення: 10.11.2024).
32. Поліщук І.В. Механізми забезпечення розвитку професійного потенціалу державних службовців в Україні : автореф. дис. к. держ. упр. : 25.00.03. Київ, 2018. 22 с.
33. Поліщук С. М. Аналіз правового забезпечення державної служби в Україні. Харків: «Право», 2020. 200 с.
34. Поліщук С. М. Проблеми вдосконалення законодавчої бази державної служби. Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2019. 170 с.
35. Портал Управління знаннями. НАДС URL: <https://pdp.nacs.gov.ua> (дата звернення: 10.09.2024).
36. Постанова ВРУ «Про організацію роботи Верховної Ради України у зв'язку з актом збройної агресії Російської Федерації проти України» від 24.02.2022 № 2103- IX. URL: (дата звернення: 1.11.2024).
37. Постанова ВРУ «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» від 23 травня 2023 р. № 524. URL: <http://surl.li/lyvbaf> (дата звернення: 1.10.2024).
38. Правові засади дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні: монографія / О. Д. Новак; за заг. ред. В. В. Зуй. Харків: Право, 2015. 200 с.
39. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/64/2022>. (дата звернення: 5.10.2024).
40. Про військово-цивільні адміністрації від 3 лютого 2015 року. Закон України. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 15.10.2024).
41. 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. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2259-20>. (дата звернення: 6.10.2024).
42. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 10.10.2024).
43. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.09.2021 р. № 1171-2021-р. URL <http://surl.li/hcitzn> (дата звернення: 12.11.2024).
44. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію. Закон України. Документ 3543-XII, чинний, поточна редакція — Редакція від 07.09.2024, підстава - [3916-IX](#) URL: <http://surl.li/sgzval> (дата звернення: 14.08.2024).
45. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2136-20>. (дата звернення: 5.10.2024).
46. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>
47. Про правовий режим воєнного стану Зако- ну України від 12.05.2015 р. № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>. (дата звернення: 13.10.2024).
48. Про Регламент Верховної Ради України від 10.02.2010 № 1861-VI URL: <http://surl.li/nutwfg> (дата звернення: 7.10.2024).
49. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/68/2022>. (дата звернення: 1.10.2024).
50. Професіоналізація державної служби: вітчизняні виклики та європейські орієнтири: П78 матеріали Міжнар. круглого столу до Дня державної

служби (Київ, 20 черв. 2023 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, Н. М. Корчак, Н. Б. Ларіної. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2023. 200 с.

51. Реформа виконавчої влади Бриф «Україна після перемоги» Бачення України 2030. 2023. Київ. 15 с. URL: <http://surl.li/vyauvx> (дата звернення: 12.11.2024).
52. Селіванов С.В. Механізми кадрового потенціалу державної служби в Україні: автореф. дис. к. держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2019. 22 с.
53. Селіванов, С. Кадровий резерв як модернізаційний механізм управління людськими ресурсами на державній службі в Україні. *Літопис Волині*. №27 С. 268– 273. URL: <http://surl.li/hjlisf> (дата звернення: 5.10.2024).
54. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. URL: <http://surl.li/lsnbck> (дата звернення: 5.11.2024).
55. Службове право України : навч.-метод. посібник / Л. Р. Біла-Тіунова, Ю. С. Даниленко, Р. В. Негара ; НУ «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2022. 360 с.
56. Статистичні дані про склад державних службовців (.pdf , 507.68 Кб) станом на 30.06.2024 року. URL: <http://surl.li/ivtjcb> (дата звернення: 1.11.2024).
57. Стратегія реформування державного управління в Україні на 2022–2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. No 831-р. / Кабінет Міністрів України. URL: <http://surl.li/hjlisf> (дата звернення: 1.11.2024).
58. Теорія держави і права : підручник / О. М. Бандурка, О. М. Головка, О. С. Передерій та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2018. 416 с., С. 154.
59. Хомишин І.Ю. Публічна служба в умовах війни. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. Розділ VII. Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. 2023. С. 308-312. URL: <http://surl.li/sapxmxz> (дата звернення: 1.11.2024).

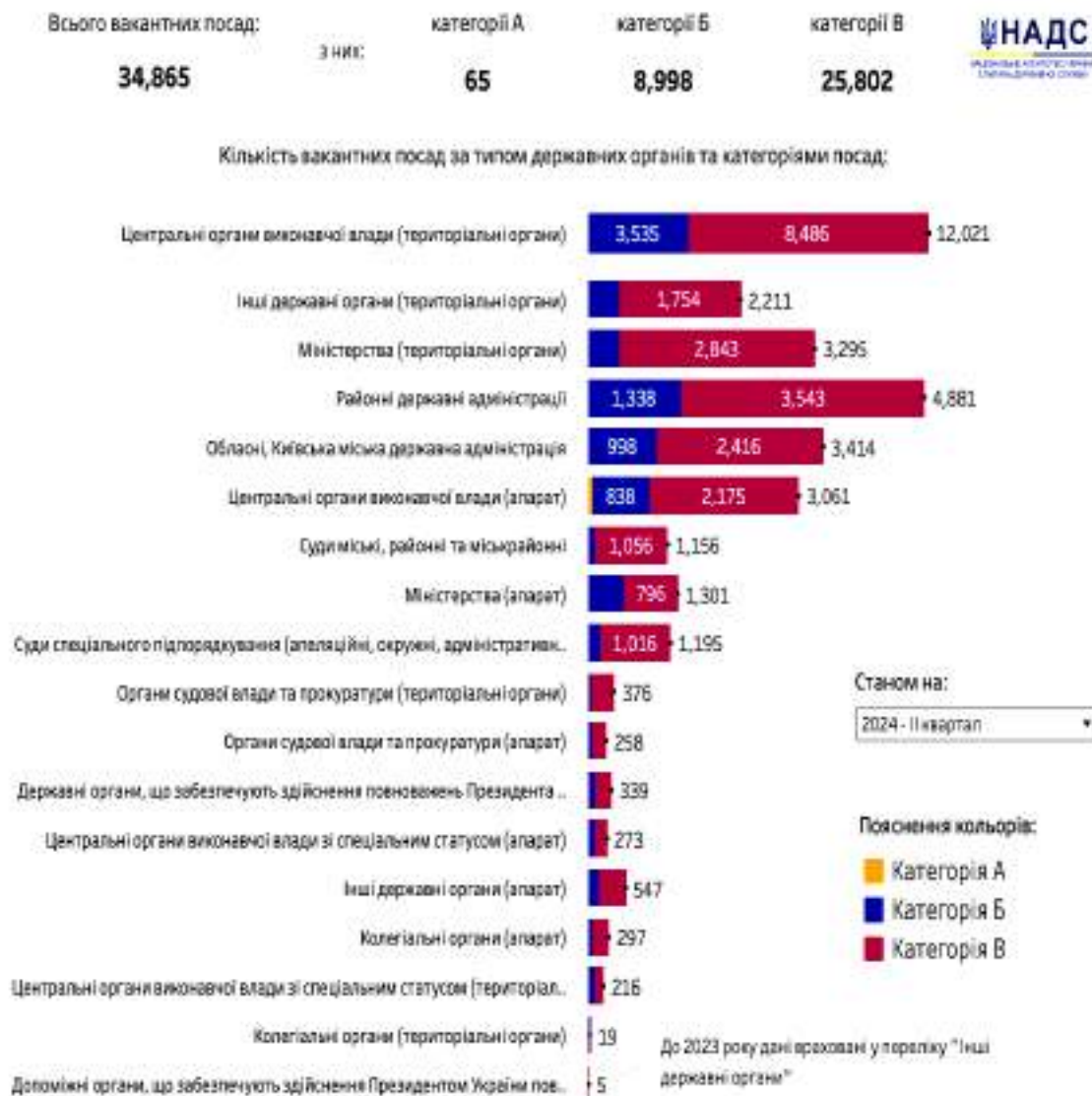
60. Цимбалюк М. М. Законодавче забезпечення державної служби: виклики та перспективи. Харків: Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2021. 180 с.
61. Цимбалюк М. М. Реформування державної служби в Україні: правові аспекти. Київ: НАДУ, 2020. 215 с.
62. Чуніхіна, С. Л. Дослідження соціально-психологічного стану населення України в умовах війни: виклики для фахової спільноти. *Вісник Національної академії педагогічних наук України*, 6 (1), 1-4. 2024. <https://doi.org/10.37472/v.naes.2024.6143>
63. Шепель М.Є. Імідж державного службовця у воєнний та поствоєнний період в Україні. Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 15–28 квітня 2022 р. Київ, 2022. С. 56–58.
64. Mitroff I. I., Pauchant, T. C. *Crisis Management: Managing Paradoxes in a Complex World*. San Francisco: Jossey-Bass.1992.
65. Morgan G. *Images of Organization*. Thousand Oaks: SAGE Publications.2006.
66. North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press,.1990.
67. Parks R. B. *Advancing the Common Good: Governance and the Role of Public Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
68. Parks R. B., Ostrom E. *The Public Interest: A New Framework for Political Science Research*. Bloomington: Indiana University Press.1978.
69. Parks R. B., Sanders D. *Public Governance in the Age of Complexity: Balancing Institutional Roles and Social Needs*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2015.
70. Remler H., Pinkerton, B. *Resilience and Public Administration: Adaptation in Crisis*. London: Routledge, 2015.
71. Ross, D., Lamont, A. *Public Administration in Times of Crisis: Challenges and Adaptations*. Washington. DC: Brookings Institution Press,.2019.

72. Sanders D. Citizen Engagement and Public Interest: Bridging Gaps in Political Processes. London: Routledge, 2012.
73. Sanders D. The Foundations of Public Policy: Exploring the Role of Public Interest in Modern Democracies. Oxford: Oxford University Press, 2003.
74. Schein, E. H. *Organizational Culture and Leadership*. 5th ed. Hoboken: Wiley. 2016.
75. Shevellson R. J. *Leadership in Crisis: Understanding and Managing Crisis Situations*. New York: Palgrave Macmillan. 2001.

ДОДАТКИ

ДОДАТОК А

Кількість вакантних посад державної служби — загальна та за категоріями посад



Джерело: Дашборд щодо кількісного складу державних службовців в Україні.
 URL: <https://nads.gov.ua/test?v=66de8f59549ff>



Кількість посад державної служби за штатним розписом



Фактична кількість працюючих державних службовців



Дані НАДС щодо організації роботи державних службовців та оплати праці в умовах воєнного стану за 2022 рік: результати опитування URL: <http://surl.li/ovehxx>

Кількість вакантних посад державної служби



Кількість державних службовців у відпустці для догляду за дитиною



Джерело: Дані НАДС щодо організації роботи державних службовців та оплати праці в умовах воєнного стану за 2022 рік: результати опитування URL: <http://surl.li/ovehxx>

ДОДАТОК Д

Кількість державних службовців, призначених на посади з початку 2024 року за категоріями посад та статтю*



Кількість державних службовців, звільнених з посад з початку 2024 року за категоріями посад та статтю*



Кількість державних службовців, призначених на посади та звільнених з посад, поквартально з початку 2024 року



Джерело: Дані НАДС щодо організації роботи державних службовців та оплати праці в умовах воєнного стану за 2022 рік: результати опитування URL: <http://surl.li/ovehxx>

